



Thomas Fitschen | Tanja Brühl | Theodor
Rathgeber | Klaus Hübner | Yanina Bloch |
Helmut Volger

Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik

14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018

Thomas Fitschen | Tanja Brühl | Theodor Rathgeber | Klaus Hufner
Yanina Bloch | Helmut Volger

Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik

14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2019

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>
Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977-2533 / Fax: -2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **Potsdamer UNO-Konferenzen** wird
herausgegeben von:

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
Dr. phil. Helmut Volger
Forschungskreis Vereinte Nationen

Redaktion: Prof. Dr. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)
Druck: docupoint GmbH Magdeburg
Satz: text plus form, Dresden
Umschlagfoto: Helmut Volger

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISBN 978-3-86956-455-5

ISSN (print) 1617-4704

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:
<https://doi.org/10.25932/publishup-42615>
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-426154>

Vorwort

Am 30. Juni 2018 fand die vierzehnte Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen in Räumen der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam auf dem Campus Griebnitzsee statt.

Das Thema der Konferenz lautete „Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik“. Die Konferenz widmete sich ihrem Schwerpunktthema in drei Vorträgen, in denen einerseits die offizielle Sicht des Auswärtigen Amtes dargestellt und andererseits aus wissenschaftlicher Perspektive analysiert wurde. Dabei wurde zum einen eine Gesamtbetrachtung der deutschen UN-Politik aus rollentheoretischer Sicht vorgenommen und zum anderen die deutsche Menschenrechtspolitik angesichts der im UN-Menschenrechtsrat bestehenden Herausforderungen untersucht.

Diese Referate wurden ergänzt durch drei Vorträge, die spezifischere Fragen behandelten und Forschungsergebnisse zu aktuellen Entwicklungen präsentierten. Hier wurde das finanzielle Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen erörtert, eine Bilanz nach den ersten acht Jahren der Tätigkeit von UN Women gezogen und schließlich neue Fortschritte bei der Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrates behandelt.

Die Referate trugen in der Tradition der Potsdamer UNO-Konferenzen zur Verbindung von Wissenschaft und Praxis unter Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen bei und wurden lebhaft diskutiert.

Der Forschungskreis dankt der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam für die Gastfreundschaft und dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam für die Kooperation bei der Organisation der traditionell am letzten Wochenende im Juni stattfindenden Konferenz.

Wir freuen uns, wenn die Broschüre auf Interesse stößt und zur Diskussion über die Vereinten Nationen beiträgt.

Potsdam, im Mai 2019

Helmut Volger

Forschungskreis Vereinte
Nationen, Koordinator

Norman Weiß

Konferenzleitung

Andreas Zimmermann

Juristische Fakultät
der Universität Potsdam

Inhaltsübersicht

Deutschland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2019–2020 – Herausforderungen und Ziele – Reden von Außenminister Heiko Maas und Staatsminister Niels Annen <i>Zusammengestellt von Thomas Fitschen</i>	9
Widersprüchliches Rollenverständnis. Deutsche UN-Politik zwischen äußerem Anspruch und innerer Wirklichkeit – Eine rollentheoretische Analyse <i>Tanja Brühl</i>	21
Der UN-Menschenrechtsrat – Ambivalenz als Strukturmerkmal. Herausforderungen für die aktuelle Menschenrechtspolitik <i>Theodor Rathgeber</i>	35
Mehr Verantwortung übernehmen? Das finanzielle Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen <i>Klaus Hüfner</i>	77
UN Women – eine Bilanz acht Jahre nach der Gründung der UN-Frauenorganisation <i>Yanina Bloch</i>	97
Die Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats – eine Bilanz 25 Jahre nach den ersten Reformschritten 1993 <i>Helmut Volger</i>	109
Autorinnen und Autoren	117
Reihenübersicht	121

Deutschland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2019–2020 – Herausforderungen und Ziele – Reden von Außenminister Heiko Maas und Staatsminister Niels Annen

*Zusammengestellt von Thomas Fitschen**

1. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Heiko Maas, am 29. 06. 2018 im Deutschen Bundestag: „Deutschlands Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – für eine dauerhaft friedliche, stabile und gerechte Ordnung in der Welt“

2. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Heiko Maas, bei der UN-Generalversammlung am 28. September 2018 in New York

3. Rede von Staatsminister Niels Annen bei der Podiumsdiskussion „Deutschland in VN-Sicherheitsrat – Ziele und Erwartungen“ im Rahmen der 12. Konferenz für deutsche Beschäftigte internationaler Organisationen und europäischer Institutionen am 29. 06. 2018

* Thomas Fitschen (Auswärtiges Amt) hat bei der Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018 einen informellen zusammenfassenden Überblick zur deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2019/2020 gegeben, der nach den Zitierregeln des Auswärtigen Amts aber nicht für die Veröffentlichung in Schriftform vorgesehen war. Um für die Konferenzbroschüre dem Leser dennoch etwas Material an die Hand zu geben, haben sich die Broschürenherausgeber mit ihm darauf geeinigt, dass in der Broschüre ausgewählte Reden zum Thema von Außenminister Heiko Maas und Staatsminister Niels Annen abgedruckt werden.

Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Heiko Maas, am 29. 06. 2018 im Deutschen Bundestag: „Deutschlands Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – für eine dauerhaft friedliche, stabile und gerechte Ordnung in der Welt“

Sehr geehrter Herr Präsident, liebe Kolleginnen und Kollegen,

184 Ja-Stimmen für Deutschland verkündete der Präsident der VN-Generalversammlung am 8. Juni als Ergebnis der Wahl der nicht-ständigen Sicherheitsratsmitglieder. Das ist eine überwältigende Mehrheit. Und sie war keineswegs selbstverständlich. Diese Mehrheit ist Ausdruck der großen Anerkennung für das weltweite Engagement unseres Landes:

- Als aktiver Fürsprecher multilateraler Konfliktlösung,
- als viertgrößter Beitragszahler in den Vereinten Nationen und wichtiger Truppensteller,
- als engagiertes Mitglied im Menschenrechtsrat
- und als großzügiger Unterstützer des humanitären Systems und der Entwicklungsorganisationen der Vereinten Nationen.

Die große Dankbarkeit, die uns dafür entgegengebracht wird, möchte ich heute auch an Sie weitergeben. Denn unser Engagement ist nur möglich dank der fraktionsübergreifenden Unterstützung des Deutschen Bundestags! Unsere Wahl in den Sicherheitsrat ist aber nicht nur Anerkennung für bereits Geleistetes. Bei meinen drei Besuchen in New York habe ich erfahren, welche hohen Erwartungen sich an uns richten: Deutschland wird zugetraut, eine Kraft des Ausgleichs zu sein, ein Verteidiger der regelbasierten Weltordnung, eine Stimme der Vernunft in einer zunehmend radikalisierten Welt. Das sind hohe Ansprüche.

Und wir wollen ihnen gerecht werden, liebe Kolleginnen und Kollegen! Denn der Multilateralismus ist in Gefahr. Vor sechzig Jahren sprach der damalige VN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld von „Zeiten des Friedens, die kein Friede sind“. Auch wenn sich die Herausforderungen seitdem verändert haben, so spüren wir doch auch heute, dass unser Friede keine Ewigkeitsgarantie hat. Dass Konflikte in der Welt auch uns in Europa unmittelbar erreichen und die Weltordnung gewaltige Umbrüche erlebt. Wichtige Akteure wenden sich vom multilateralen System ab. Denken wir etwa an den Rückzug der USA aus dem VN-Menschenrechtsrat. Andere Staaten blockieren internationale Konfliktlösung durch ihr Veto oder brechen internationales Recht, wie Russland durch die völkerrechtswidrige Annexion der Krim oder sein Verhalten in der Ost-Ukraine.

Unsere Antwort darauf muss die Antwort sein, die auch Dag Hammarskjöld gegeben hat: Wir brauchen starke Vereinte Nationen – mehr denn je! Und wir brauchen einen handlungsfähigen Sicherheitsrat als Herzstück der internationalen Sicherheitsarchitektur. Bei manch berechtigter Kritik dürfen wir eines nicht vergessen: Allein im vergangenen Jahr wurden 61 Resolutionen angenommen, 59 davon einstimmig. Das zeigt: Der Sicherheitsrat leistet einen entscheidenden Beitrag zu Frieden und Stabilität!

Wenn wir 2019 in den Sicherheitsrat einziehen, wird dieser zu einem Drittel aus EU-Mitgliedern bestehen. Diesen „europäischen Moment“ wollen wir nutzen. Europäische Außenpolitik, die diesen Namen verdient, muss auch in New York gemacht werden – dort, wo es um die großen Fragen von Krieg und Frieden geht!

Wo können wir dabei inhaltliche Schwerpunkte setzen?

Natürlich ist die Arbeit im Sicherheitsrat zu allererst geprägt von den Krisen unserer Zeit. Und so schwierig es auch sein wird, bei der Konfliktlösung in Syrien, in der Ukraine, im Südsudan oder im Jemen voranzukommen – wir wollen dazu unseren Beitrag leisten:

Indem wir unsere Mitgliedschaft für politische Initiativen nutzen und indem wir immer wieder versuchen, bestehende Blockaden zu überwinden.

Dafür bringen wir einiges mit: Ein weltumspannendes, diplomatisches Netzwerk, aber natürlich auch belastbare Gesprächskanäle zu den fünf ständigen und den neun nichtständigen Mitgliedern. Und wir können aufbauen auf das große Vertrauen, das in 184 Ja-Stimmen zum Ausdruck gekommen ist.

Wo es zur Friedenssicherung nötig ist, sind wir auch zu militärischem Engagement bereit – das haben wir in den letzten Jahren zum Beispiel in Mali unter Beweis gestellt.

Klar ist aber auch, dass der Sicherheitsrat nicht erst dann aktiv werden darf, wenn es schon lichterloh brennt. Er muss Brände verhindern! Und dafür muss er auch die Brandbeschleuniger in den Blick nehmen.

Wie im Antrag von CDU, CSU und SPD gefordert, wollen wir daher auch unsere Vorsitze im Sicherheitsrat nutzen, um Menschenrechtsverletzungen, die Auswirkungen des Klimawandels oder Gesundheitskrisen wie Ebola auf die Tagesordnung zu setzen. Denn wir wissen, dass Entwicklung und Achtung der Menschenrechte Voraussetzungen sind für dauerhaften Frieden. Und auch der unverzichtbare Beitrag, den Frauen zu Frieden und Sicherheit leisten, muss noch stärker berücksichtigt werden. Krisenprävention ist eine unserer Stärken! Unsere Erfahrungen, unsere Ideen und unsere Kapazitäten bei Stabilisierung, Mediation und Konfliktnachsorge werden wir überall dort einbringen, wo Län-

der in Konflikte abzurutschen drohen. Ein weiterer Brandbeschleuniger ist die unkontrollierte Proliferation von Waffen, insbesondere von Kleinwaffen. Hier wollen wir gemeinsam mit den Vereinten Nationen Verbesserungen für Menschen in Krisengebieten erreichen. Und angesichts der globalen Aufrüstung begrüße ich es ganz ausdrücklich, dass Generalsekretär Guterres die Themen Abrüstung und Rüstungskontrolle wieder auf die Tagesordnung der Vereinten Nationen gesetzt hat.

Zum Schluss möchte ich noch eine Frage ansprechen, die auch im Antrag der Regierungsfractionen aufgeworfen wird: Wie können wir die Effektivität und Legitimität der Vereinten Nationen stärken?

Ein Ansatzpunkt ist, den Sicherheitsrat inklusiver zu machen – man könnte auch sagen: ihn endlich an die Realität des 21. Jahrhunderts anzupassen. Deutschland steht bereit, auch dauerhaft Verantwortung in einem reformierten Sicherheitsrat zu übernehmen.

Neben der Sicherheitsratsreform müssen wir aber auch die Reform des VN-Entwicklungssystems und der Managementstrukturen voranbringen. Rückenwind gibt uns dabei die breite Unterstützung des Bundestags dafür, die freiwilligen Beiträge Deutschlands im Rahmen bestehender Haushaltsspielräume zu erhöhen.

Das ist ein wichtiges, notwendiges Signal, besonders in Zeiten, in denen auch in Deutschland der ein oder andere schon in den Abgesang auf die multilaterale Weltordnung einstimmt. Je breiter der Multilateralismus in Frage gestellt wird, desto entschiedener müssen wir ihn verteidigen. Wir müssen eintreten für mehr internationale Zusammenarbeit, und nicht weniger. Gerade jetzt!

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich freue mich darauf, gemeinsam mit Ihnen die deutsche Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zu gestalten – als überzeugte Multilateralisten und als starke Stimme für den Frieden!

Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Heiko Maas, bei der UN-Generalversammlung am 28. September 2018 in New York

Sehr geehrte Frau Präsidentin, meine Damen und Herren!

Jede Generalversammlung hat ihre Krise, ihr großes Thema – so hat es mir ein Veteran der UN-Diplomatie in diesen Tagen berichtet. Was also ist das eine Thema im Jahr 2018? Syrien? Nordkorea? Der Mittlere Osten? Oder die weltweiten Flüchtlingsdramen vom Mittelmeer bis nach Venezuela?

Tritt man einen Schritt zurück, dann entsteht aus diesem Flickenteppich von Konflikten ein größeres Bild, dann zeigt sich ein klares Muster. Dann wird deutlich, dass wir es tatsächlich mit einer Krise zu tun haben: der Krise des Multilateralismus. Einer Krise, die Konflikte weltweit scheinbar unlösbar werden lässt.

Wenn ich „scheinbar“ unlösbar sage, spricht daraus die Zuversicht, mit der wir Deutschen auf den Multilateralismus blicken. Deutschlands Erfolgsgeschichte nach 1945 ist eine Erfolgsgeschichte des Multilateralismus. Der Mut unserer europäischen Nachbarn zur Versöhnung hat das von Krieg und Zerstörung gezeichnete Europa zusammenwachsen lassen – in Frieden, Sicherheit und Wohlstand. Auch die Vereinigten Staaten hatten daran ganz entscheidenden Anteil.

Es ist ein Triumph des Multilateralismus, dass ausgerechnet dieses Europa zu einem der wichtigsten Partner der Vereinten Nationen werden konnte. Wir glauben an die Vereinten Nationen, weil Kooperation über Grenzen hinweg unser eigenes Schicksal zum Besseren gewendet hat. Europa hat der Welt bewiesen: Es gibt keinen Widerspruch zwischen Multilateralismus und Souveränität. Im Gegenteil: In einer Welt, die vor immensen globalen Problemen steht, kann Souveränität überhaupt nur durch Zusammenarbeit gewahrt werden!

„We the peoples“ – in diesen drei Worten steckt Weg und Ziel zugleich. Die Gründungsmütter und -väter der Vereinten Nationen haben sie daher ganz an den Anfang der Charta gestellt. Um klarzumachen, dass wir gemeinsam Lösungen finden müssen. Und um keinen Zweifel daran zu lassen, wem die Vereinten Nationen, wem wir als Delegierte verpflichtet sind: den Menschen. Ihnen gilt das Versprechen der Charta: Eure Freiheit, Eure Würde werden wir in New York, bei den Vereinten Nationen, verteidigen.

Aber spürt dies der Junge in Idlib, der ständig in Furcht vor dem nächsten Luftangriff lebt? Oder das Mädchen in Afrika, dessen Lebenserwartung schon bei Geburt 30 Jahre niedriger ist als in Deutschland? „We the peoples“ bleibt für sie eine leere Floskel. Wenn wir nicht für sie handeln, wird sich daran auch nichts ändern. Kofi Annan hat einmal gesagt: „Wir brauchen keine weiteren Ver-

sprechen. Wir müssen anfangen, die Versprechen einzuhalten, die wir bereits gegeben haben.“

Das wird Deutschlands Triebfeder sein, wenn wir in einigen Wochen als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einziehen. Ich danke Ihnen für das riesige Vertrauen, das Sie uns durch die Wahl entgegen gebracht haben! Es ist uns Ansporn, unseren Teil zur Lösung der Krisen dieser Welt beizutragen – ohne Selbstüberschätzung, aber mit Zuversicht und dem Mut zu gestalten. Wir bieten Ihnen Zusammenarbeit als verlässlicher Partner, der auf Dialog und Kooperation setzt, an. „We the peoples“, das schließt für uns ganz besonders auch diejenigen ein, die es schwer haben, sich in den Vereinten Nationen Gehör zu verschaffen. Wir werden uns daher immer auch mit der Zivilgesellschaft austauschen – im Sicherheitsrat, aber auch darüber hinaus.

„We the peoples“ bedeutet aber auch, dass der Sicherheitsrat selbst repräsentativer und inklusiver werden muss. Seit 1945 hat sich die Weltbevölkerung mehr als verdreifacht, die Zahl der Mitgliedstaaten fast vervierfacht. Der Sicherheitsrat dagegen blieb nahezu unverändert. Wir sollten deshalb aufhören, uns im Kreis zu drehen und endlich echte Verhandlungen über eine Reform beginnen, so wie es die übergroße Mehrheit der Mitgliedstaaten seit langem will.

Nirgendwo wird uns die Krise des Multilateralismus schmerzhafter bewusst als in Syrien. Aus einem Bürgerkrieg ist längst ein regionaler Flächenbrand geworden mit weiterem Eskalationspotenzial in einer ohnehin geschundenen Region. Ein solcher Krieg ist militärisch nicht zu lösen. Zu tief sind die regionalen Spieler in ihn verstrickt, zu bedeutend sind die jeweiligen Interessen. Mit vereinten diplomatischen Kräften ist es uns immerhin gelungen, eine Eskalation in Idlib zu verhindern. Das ist zumindest ein Hoffnungsschimmer! Die Vereinbarung zwischen der Türkei und Russland muss nun dauerhaft umgesetzt werden. Letztlich aber brauchen wir endlich einen politischen Prozess. Dafür müssen die Verhandlungen unter dem Dach der Vereinten Nationen gebündelt werden. Der Sicherheitsrat selbst hat mit Resolution 2254 den Weg gewiesen. Diesen Weg hin zu freien und fairen Wahlen müssen wir endlich gehen. Dann sind wir auch bereit, Verantwortung beim Wiederaufbau zu übernehmen.

Eines ist aber ganz klar: Wir werden nicht zu Erfüllungsgehilfen eines Regimes, das seine politische Legitimität längst verloren hat. Stattdessen setzen wir alles daran, das Leid der Menschen zu lindern. Es ist beschämend, dass es schon wieder Finanzierungslücken gibt. Deutschland als zweitgrößter humanitärer Geber ist bereit, dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen zusätzliche 116 Millionen Euro für die Hilfe syrischer Flüchtlinge in Jordanien und Libanon bereitzustellen und so die Hälfte der derzeitigen Lücke zu schließen. Aber auch andere sind gefordert – es heißt: „We the people“.

Disruptive Ansätze in der Außenpolitik haben auch im israelisch-palästinensischen Konflikt tiefe Furchen hinterlassen. Es gibt viele, die uns glauben machen wollen, die verhandelte Zwei-Staaten-Lösung habe ausgedient, verkommen zu einer diplomatischen Phrase, nicht mehr realisierbar. Doch egal, wie man es dreht: Nur wenn auf beiden Seiten der 1967er Linie ein Leben in Sicherheit, Würde und Selbstbestimmung möglich ist, wird es dauerhaft Frieden geben. Genau deswegen ist es auch 25 Jahre nach Oslo richtig, an einer verhandelten Zwei-Staaten-Lösung zu arbeiten.

Auch der Konflikt in der Ukraine wird uns weiter beschäftigen. Gemeinsam mit Frankreich, Russland und der Ukraine arbeiten wir intensiv daran, die Minsker Vereinbarungen umzusetzen. Im Fokus stehen dabei längst vereinbarte Maßnahmen zur Stabilisierung der Waffenruhe. Alle Anstrengungen bleiben darauf gerichtet, auch unsere Überlegungen zu einer möglichen VN-Mission in der Ostukraine auf der Tagesordnung zu halten.

Akutes Krisenmanagement ist aber allenfalls ein Schritt in Richtung Frieden. Dauerhafter Friede entsteht erst, wenn wir die Aufrüstungs-Logik überwinden. Das ist keine nostalgische Rhetorik aus Zeiten des Kalten Kriegs. Das damalige Gleichgewicht des Schreckens scheint geradezu harmlos gemessen am Szenario eines „multipolaren“ Wettrüstens mit vielen unberechenbaren Spielern.

Im Fall Nordkoreas haben die Geschlossenheit des Sicherheitsrats und die Sanktionen dazu beigetragen, zurück zum Dialog zu finden. Das war und bleibt richtig. Doch den Worten Nordkoreas müssen Taten folgen hin zu einer kompletten, überprüfbaren und irreversiblen Denuklearisierung. Dabei ist Deutschland bereit, seine Expertise einzubringen, die wir auch in den schwierigen Verhandlungen mit dem Iran gesammelt haben.

Das Nuklearabkommen mit Iran mag nicht perfekt sein. Es hat aber iranische Nuklearwaffen und eine vor drei Jahren noch höchst wahrscheinliche Eskalation bis heute erfolgreich verhindert. Das ist nicht wenig! Wir Europäer halten daher gemeinsam an diesem Abkommen fest. Wir arbeiten daran, den wirtschaftlichen Austausch mit Iran weiter zu ermöglichen und fordern natürlich auch Iran auf, seine Verpflichtungen weiterhin voll zu erfüllen. Unser Festhalten am Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan bedeutet aber nicht, dass wir die schwierige Rolle Irans in der Region oder die Gefahren seines ballistischen Raketenprogramms ausblenden. Die Suche nach Lösungen in Jemen, in Syrien oder anderswo wird allerdings ohne das Abkommen nicht leichter. Ganz im Gegenteil, Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung müssen insgesamt wieder stärker ins Zentrum der Arbeit der Vereinten Nationen rücken – da stimmen wir Generalsekretär Guterres voll und ganz zu.

Unsere Regelwerke müssen Schritt halten mit den technologischen Entwicklungen. Was wie Science Fiction klingt, könnte sonst sehr bald tödliche Real-

tät werden: Autonome Waffensysteme – Killer-Roboter –, die völlig außerhalb menschlicher Kontrolle töten. Ich möchte Sie bitten: Unterstützen Sie hier in New York und in Genf unsere Initiative für eine Ächtung vollautonomer Waffen, bevor es zu spät ist!

Nicht nur auf diesem Feld lautet die richtige Antwort: Prävention. Die Vereinten Nationen des 21. Jahrhunderts müssen bei den Konfliktursachen ansetzen.

Dazu zählt auch der Klimawandel. Nationalistisches Handeln allein nach der Devise „my country first“ stößt dabei an seine Grenzen – schon deshalb, weil das Klima keine kennt. Selten waren die Alarmsignale deutlicher als im Sommer dieses Jahres, und zwar in fast allen Teilen der Welt. Deutschland und die Europäische Union bleiben dem Pariser Abkommen verpflichtet. Wir wollen aber auch dafür sorgen, dass der Sicherheitsrat die verheerenden Folgen des Klimawandels für die Sicherheit und Stabilität ganzer Länder und Regionen noch stärker berücksichtigt.

Auch bei der Friedenskonsolidierung brauchen wir einen Quantensprung. Deutschland wird deshalb dieses Jahr mindestens 25 Millionen Euro zum Peacebuilding Fund beitragen. Weltweit hat Deutschland seine Beiträge zur Stabilisierung und zur Prävention von Krisen in den letzten drei Jahren verdreifacht.

Beispielsweise im Irak, wo die Terroristen des IS zwar militärisch weitgehend besiegt sind, wir die Verantwortlichen aber nicht im Stich lassen, sondern Sicherheitskräfte ausbilden, die Verwaltung unterstützen und mit zivilen Mitteln zu Stabilisierung, Versöhnung und zum inklusiven Wiederaufbau des Landes beitragen. Nur wenn militärische Mittel in eine klare politische Strategie eingebettet sind, werden aus Peacekeepern Friedensstifter.

Dem dient auch die von Generalsekretär Guterres vorangetriebene Reform des Peacekeeping. Es wäre ein Fehler, die Diskussion auf das Feilschen um Nachkommastellen in irgendwelchen Beitragsskalen zu reduzieren. Natürlich ist Effizienz wichtig, auch für uns Europäer als größte Beitragszahler. Doch eine Diskussion allein über Einsparmöglichkeiten wird dem Mehrwert nicht gerecht, den Friedensmissionen zum Beispiel in Ländern wie Mali oder Libanon bringen. Die friedlichen Wahlen und die relative Stabilität dieser Länder sind auch den Blauhelmen und der politischen Arbeit der Vereinten Nationen zu verdanken. Wir Deutschen werden dazu weiter unsere Beiträge leisten – militärisch, finanziell, aber auch immer politisch, durch Diplomatie und Investitionen in Stabilität und Wiederaufbau. Denn der Erfolg von VN-Missionen steht und fällt mit der politischen Flankierung durch uns Mitgliedstaaten.

Das gilt im Moment ganz besonders für Libyen. Bei der Herkulesaufgabe, den Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen voranzubringen, sind die Vereinten Nationen auf unsere politische Rückendeckung angewiesen.

Frieden ist mehr als das Schweigen der Waffen. Nur gerechte Gesellschaften sind auf Dauer friedlich. Gesellschaften, in denen Männer und Frauen gleichberechtigt sind, in denen Frauen teilhaben an allen gesellschaftlichen Entscheidungen. Das ist nicht nur ein Gebot der Fairness und des Respekts, es ist ganz einfach eine Frage der Menschlichkeit und der Vernunft.

Kofi Annan hat uns ins Stammbuch geschrieben: „We will not enjoy development without security, or security without development. We will not enjoy either without universal respect for human rights.“

Auch 70 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bleibt deren Versprechen von Würde und persönlicher Freiheit für viele Menschen nur eine ferne Verheißung. Im Sicherheitsrat, im Menschenrechtsrat oder hier in der Generalversammlung – wir werden Rechenschaft einfordern, wenn Menschenrechte mit Füßen getreten werden. Egal ob es um Menschen schmuggeln in Afrika oder Angriffe auf die Rohingya in Myanmar geht. Selbst im Krieg gibt es Grenzen. Wir müssen diejenigen zur Rechenschaft ziehen, die mutwillig humanitäre Helfer, Krankenhäuser oder Schulen angreifen. Wer die elementarsten Grundsätze menschlicher Zivilisation verletzt, der muss bestraft werden.

Das gilt auch für diejenigen, die Chemiewaffen einsetzen und damit ein Tabu brechen, das jahrzehntelang gehalten hat. Deshalb ist es so wichtig, dass die Organisation für das Verbot chemischer Waffen inzwischen die Verantwortlichen ermitteln und benennen kann. Den Tätern muss klar sein: Für Verbrechen gegen die Menschlichkeit darf es keine Straflosigkeit geben – niemals und nirgendwo. Der Internationale Strafgerichtshof bleibt dabei unverzichtbar, denn er signalisiert Opfern und Tätern schwerster Straftaten gleichermaßen: Das letzte Wort hat die Gerechtigkeit.

Ich habe eingangs von der Zuversicht gesprochen, mit der gerade wir Deutschen auf den Multilateralismus blicken. Diese Zuversicht speist sich auch daraus, dass die Vereinten Nationen trotz aller Differenzen immer wieder auch Beweise dafür liefern, was wir gemeinsam erreichen können. Ich denke an die Agenda 2030, die unsere Richtschnur bleibt, um aus dieser Welt eine bessere Welt für alle Menschen zu machen. Ich denke aber auch an den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über die Globalen Pakte für Migration und für Flüchtlinge. Dass mehr als 190 Staaten – Herkunfts-, Transit- und Zielländer – sich in so komplexen, auch kontroversen Fragen einig geworden sind, das ist ein Sieg des Multilateralismus. Ein Erfolg wahrhaft vereinter Nationen.

Diese Vereinten Nationen gründen auf unserem Mut zum Kompromiss. Sie wachsen mit unserem Willen zu gestalten. Sie leben von unserem Bekenntnis: Together First! Gemeinsamkeit entsteht, wenn wir die Menschen in den Mittelpunkt unseres Handelns stellen, denn den Wunsch nach Frieden, Freiheit und

Sicherheit, den Traum von einem Leben in Wohlstand und Würde teilen doch alle Menschen – egal ob in Bagdad, Berlin oder Bamako. Die Vereinten Nationen gehören den Menschen. Ihnen sind wir verpflichtet. „We the peoples!“

Rede von Staatsminister Niels Annen bei der Podiumsdiskussion „Deutschland in VN-Sicherheitsrat – Ziele und Erwartungen“ im Rahmen der 12. Konferenz für deutsche Beschäftigte internationaler Organisationen und europäischer Institutionen am 29. 06. 2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich freue mich sehr heute zu Ihnen und mit Ihnen sprechen zu können. Als deutsche Bedienstete in internationalen Organisationen tragen Sie eine wichtige Verantwortung für das tägliche Funktionieren unserer multilateralen Ordnung, die derzeit von vielen Seiten unter Beschuss steht. Am 8. Juni ist Deutschland mit 184 Stimmen für zwei Jahre in den VN-Sicherheitsrat gewählt worden. Dies ist ein überzeugendes Ergebnis, das das Vertrauen in unser Land und unser Engagement für eine regelbasierte Weltordnung widerspiegelt. Der Sicherheitsrat gilt als das Herz der internationalen Sicherheitsarchitektur. Die nichtständige Mitgliedschaft bringt eine große Verantwortung mit sich, welcher sich Deutschland zukünftig stellen muss. Wir haben Respekt vor dieser Aufgabe, sind aber auch gut gerüstet.

Welche Rolle wird Deutschland im VN-Sicherheitsrat einnehmen?

Viele Akteure erhoffen sich von uns eine „Stimme der Vernunft“ im Sicherheitsrat zu sein. In einer Zeit, in der sich viele vom multilateralen System abwenden oder versuchen es umzudeuten, ist es umso wichtiger, Flagge zu zeigen und die Vereinten Nationen weiterhin aktiv zu unterstützen. Unser Leitmotiv dabei lautet: Verteidigung der multilateralen, regelbasierten Weltordnung. Dazu gehört auch: eine klare Positionierung zu allen Fragen, die im Sicherheitsrat thematisiert werden, die Notwendigkeit teils unangenehmer Entscheidungen zu treffen und einen entsprechenden finanziellen Beitrag zu leisten. Wir hoffen, im Sicherheitsrat als Brückenbauer agieren zu können.

Weiterhin ist es für uns wichtig, die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten im Sicherheitsrat weiterhin zu fördern. Der Sicherheitsrat besteht, wenn wir dort einziehen, zu einem Drittel aus EU-Mitgliedstaaten. Umso mehr müssen wir diesen „europäischen Moment“ nutzen. Unser Ziel ist eine EU, die nach außen

einheitlich auftritt und kohärent handelt. Unser Vorhaben, unseren nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat zu einem europäischen Sitz zu machen, ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Natürlich wissen wir, dass wir als Bundesrepublik Deutschland gewählt wurden, und natürlich werden wir hinter einem Schild sitzen, auf dem „Deutschland“ steht. Aber unser Ziel ist, europäische Positionen zu vertreten. Der Brexit fällt in unsere Sicherheitsrats-Mitgliedschaft; wir müssen daher das E3-Format weiter stärken. Die enge Bindung zu Großbritannien soll unter veränderten Rahmenbedingungen erhalten werden.

Deutsche EU Prioritäten und Ziele in VN-Sicherheitsrat

Die Agenda des Sicherheitsrats ist überwiegend durch aktuelle Krisen und laufende Mandate vorgegeben. Wir werden daher v. a. daran gemessen werden, ob wir hier einen Beitrag zur Minderung oder Lösung der Konflikte in Syrien, im Südsudan oder im Jemen leisten können. Dennoch gibt es natürlich Querschnittsthemen, die auch jenseits aktueller Krisen auf die Tagesordnung gehören. Hierzu zählen der Klimawandel, Gesundheitskrisen oder massive Menschenrechtsverletzungen. Wir wollen uns insbesondere während unserer Vorsitze im Sicherheitsrat dafür einsetzen, dass der Sicherheitsrat in seiner konzeptionellen Arbeit zu diesen Themen vorankommt.

Unser Ansatz: Friedenskonsolidierung begleiten. Deutschland steht für einen umfassenden Ansatz zur Konfliktbewältigung und -prävention im Sinne des „sustaining peace“: Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen darf nicht erst aktiv werden, wenn es lichterloh brennt. Er muss möglichst schon den Brand verhindern. Nach einem Brand aber darf er die Betroffenen nicht allein lassen; sondern ihnen helfen, in ihr altes Leben zurückzukehren. Wichtig ist dabei den gesamten Konfliktzyklus im Blick zu haben. Krisen sollen von Anfang bis Ende begleitet werden, sprich durch Präventions-, Stabilisierungs- und Nachsorgemaßnahmen.

Unser Leitmotiv hierzu lautet: Krisen vorbeugen, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Deutschland vertritt einen umfassenden Sicherheitsbegriff. Themen wie z. B. Menschenrechte, Klimawandel, globale Gesundheit und die Gleichberechtigung der Frau sind eng verzahnt mit der Bewahrung des internationalen Friedens und gehören zum „harten Kern“ von Sicherheit. Sie gehören deswegen auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats.

Auch für Abrüstung und Rüstungskontrolle muss es angesichts anhaltender Konflikte und einem globalem Trend zur Aufrüstung wieder einen zentralen Platz im Gefüge der Vereinten Nationen geben. Dafür wollen wir uns stark machen.

Peacekeeping ist ein unabdingbares Kriseninstrument, aber keine Dauerlösung. Wir brauchen erfüllbare Mandate, müssen Exit-Strategien und Übergänge vom Peacekeeping zum Peacebuilding klar definieren.

Erwartungen des Bundestags und der Öffentlichkeit? Rückblick auf 2011/12 und mögliche Konfliktlinien

Deutschland wird sich vor den Augen der Weltöffentlichkeit zu den Krisen und Konflikten in der Welt verhalten müssen und sich dabei als Sicherheitsrats-Mitglied stärkerem Widerspruch, Druck oder Gegenwind ausgesetzt sehen als zuvor. Gleichzeitig ist die Mitgliedschaft aber auch eine große Chance, unsere Stärken einzubringen und an entscheidender Stelle mitzugestalten – gerade im Bereich Konfliktprävention. Viele Staaten haben unsere Kandidatur unterstützt, weil sie uns vertrauen und hohe Erwartungen in uns setzen. Es ist eine große Herausforderung an unser politisches und diplomatisches Können, diese Erwartungen auch zu erfüllen. Wir werden wie bereits 2003 in der Frage der Irak-Intervention oder 2011 im Fall Libyen kontroverse und – nach innen wie nach außen – erklärungsbedürftige Entscheidungen treffen müssen. Hier ist auch Ihr Einsatz als „Insider“ gefragt, wenn in der Öffentlichkeit von einzelnen Stimmen vermeintlich einfache Antworten auf komplexe Fragen propagiert werden.

Wir haben während unserer letzten Sicherheitsratsmitgliedschaft 2011/12 Einiges erreicht, z. B. erstmalige Verabschiedung eines Presidential Statements, das den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit aufgreift, Begleitung der Unabhängigkeit Südsudans, die Verabschiedung einer Resolution zum Schutz von Schulen und Krankenhäusern, die Stärkung rechtsstaatlicher Verfahren bei Sanktionsregimen oder die Einrichtung des Wiesbaden-Prozesses zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bei der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Wir werden uns 2019/20 sicher wieder in Großkrisen bewähren und schwierige Entscheidungen treffen müssen.

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Herausforderungen bin ich sehr an Ihren Einschätzungen zu den Chancen und Möglichkeiten unserer bevorstehenden Sicherheitsrats-Mitgliedschaft interessiert, gerade aus Ihrer jeweiligen Perspektive: Wo können wir besser werden? Welche Themen sollten wir stärker besetzen? Welche Erwartungen gibt es in Ihrem Kreis an eine deutsche Sicherheitsrats-Mitgliedschaft?

Ich würde mich freuen, wenn Sie die Ziele und Schwerpunkte unserer Sicherheitsrats-Mitgliedschaft in Ihrem konkreten Einsatzfeld nach Kräften unterstützen und für unsere Ansätze werben. Und ich möchte Sie einladen, engen Kontakt mit dem Auswärtigen Amt, den Botschaften vor Ort bzw. deutschen Ständigen Vertretungen bei Internationalen Organisationen zu pflegen. Nur wenn wir an einem Strang ziehen, können wir erfolgreich sein.

Widersprüchliches Rollenverständnis

Deutsche UN-Politik zwischen äußerem Anspruch und innerer Wirklichkeit – Eine rollentheoretische Analyse

Tanja Brühl

Deutschland trete „als Impulsgeber“ in den Vereinten Nationen auf; Deutschland sei ein Staat, der „gleich mehrere Trümpfe in der Hand“ hält – so beschreibt der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen, Christoph Heusgen, die Rolle seines Staates (Heusgen 2018a: 58). Doch wie realistisch ist die Zuschreibung des Botschafters? Welche Rolle spielt Deutschland also aktuell in der UNO? Füllt Deutschland seine selbst zugeschriebene Rolle auch aus? Oder handelt es sich nur um deklaratorische Politik? Diese Fragen diskutiere ich in dem vorliegenden Beitrag.

Dabei skizziere ich zunächst die Rollentheorie, um das Handeln Deutschlands zu klassifizieren. Anhand von Beispielen aus der Sicherheits- und Klimapolitik illustriere ich, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen der Selbstzuschreibung einer Rolle nach außen und der innenpolitischen Umsetzung gibt. Im Bereich der Klimapolitik nimmt Deutschland auf dem internationalen Parkett eine Vorreiterstellung für sich in Anspruch. Diese wird Deutschland jedoch bei der nationalen Umsetzung zumindest in Teilen abgesprochen. Aufgrund des Spannungsfelds zwischen der Rollenerwartung und der Handlung liegt eine in Teilen widersprüchliche Rollenerfahrung vor.

I. Rollentheoretische Ansätze

Die Rollentheorie ist seit Anfang der 1970er Jahre eine etablierte politikwissenschaftliche Herangehensweise, um staatliche Außenpolitik zu analysieren. Sie geht davon aus, dass Staaten in der internationalen Politik bestimmte Rollen einnehmen. Sie sind zum Beispiel „leader, mediator and initiator“ in bzw. von internationalen Verhandlungen (Harnisch 2011: 7). Eine Rolle ist dabei ursprünglich definiert worden als „[t]he policymakers’s own definition of the general kinds of decisions, commitments, rules and actions“ (Holsti 1970: 245 f.). Es handelt sich also um eine Selbstzuschreibung, die von Regierungen vorgenommen wird. Welche Rolle ein Staat einnimmt, hängt von verschiedenen Faktoren ab: Der Lage und den topographischen Besonderheiten eines Staates, den natürlichen, öko-

nomischen und technologischen Ressourcen, den sozio-ökonomischen Bedürfnissen, der Mobilisierung innenpolitischer Gruppen oder auch von nationalen Werten, Doktrinen und Ideologien (Holsti 1970: 246).

Nachfolgend hat die Rollentheorie erarbeitet, dass neben der Selbst- auch die Fremdzuschreibung bei der Rollendefinition wichtig ist. Eine Rolle ergibt sich aus der Kombination dieser beiden Zuschreibungen zu einem bestimmten Zeitpunkt: „Roles are social positions (as well as a socially recognized category of actors) that are constituted by ego and alter perceptions regarding the purpose of an actor in an organized group“ (Harnisch 2011: 8).

Neuere rollentheoretische Ansätze weisen darauf hin, dass die Rollenzuschreibungen nicht so eindeutig sind, wie sie zunächst erscheinen (Cantir/Karboo 2016). Es kann konkurrierende Rollenerwartungen in einer Situation geben. So können erstens Selbst- und Fremdwahrnehmung in einem Widerspruch zueinander stehen. Zweitens kann es mehrere, konkurrierende Selbstzuschreibungen geben. Und drittens schließlich kann eine Kombination aus den beiden genannten Spannungsverhältnissen vorliegen. Statt einer eindeutigen, handlungsanleitenden Rolle liegen also mehrere Rollen und ggf. Rollenkonflikte vor.

Jede Rolle birgt zudem die Gefahr in sich, dass sie nicht umfassend gelebt bzw. umgesetzt wird. Diese Diskrepanz zwischen der konzipierten Rolle und dem aktuellen Handeln wird als „conception-performance gap“ bezeichnet und ist in der Forschung mehrfach empirisch illustriert worden (Harnisch/Frank/Maull 2011: 254). Liegt ein Spannungsverhältnis zwischen Rolle und Verhalten vor, so bezeichne ich dies als widersprüchliches Rollenverständnis.

II. Selbst-Perzeption Deutschlands: Offensiver Multilateralist

Welche Rolle spielt Deutschland in den Vereinten Nationen? Diese Frage handle ich nun, wobei ich auf die Selbstzuschreibung Deutschlands fokussiere. Dieser enge Zugriff ist insofern möglich, als keine konkurrierenden Fremdzuschreibungen vorliegen.

Die beiden deutschen Staaten sahen sich beide schon vor ihren Beitritten zu den Vereinten Nationen als Unterstützer der Weltorganisationen. Daher engagierten sich die Bundesrepublik Deutschland (BRD) und in Ansätzen auch die Deutsche Demokratische Republik (DDR) schon ab den 1950er Jahren in den UN-Sonderorganisationen. Mit dem Beitritt der beiden Staaten zur UNO im Jahr 1973 weiteten sie ihr Engagement auch auf den Kern der UN-Familie aus.

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 stellte keine Zäsur in der starken UN-Orientierung dar. Im Gegenteil, den Vereinten Nationen wurden „[i]n

nahezu allen außenpolitischen Grundsatzserklärungen der verschiedenen Bundesregierungen des vereinten Deutschlands [...] eine Schlüsselrolle für die Stabilität des internationalen Systems zugewiesen“ (Varwick 2011: 517). Daher zieht Johannes Varwick auch die Schlussfolgerung, dass die Unterstützung der UNO „zum kleinen Einmaleins“ der Außenpolitik zählt (Varwick 2011: 516).

Dies drückt sich auch in den monetären Zahlungen aus: Deutschland ist viertgrößter Beitragszahler der Vereinten Nationen und stellt 6,4 % des Haushalts. Damit liegt Deutschland zwar hinter den USA (22 % des Haushalts), Japan (9,7 %) und China (7,9 %), jedoch vor anderen europäischen Staaten. Die EU Mitgliedstaaten tragen zusammen 31 % des Haushalts.

Dass Deutschland auch in der Zukunft die Rolle eines multilateral engagierten Staates einnehmen soll, dafür spricht sich der 2018 abgeschlossene Koalitionsvertrag der Großen Koalition aus: Schon in der Präambel verweisen die beiden Unionsparteien und die SPD darauf, dass Deutschland mit seinem „internationalen Engagement [...] einen größeren Beitrag“ leisten möchte, um „weltweit zu besseren Lebensbedingungen beizutragen sowie Frieden wiederherzustellen und zu sichern“ (Koalitionsvertrag 2018: 2). Die Vereinten Nationen tauchen dann erst wieder im hinteren Teil des Koalitionsvertrags auf:

„Deutsche Außenpolitik ist dem Frieden verpflichtet und fest in den Vereinten Nationen und der Europäischen Union verankert. Wir setzen uns für eine dauerhaft friedliche, stabile und gerechte Ordnung in der Welt ein. Gemeinsam mit unseren Partnern verfolgen wir einen **umfassenden und vernetzten Ansatz.**“ (Koalitionsvertrag 2018: 144, Hervorheb. TB)

Dieser „vernetzte Ansatz“ ist ein Narrativ, das sich seit wenigen Jahren durch die Reden und Papiere der deutschen Außenpolitik zieht. Damit ist gemeint, dass Frieden, Sicherheit und nachhaltige Entwicklung zusammengehören. Daher wird, so die Selbstbeschreibung der Bundesregierung, die Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik gemeinsam gedacht. Der Begriff „vernetzter Ansatz“ taucht dementsprechend in allen zentralen außenpolitischen Dokumenten auf, wie den Berichten Deutschlands über die Tätigkeit in den Vereinten Nationen (Auswärtiges Amt 2016), dem Entwicklungsbericht (Bundesregierung 2016), den Leitlinien zur Krisenprävention (Bundesregierung 2017) oder dem Weißbuch Sicherheitspolitik. Mit dem „vernetzten Ansatz“ benutzt Deutschland einen weiten Sicherheitsbegriff und bekennt sich offensiv zum multilateralen Handeln. Deutschland baut damit seine Rolle als Zivilmacht aus (Mauß 2007).

Inwiefern setzt sich die Selbstbeschreibung Deutschlands jedoch in außenpolitische Taten um? Lebt Deutschland also seine Rolle als offensiver und aktiver multilateraler Akteur, der eine vernetzte Politik verfolgt?

III. Rollenkonflikt oder Rollenkonformität? Deutsche UN-Politik

Diese Fragen beantworte ich exemplarisch an zwei unterschiedlichen Politikfeldern: Der Friedens- und der Klimapolitik. Damit greife ich zwei Politikfelder auf, die in der deutschen Selbstzuschreibung eine hohe Priorität genießen. Mit dem vernetzten Ansatz betont Deutschland, dass es sich stärker engagieren will. Darüber hinaus bezeichnet sich Deutschland selbst als Klimavorreiter.

1. *Frieden und Sicherheit*

Deutschland hat in den letzten zwei Jahren auf dem New Yorker Parkett beharrlich auf seine umfassenden Leistungen im Bereich Friedens- und Sicherheitspolitik hingewiesen. Der Grund hierfür war, dass es für die Jahre 2019–2020 als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates gewählt werden wollte. Deutschland war zuvor schon sechs Mal in den Sicherheitsrat gewählt worden, nämlich für die Jahre 1977/78, 1987/88, 1995/96, 2003/04 und 2011/12.

Die zur Wiederwahl gestartete außenpolitische Kampagne umfasste sowohl ein Werben um Sympathien, wie auch eine Überzeugung durch Worte. So wies Deutschland insbesondere auf die monetären Beiträge hin, die freiwillig getätigt würden. Diese seien Ausdruck des gestiegenen Verantwortungsbewusstseins. Deutschland war viertgrößter Beitragszahler beim regulären Doppelhaushalt 2016/2017, viertgrößter Beitragszahler im Bereich der freiwilligen Zahlungen für Friedensmissionen und zweitgrößter Beitragszahler für Humanitäre Angelegenheiten (Auswärtiges Amt 2018). Die monetären Zahlungen zeigten, so die Selbstdarstellung der deutschen Diplomatie, das Engagement und die Verantwortungsbereitschaft Deutschlands.

Inhaltlich buchstabierte Deutschland den vernetzten Ansatz aus, indem es in der Kampagne für einen Sitz im Sicherheitsrat vier Ziele als bedeutend identifizierte. Für den Bereich der Friedenspolitik hob Deutschland hervor, dass man Bedrohungsszenarien gemeinsam begegnen müsse. Konfliktprävention, die Stabilisierung von Regionen, die Konfliktnachsorge und die Rüstungskontrolle seien Säulen der Friedenspolitik. Diese wäre aber nur erfolgreich, wenn es eine werdebasierte Weltordnung gäbe. Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, die Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen sowie die gesellschaftliche Inklusion und die Wahrung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte seien die Grundlage, damit Frieden überhaupt dauerhaft etabliert werden könne. Dazu müsse in den Kategorien eines breiten Sicherheitsbegriffs gedacht

werden. Ohne einen Zugang zu Bildung und Wasser, ohne eine intakte Umwelt könne es keine Sicherheit geben. Schließlich müssten Fluchtursachen bekämpft werden und müsse der Welt ein menschlicheres Gesicht gegeben werden. Hier stelle die Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Säule dar. Mit diesem Programm macht Deutschland deutlich, dass es die Rolle als offensiver Multilateralist auch im UN-Sicherheitsrat einnehmen möchte.

Die Werbekampagne hatte noch einen zweiten Bestandteil: Deutschland warb um Sympathien. Hierzu setzte es eine im sehr weit verstandenen Sinne Kulturpolitik ein. So lud das New Yorker *German House*, in dem die Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen beheimatet ist, zur Schwarzwälder Kirschtorte ein. Für Liebhaber*innen der Klassischen Musik ließ Deutschland ein Ensemble der Berliner Philharmonie einfliegen, das Dvořák, Beethoven und Schubert spielte. Und die sportbegeisterten Diplomaten*innen durften mit Bundesliga-Legenden wie Lothar Matthäus, Paulo Sergio oder dem Ex-Eintracht-Frankfurt-Spieler Bum-Kun Cha Fußball spielen. Die Kombination aus Überzeugen und um Sympathie Werben war erfolgreich: Deutschland wurde mit 184 Stimmen in den Sicherheitsrat gewählt.

Doch inwiefern ist die Rolle des offensiven Multilateralisten glaubwürdig? Inwieweit lassen sich empirische Evidenzen in den letzten Jahren finden, die das Umsetzen solcher Ziele in die Politik bestätigen? Hierzu nehme ich zunächst eine der umstrittensten Entscheidungen Deutschlands in seiner letzten Sicherheitsratsmitgliedschaft in den Blick: Die Libyen-Debatte.

Kurz zur Erinnerung: Der Arabische Frühling brachte ab Dezember 2010 Bewegung in die politischen Systeme der Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens. Auch in Libyen demonstrierten Bürger*innen gegen ihre autokratische Regierung, u. a. in den Küstenstädten Bengasi und Misrata. Der von 1969 an herrschende Diktator Muammar al-Gaddafi sollte gestürzt werden. Die Oppositionellen hatten in einigen westlichen Küstenstädten und im Osten die Überhand (Müller 2011: 2). In Bengasi gründeten die Oppositionellen einen Nationalen Übergangsrat. Da große Teile der Armee loyal zu Gaddafi blieben, konnte dieser äußerst gewalttätig gegen seine eigene Bevölkerung vorgehen. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte einstimmig die massive Verletzung von Menschenrechten sehr scharf und forderte die libysche Regierung auf, sofort jede Form von Gewalt gegen die Bevölkerung einzustellen und die Menschenrechte zu schützen (S/RES/1970 (2011) vom 26. Februar 2011). Er verhängte hierzu ein Waffenembargo, legte wirtschaftliche Sanktionen fest, für die Konten der Machthaber ein und verhängte ein Reiseverbot. Zudem überwies er den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof. Die Afrikanische Union, die Islamische Konferenz und die Arabische Liga verurteilten ebenfalls das Gebaren der libyschen Regie-

rung. Gaddafi blieb unbeeindruckt von der Resolution und drohte dann sogar offen, die Zivilbevölkerung „ohne Gnade“ angreifen zu wollen. Er wollte gegen die „Ratten“ vorgehen (zitiert nach Müller 2011: 6).

Daraufhin erließ der Sicherheitsrat eine weitere Resolution, die die UN-Mitgliedstaaten ermächtigte, „alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen [...] um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete [...] zu schützen“ (S/RES/1973 vom 17. 03. 2011). Der Sicherheitsrat beschloss u. a. eine Flugverbotszone und ermächtigte die Mitgliedstaaten, diese auch durchzusetzen. Die Resolution wurde mehrheitlich beschlossen. Es enthielten sich jedoch fünf Staaten: Brasilien, China, Indien, Russland und Deutschland. Der damalige deutsche UN-Botschafter erläuterte die Entscheidung Deutschlands mit folgenden Worten:

„The likelihood of large-scale loss of life should not be underestimated. If the steps proposed turn out to be ineffective, we see the danger of being drawn into a protracted military conflict that would affect the wider region. We should not enter into a militarily confrontation on the optimistic assumption that quick results with few casualties will be achieved.“ (S/PV.6498 vom 17. 03. 2011)

Die Enthaltung Deutschlands bei der Resolution, die erstmals „gegen den expliziten Wunsch eines existierenden Staates militärische Zwangsmaßnahmen“ verhängt hat (Brühl/Peltner 2015: 228), gehört zu den „umstrittensten außenpolitischen Entscheidungen der jüngeren Vergangenheit“ (Seibel 2013: 87). So attestiert Harald Müller (2011), dass Deutschland sich so in eine moralische und außenpolitische Isolation manövriert habe. Zwar sei die Sorge um zivile Opfer einer Intervention berechtigt. Aber solche zivilen Opfer habe es bereits gegeben. Daher können die Abwägung nicht lauten „keine Opfer“ gegen „Interventionsopfer“, sondern „ob Untätigkeit oder Eingreifen mehr Menschenleben rettet“ (Müller 2011: 6). Wolfgang Seibel (2013: 107) geht davon aus, dass eine Fehleinschätzung der Situation vorlag, die noch dazu auf eine „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ getroffen sei (ebd.).

Dies weist auf einen Rollenkonflikt hin: Während Deutschland sich einerseits als offensiven Multilateralisten sieht, prägt andererseits die Rolle einer Zivilmacht, die sich u. a. durch freiwillige Selbstbeschränkung und Selbstbindung (Mauß 2007: 77) sowie eine Kultur der militärischen Zurückhaltung auszeichnet, das außenpolitische Handeln. Hier konkurrierten also mindestens zwei Selbstzuschreibungen miteinander.

Diese Rollenkonkurrenz hat Deutschland inzwischen überwunden. Es hat seine Rolle klarer definiert. An die Stelle der Zurückhaltung ist der vernetzte Ansatz getreten. Zwar drängt dieser das Militärische etwas in den Hintergrund,

schließt es jedoch auch nicht aus. Der deutsche UN-Botschafter Heusgen (2018b) formulierte dies wie folgt: Leitmotiv ist

„die Verteidigung unserer regelbasierten Weltordnung. Wir müssen zu akuten Krisen klare Positionen beziehen, wollen den Sicherheitsrat stärker präventiv nutzen sowie Peacekeeping und Peacebuilding stärken. Auch Menschenrechte und Klimawandel gehören zum harten Kern der Sicherheit, dem darf sich der Rat nicht verschließen.“

Daher werde sich Deutschland als Mitglied des Sicherheitsrats auch weiterhin „sichtbar“ bei Friedensmissionen einbringen müssen, auch was die Entsendung von Soldatinnen und Soldaten und die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten angeht (Heusgen 2018b).

Die neue außenpolitische Rolle ist konform mit den innenpolitischen Leitlinien und Konzepten. Dies drückt das Weißbuch der Bundesregierung von 2016 sehr klar aus. Es attestiert beispielsweise, dass die innere und äußere Sicherheit nicht mehr trennscharf voneinander abzugrenzen seien (Weißbuch 2016: 48) und der Horizont der deutschen Sicherheitspolitik global sei. Deutschland müsse sein außenpolitisches Instrumentarium ausgestalten und anwenden, um seine „Handlungsfreiheit zu erhalten und sich robust gegen Gefährdungen zur Wehr zu setzen“ (Weißbuch 2016: 56). Der vernetzte Ansatz sei hierzu weiterzuentwickeln.

Die Leitlinien der Bundesregierung (2017) „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ greifen diese Überlegungen sowie die in den PeaceLabs, einem innovativen Beteiligungsverfahren, entwickelten Vorschläge in Teilen auf. Auch sie betonen die Relevanz des vernetzten Ansatzes. Ziel sei es, „früher – entschiedener – substantieller“ tätig zu werden (Bundesregierung 2017: 42). Die außenpolitische Rolle Deutschlands gewinnt somit im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik an Kohärenz. Doch wie sieht es in dem anderen Politikfeldern aus?

2. Klimapolitik

Ob es der Staatengemeinschaft gelingen wird, den anthropogen bedingten Klimawandel auf einem niedrigen Niveau zu halten, ist entscheidend für das Überleben der Menschheit. Bekanntlich ist die jährliche Durchschnittstemperatur gegenüber der vorindustriellen Zeit schon angestiegen. Dies bringt gravierende Folgen für die Umwelt und die Menschheit mit sich: Der Meeresspiegel steigt an, extreme Wetterlagen nehmen zu, die Biodiversität reduziert sich und Gesund-

heitsrisiken steigen (IPCC 2018). Ich zähle daher die Klimapolitik zu den wichtigsten Politikfeldern der Menschheit.

Die Vereinten Nationen haben schon vor knapp dreißig Jahren, nämlich 1989, den Startschuss für eine international verbindliche Klimapolitik gegeben. Damals nahm das IPCC, das *International Panel on Climate Change*, seine Arbeit auf. Die Staaten entsandten ihre besten Klimaforscher*innen in dieses Gremium, um ein besseres Verständnis des anthropogen bedingten Klimawandels und dessen Auswirkungen zu erhalten (Brühl/Rosert 2014: 344).

Im Jahr 1990 legte das IPCC seinen ersten Bericht vor, woraufhin die UN-Generalversammlung postwendend ein Verhandlungsgremium einsetzte, das einen internationalen Vertrag zur Verhinderung des Klimawandels ausarbeiten sollte. Nach fünf Verhandlungsrunden lag die Klimarahmenkonvention zur Unterschrift beim sogenannten Erdgipfel in Rio 1992 aus. In jährlich stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen (*Conference of the Parties, COP*) bemühten sich die Staaten sodann, Protokolle mit verbindlichen Reduktionszielen zu erarbeiten. Dies gelang bei der dritten COP im japanischen Kyoto, als sich die Staaten des Globalen Nordens auf eine durchschnittliche Reduktion von der Emissionen von sechs Treibhausgasen um durchschnittlich 5,2 % einigten. Nachdem das Kyoto-Protokoll ausgelaufen war, verhandelten die Staaten ein Nachfolgeinstrument. Dieses vereinbarten sie bei der 21. COP in Form des Pariser Übereinkommens. Erstmals bekannten sich alle Staaten zu einer aktiven Klimapolitik. Sie vereinbarten, dass die Treibhausgasemissionen so stark zu senken seien, dass die Durchschnittstemperatur „nur“ um durchschnittlich um 1,5 ° Celsius steigen solle. Jeder Staat kann dabei für sich festlegen, wie hoch seine Emissionsreduktionen sein sollen, bis wann er diese erreicht haben will und was das entsprechende Basisjahr sein soll. Diese *Nationally Determined Contributions* hinterlegen die Staaten beim Klimasekretariat.

Deutschland engagierte sich anfangs sehr stark in den internationalen Verhandlungen, und zwar sowohl zur Klimarahmenkonvention wie auch zum Kyoto-Protokoll. Die deutschen Interessen wurden dabei naturgemäß von der Europäischen Union vertreten. Gleichwohl kann man das starke klimapolitische Interesse Deutschlands punktuell identifizieren. So kann die Tatsache, dass Deutschland die Staatengemeinschaft zur ersten COP 1995 nach Berlin einlud, als Zeichen gesehen werden, dass Deutschland klimapolitischer Vorreiter ist. Auch, dass das Sekretariat des Klimaregimes in Bonn angesiedelt wurde, ist Ausdruck des deutschen Engagements. Es ist daher wenig erstaunlich, dass Deutschland sich in der internationalen Klimapolitik gerne als Vorreiter bezeichnet. Diese Rollenzuschreibung ist auch aus europäischer Perspektive glaubwürdig: Die EU-Staaten traten zum Beispiel bei den Verhandlungen in Kyoto sehr konstruktiv auf. Die EU war ein „Konstrukteur und Vermittler“ (Dröge/Rattani 2018: 6).

Die Rollenzuschreibung Deutschlands als klimapolitischer Vorreiter steht jedoch in einem Spannungsverhältnis mit dem innenpolitisch tatsächlich Erreichten. Ein Beispiel soll dies illustrieren. Die Bundesregierung verkündete 1990, dass die Treibhausgasemissionen Deutschlands um 25 % im Vergleich zum Jahr 1987 sinken sollen. Nur ein Jahr später korrigierte die Bundesregierung das Basisjahr. Dieses lautete nun 1990 und galt für die alten wie auch für die neuen Bundesländer. Was zunächst wie eine kleine Korrektur aussieht, ist als partielle Aufgabe des klimapolitischen Ehrgeizes zu sehen. Mit der neuen Regelung konnte nämlich der „Wall-Fall-Profit“ mit eingerechnet werden, also der „natürliche“ Rückgang von CO₂-Emissionen aufgrund des Zusammenbruchs bzw. Rückbaus der Industrieanlagen in der ehemaligen DDR (Brühl 2007: 206). Der „Wall-Fall-Profit“ ermöglichte es Deutschland eine Reduktion der Treibhausgasemissionen von 23,7 % anzugeben und damit „weltweiter Vorreiter“ (Frondel 2017: 5) zu sein. Jedoch war diese Emissionsreduktion weniger auf eine aktive Klimapolitik, als auf ein historisch einmaliges Ereignis zurückzuführen.

Auch die aktuelle Klimapolitik lässt Zweifel daran aufkommen, ob die Selbstzuschreibung als klimapolitischer Vorreiter durch innenpolitische Maßnahmen gestützt wird. Im Pariser Übereinkommen hat die EU zugesagt, die Emissionen bis 2030 um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Jedoch wird Deutschland sein Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 um 40 % zu reduzieren, voraussichtlich verfehlen. Schließlich nehmen die Emissionen seit 2009 nicht ab. „Anspruch und Wirklichkeit [fallen] auseinander“ (Löschel/Kaltenegger 2018: 14).

Der im November 2016 von der Bundesregierung verabschiedete „Klimaschutzplan 2050“ (BMU) zeigt zwar einerseits konkrete Ziele für die einzelnen Sektoren wie Energieversorgung, Verkehr, Industrie oder Land- und Forstwirtschaft auf. Andererseits ist der Ansatz noch sehr vage. So lobenswert die Struktur auch sein mag, Leitbilder für das Jahr 2050 zu verfassen und Meilensteine für 2030 festzulegen, so sehr braucht es konkretere Strategien – damit die Ziele auch erreicht werden können. Schon jetzt ist ersichtlich, dass einige Sektoren ihre Ziele nicht erreichen können. Auch die Regierungsbildung nach der letzten Bundestagswahl brachte keinen neuen Schwung in die nationale Klimapolitik. Zwischen außenpolitischer Rolle und innenpolitischem Handeln klafft also eine Lücke.

IV. Fazit

In dem Beitrag habe ich gezeigt, dass die deutsche UN-Politik sich in den beiden Politikfeldern in Bezug auf die Rollenkonformität unterscheidet. Im Bereich der Friedenspolitik ist heute der vernetzte Ansatz sowohl in der innenpolitischen Debatte wie auch im außenpolitischen Handeln der relevante Bezugspunkt. Er leitet das außenpolitische Handeln jetzt an und soll zukünftig auch in der Politik im Sicherheitsrat eine wichtige Rolle spielen. Die Rollenkonformität ist dabei aber ein neues Phänomen, wie die Analyse der Entscheidung Deutschlands zur Libyen-Resolution gezeigt hat. Damals lag noch eine Rollenkonkurrenz vor. Einerseits wollte Deutschland seine erprobte Rolle als Zivilmacht spielen, andererseits aber als aktiver und offensiver Multilateralist, der sich ggf. auch an den militärischen Zwangsmaßnahmen beteiligt, wahrgenommen werden. Deutschland tritt nach der Überwindung dieser Rollenkonkurrenz außenpolitisch selbstbewusster auf.

In der Klimapolitik liegt dagegen ein „conception-performance-gap“ vor (Harnisch/Frank&Maull 2011: 254). Obwohl Deutschland in der internationalen Klimapolitik seit jeher als Vorreiter auftritt, setzt es innenpolitisch die vereinbarten Emissionsreduktionsziele nicht oder zumindest nicht umfassend um. Es liegt also eine widersprüchliche Rollenwahrnehmung vor. Diese ist jedoch nicht nur negativ zu sehen. Eine Rollenkonkurrenz kann auch zum Lernen, konkret: zum Erlernen einer neuen Rolle führen. Würde die Rollenkonkurrenz in der Klimapolitik in einer ähnlichen Form überwunden werden, wie in es in der Friedenspolitik der Fall war, so könnte Deutschland eine aktivere Klimainnenpolitik betreiben. Dies wäre die Voraussetzung dafür, dass Deutschland auch weiterhin als Vorreiter in der internationalen Klimapolitik auftreten kann.

Diese für die Klimapolitik positive Form der Überwindung der Rollenkonkurrenz ist jedoch nur eine Option. Die andere wäre, dass Deutschland seine internationalen Ambitionen verringert. Da einige europäische Staaten die gemeinsame EU-Klimapolitik sowieso geschwächt haben, steht zu befürchten, dass Deutschland auch von den europäischen Partnerländern zur Zurückhaltung aufgefordert werden könnte. Positiv stimmt in diesem Zusammenhang einzig das klare Bekenntnis zum offensiven Multilateralismus seitens der Bundesregierung.

Literatur

Auswärtiges Amt 2016: Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2014 und 2015, Bundestagsdrucksache 18/9482.

Auswärtiges Amt 2018: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/internationale-organisationen/uno/deutschland-in-der-uno/205624>, rev. 28. 11. 2018.

Brühl, Tanja/Peltner, Anne 2015: Politisierung als Impulsgeber für Ver- bzw. Entrechtlichungsprozesse. Die Responsibility to Protect und die Vereinten Nationen, in: de Conceição-Heldt, Eugénia/Koch, Martin/Liese, Andrea (Hg.): Internationale Organisationen. Autonomie, Politisierung, interorganisationaler Wandel, Sonderheft 49 der Politischen Vierteljahresschrift, 213–238.

Brühl, Tanja/Rosert, Elvira 2014: Die UNO und Global Governance, Wiesbaden: Springer VS Verlag.

Brühl, Tanja 2007: Umweltpolitik, in: Schmidt, Sigmar/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: VS Verlag, 703–712.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2016: Klimaschutzplan 2050. Klimapolitische Grundsätze und Leitlinien der Bundesregierung. Berlin, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf rev. 28. 11. 2018.

Bundesregierung 2017: Leitlinien der Bundesregierung. Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, Berlin: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12813 vom 19. 06. 2017.

Bundesregierung 2016: Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik. 15. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung.

Cantir, Christian/Karboo, Juliet 2016: Unpacking Ego in Role Theory. Vertical and Horizontal Role Contestation in Foreign Policy, in: dies. (Hg.): Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations, London: Routledge, 1–22.

Dröge, Susanna/Rattani, Vijeta 2018: Internationale Führung in der Klimapolitik nach der COP 23. Die EU vor neuen klimapolitischen Herausforderungen, Berlin: SWP-Aktuell 9.

- Fronde, Manuel 2017: Deutschlands Klimapolitik. Höchste Zeit für einen Strategiewechsel, Essen: RWI Diskussionspapier Nr. 117.
- Harnisch, Sebastian 2011: Role Theory. Operationalization of Key Concepts, in: Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Maull, Hanns, W. (Hg.): Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses, London: Routledge, 7–15.
- Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Maull, Hanns, W. 2011: Conclusion. Role Theory, Role Change, and the International Social Order, in: dies. (Hg.): Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses, London: Routledge, 252–261.
- Heusgen, Christoph 2018a: „Eine schlagkräftige UN liegt in unserem ureigenen Interesse“. Interview, in: Vereinte Nationen 2/2018, 57–61.
- Heusgen, Christoph 2018b: Globale Sicherheitspolitik – wir sind gefordert, in: <https://peacelab.blog/2018/06/globale-sicherheitspolitik-wir-sind-gefordert>, rev. 28. 11. 2018.
- Holsti, K. J. 1970: National Role Conception in the Study of Foreign Policy, in: International Studies Quarterly, 14: 3, 233–309.
- IPCC (International Panel on Climate Change) 2018: Global Warming of 1.5 ° Celsius, New York: WMO and UNEP. <https://www.ipcc.ch/report/sr15/> rev. 28. 11. 2018.
- Koalitionsvertrag 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, https://www.cdu.de/system/tfd/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 rev. 28. 11. 2018.
- Löschel, Andreas/Kaltenegger, Oliver 2018: Nachtrag: Klimaziel 2020 verfehlt: Zeit für eine Neuausrichtung der Klimapolitik? Ifo-Schnelldienst, 71: 2, München: Ifo Institut, 14–17.
- Maull, Hanns W. 2007: Deutschland als Zivilmacht, in: Schmidt, Sigmar/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: VS Verlag, 73–84.
- Müller, Harald 2011: Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte, Frankfurt: HSFK Standpunkt 2/2011.

Seibel, Wolfgang 2013: Libyen, das Prinzip der Schutzverantwortung und Deutschlands Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über Resolution 1973 am 17. März 2011, in: Die Friedens-Warte, 88: 1–2, 87–115.

Varwick, Johannes 2011: Die deutsche UNO-Politik, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden: VS Verlag, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, 514–531.

Weißbuch 2016: Die Bundesregierung: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.

Der UN-Menschenrechtsrat – Ambivalenz als Strukturmerkmal

Herausforderungen für die aktuelle Menschenrechtspolitik

Theodor Rathgeber

Einführung

Der UN-Menschenrechtsrat (*Human Rights Council*; UNHRC) besteht seit über zehn Jahren, und bis heute scheiden sich die Geister, welche Ergebnisse der Rat seinem Mandat entsprechend eigentlich vorzuweisen hat. Zur Erinnerung: Er soll über (drohende) schwerwiegende, systematisch betriebene Menschenrechtsverletzungen berichten, sie analysieren und dokumentieren sowie politisch so darauf reagieren, dass Menschenrechtsverletzungen schon im Vorfeld oder ihre Fortführung verhindert werden und Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen werden können.¹ Kann das gelingen, wenn Staaten wie China, Venezuela, die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo), Burundi oder Saudi Arabien Mitglieder des Rates sind?

Skepsis schlägt dem UNHRC auf allen Ebenen entgegen, vor allem in der Presse,² aber auch unter Akademiker(inne)n.³ Ein zentrales Argument zielt auf die unzureichende Befassung des Rates mit schweren Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Ländern. Immer wieder exemplarisch genannt werden China, Ägypten, Cuba oder Saudi Arabien. Anstelle notwendiger Länderresolutionen habe sich der UNHRC auf ein Mehr an Mandaten zu thematischen Menschenrechten verlegt. Solch thematischen Mandate mögen ihren Wert haben,

-
- 1 Vgl. Resolution der UN-Generalversammlung (UNGA) [A/RES/] 60/251, v. a. Abschnitt 5.
 - 2 Vgl. Piccone, Ted 2016: *5 Myths About the UN Human Rights Council*, veröffentlicht in der HUFFINGTON POST am 08. Dezember 2016, abrufbar via https://www.huffingtonpost.com/ted-piccone/five-myths-about-the-un-h_b_8750184.html.
 - 3 Vgl. Forsythe, David P. 2012: *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 3. Auflage, Abschnitt II.3; Blanchfield, Luisa 2013: *The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress*, Congressional Research Service; www.fas.org/sgp/crs/row/RL33608.pdf; Freedman, Rosa/Houghton, Ruth 2017: *Two Steps Forward, One Step Back: Politicisation of the Human Rights Council*. In: Human Rights Law Review 2017, 0, 1–17, doi: 10.1093/hrlr/ngx02; eine größere Anerkennung der Prozesshaftigkeit in der Entwicklung des UNHRC findet sich u. a. bei Weiss, Thomas G./Forsythe, David P./Coate, Roger A./Pease, Kelly-Kate 2014: *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder (Col.): Westview Press, 7. Auflage, Abschnitt 7.

sie würden jedoch akute Menschenrechtsverletzungen nicht angemessen bearbeiten können. Darüber hinaus fehle es dem Rat an Vollstreckungsmechanismen, um selbst in einem Land wie Burundi die Menschenrechtssituation wirksam beeinflussen zu können.

Prominenten Widerhall erfuhren die skeptischen Stimmen durch den Rückzug der USA als Mitgliedstaat des UNHRC im Juni 2018. In der Begründung bescheinigte die damalige US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, Nikki Haley, dem UNHRC nicht nur Versagen bei der Prüfung und politischen Bearbeitung der Menschenrechtssituation unter inhumanen Regimen der Welt, wie China, Cuba, Iran oder Venezuela. Saudi Arabien erwähnte sie allerdings nicht. Darüber hinaus geißelte sie die obsessive Verurteilung Israels durch den UNHRC etwa in Form des regelmäßigen Tagesordnungspunktes (TOP) 7. Außerdem seien alle Reformbemühungen der USA beim UNHRC ins Leere gelaufen. Dass diese Bemühungen fruchtlos blieben, dafür trügen auch gleichgesinnte Regierungen Verantwortung. Sie hätten davor zurückgeschreckt, den Status quo des Rates in seiner doppeldeutigen und selbstbezogenen Ausformung ernsthaft in Frage stellen zu wollen.⁴ Nicht alle diese Feststellungen sind abwegig. Die Schlussfolgerung der US-Regierung, den Rat als Institution der internationalen friedlichen Streitschlichtung zukünftig nicht mehr bespielen zu wollen, ist es hingegen schon. Zumal diese Entscheidung die Erfahrungen der US-Ratsmitgliedschaft von 2009 bis 2015 außer Acht lässt. Diese Leerstelle hat wiederum nichts mit dem UNHRC, sondern mit der Abgrenzung der aktuellen US-Administration gegenüber der Präsidentschaft von Barack Obama zu tun.

Wie lässt sich aus alldem eine Einschätzung gewinnen, die der Arbeits- und Funktionsweise des Rates nicht nur im Aufdecken von Mängeln sondern ebenso in seiner mandatsgetreuen Wirksamkeit⁵ gerecht wird? Der vorliegende Text setzt sich mit der angedeuteten Kritik am Rat auseinander, wird aber vor allem auf die Dimensionen der Veränderungen zu sprechen kommen, die der UNHRC

⁴ Vgl. US State Department: *Remarks on the UN Human Rights Council*, 19. Juni 2018, abrufbar via <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/06/283341.htm>.

⁵ Die Frage, was ‚wirksam‘ ist, und mit welchen Methoden danach geforscht werden kann, kann hier nicht abgehandelt werden. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) hat dazu eine für die Praxis gedachte Anleitung veröffentlicht, s. OHCHR (Hg.) 2012: *Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation*, Genf, abrufbar via https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf. Direkt anwendungsbezogen auf den UNHRC hat die in Genf ansässige NGO *Universal Rights Group* Indikatoren entwickelt, s. <https://universal-rights.shinyapps.io/urg-analytics>. In der akademischen Welt haben Kollegen der Universität Maastricht 2009 einen ersten Pflock eingeschlagen; s. Coomans, Fons/Grünfeld, Fred/Kammaing, Menno T. (Hg.) 2009: *Methods of Human Rights Research*, intersentia: Antwerpen-Oxford-Portland. Die „zeitschrift für menschenrechte“ (Wochenschau Verlag) wird dieses Thema in einem ihrer Hefte 2019 als Schwerpunkt behandeln.

abseits der Schlagzeilen selbst in Gang gesetzt hat. Hervorgehoben werden die Ausdifferenzierung der Instrumente zur öffentlichen Behandlung und Dokumentation von Ländersituationen; wichtig nicht zuletzt für Sanktionsregime jenseits des Rates, etwa der USA oder der Europäischen Kommission in Fällen wie Syrien oder Myanmar. Behandelt werden ebenso die Beiträge des UNHRC zur thematischen Standardsetzung wie auch zur menschenrechtlichen Strukturhilfe in einzelnen Ländern. Ein weiterer Abschnitt geht der Frage nach, inwieweit der UNHRC seine verbürgte Rolle⁶ als Plattform für die Anliegen zivilgesellschaftlicher Akteure und den Schutz von Menschenrechtsverteidiger(inne)n wirksam ausfüllt. Abschließend wird die mögliche, proaktive Rolle der Bundesregierung skizziert und ein Ausblick auf eine verbesserte Arbeitsweise des UNHRC ausbreitet. Ich gehe also überwiegend auf Aspekte ein, die den UNHRC in den Prozessen seiner Veränderung und mithin Möglichkeiten der entsprechenden Beeinflussung zeigen.

Methodische Anmerkungen

Die genuine Normkontrolle bei den internationalen Menschenrechten obliegt zuvörderst den UN-Vertragsausschüssen (*Treaty Bodies*). Der UNHRC nimmt seine Aufgabenstellung auf der Basis seines normativen Mandats hingegen määndernd wahr. Wie in anderen Bereichen politischen Handelns etwa zu Demokratie und Rechtsstaat auch, nähern sich die Ergebnisse einmal mehr, einmal weniger dem normativen Anspruch an, ohne ihn je umfassend zu erfüllen. Der Rat vollzieht die Umsetzung seines Mandats durch rechtspolitischen Druck mit den Mitteln der Diplomatie. Eine gewisse Ambivalenz wird also immer bleiben, da der Rat nicht nur auf der Grundlage normativer Vorgaben sondern mit politisch organisierten Mehrheiten operieren muss. Diese Mehrheiten sind nur in Grenzen ausrechenbar und ergeben sich mit jeder Wahl neuer Ratsmitglieder in wichtigen Nuancen neu. Eine Bestandsaufnahme der Pros und Cons zum UNHRC enthält neben der strukturellen Entwicklung daher immer auch den Aspekt der Momentaufnahme, die für jede neu gewählte Ratszusammensetzung zu leisten ist.

M. E. hat der Rat über die Jahre durchaus erfolgreich auch im Bereich der Länderprüfung agiert. Zur Bewertung von Ländersituationen und thematischen Menschenrechten verfügt der Rat über mehrere grundlegende Mechanismen: eine Debatte – *interactive dialogue* und *general debate* – im Rahmen der offiziellen Tagesordnung, eine (Länder-)Resolution, das Länderprüfverfahren *Universal Periodic Review* (UPR), Berichte und Empfehlungen der UN-Sonderverfahren,

⁶ Vgl. UNGA Resolution 60/251, § 5.h.

mandatierte Untersuchungskommissionen (*Commission of Inquiry*) und *Fact-Finding*-Teams sowie die Einberufung einer Sondersitzung. Wer sich nicht allein an der Anzahl verabschiedeter Resolutionen und der Debatte über ein Land im Rahmen der offiziellen Ratsagenda orientiert, sondern auch die für den Rat erstellte Dokumentation und Analysen in den Berichten der UN-Sonderverfahren, des OHCHR (*Office of the UN High Commissioner for Human Rights*) sowie des UN-Generalsekretariats berücksichtigt, wird zu allen Ländern hinreichend fündig.

Dies ersetzt nicht die symbolträchtige Bewertung einer Ländersituation in Form einer Resolution. Gemessen an der Erosion anderer Einrichtungen der Vereinten Nationen in der Verteidigung und Umsetzung internationaler Standards, etwa des in einigen Fragen paralysierten UN-Sicherheitsrates, erscheint der UNHRC geradezu als Fels in der Brandung. Die Menschenrechtspolitik der deutschen Bundesregierung müsste darauf konsequent aufbauen und ihre diplomatischen Instrumente angemessen ausbauen. Unbeschadet der regierungsamtlichen Rhetorik klingt dies selbstverständlicher als es *de facto* ist.

Exkurs zur Entstehung des UNHRC

Der Vorläufer des UN-Menschenrechtsrates, die UN-Menschenrechtskommission (MRK), wurde 1946 als Unterorgan des ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialrat) ins Leben gerufen, um den normativen Gehalt der Menschenrechte mit politischen Mitteln um- und durchzusetzen. Aufgrund allseitiger, fundamentaler Kritik an der mangelnden effektiven Umsetzung der Menschenrechte wurde die MRK 2006 beendet und im gleichen Jahr durch den UNHRC ersetzt. Der neue Rat sollte mit einem erweiterten Instrumentarium auf dringliche, chronische, schwere und systematisch betriebene Menschenrechtsverletzungen zeitnah reagieren und agieren. Nicht zuletzt sollte der UNHRC Menschenrechtsverteidiger/-innen unterstützen und ihnen einen angemessenen Schutz gewähren.⁷

In der Tat, gemessen an den Tumulten bei der MRK im Jahr 2003 oder den offenen Blockaden gegen Länderevaluierungen bedeutet die Einrichtung des UNHRC eine merkbliche Verbesserung. Die Länderevaluierung unter dem damals einschlägigen Tagesordnungspunkt 9 war in der MRK faktisch zum Erliegen gekommen. Libyen hatte 2003 den Vorsitz der MRK inne. Aus menschenrechtlicher Sicht ein Skandal an sich, der sich im Rat bislang nicht wiederholt hat. Ambitionen von Saudi Arabien, im Jahr 2016 die Ratspräsidentschaft anzustreben, wurden hinter den Kulissen bereinigt. Im März 2003 hatten Pakistan und Ma-

⁷ Vgl. UNGA Resolution 60/251, op.cit., Fußnote 1.

laysia abwechselnd durch Anträge zur Geschäftsordnung jegliche Befassung des von Brasilien vorgelegten Resolutionsentwurfes zu Menschenrechten und sexueller Orientierung verhindert und die MRK-Sitzung über einen ganzen Nachmittag blockiert. Die Botschafterin Libyens konnte die gezielte Paralyse der Sitzungsleitung nicht abwenden und war augenscheinlich von Botschaftern einiger arabischer Staaten instrumentalisiert worden. Im Jahr 2016 verabschiedete der UNHRC nach langen, sehr kontroversen Auseinandersetzungen die Resolution 32/2, die ein Mandat in Gestalt einer/eines unabhängigen Expertin/Experten zum Thema Schutz gegen Gewalt und Diskriminierung auf der Grundlage sexueller Orientierung und Gender-Identität zu verabschieden.

Der seit Mitte 2006 tagende UNHRC war zu Beginn durchaus von Bestrebungen einer Anzahl von Ländern gekennzeichnet, kritische Feststellungen zu Ländersituationen möglichst zu verhindern. Während der Verhandlungen zur Etablierung des Rates⁸ hatten insbesondere Staaten aus der Afrika-Staatengruppe auf die völlige Abschaffung von Länderresolutionen gedrungen. Die diplomatischen Vertretungen aus China, Cuba, Ägypten, Pakistan, Russland und Südafrika setzten zwischen 2007 und 2009 alle möglichen Hebel an, um eine offene Erörterung von konkreten Menschenrechtslagen gerade auch durch zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen zu unterbinden. Die Vertretung Chinas stellte systematisch Anträge zur Geschäftsordnung, wenn allein der Name Tibet ausgesprochen wurde. Die Situation in Tibet habe nichts mit Menschenrechten zu tun.⁹ Neue Möglichkeiten zur mündlichen Stellungnahme für Nichtregie-

⁸ Vgl. das *Institutional-building package* (UNHRC Resolution 5/1) und andere Gründungsdokumente des Rates via <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/BackgroundDocuments.aspx>.

⁹ Zur Illustration ein Ausschnitt zum Bericht über die 7. UNHRC Tagung im März 2008, zitiert nach Theodor Rathgeber: Im Rahmen der 7. Tagung des UNHRC zitierte der Regierungsvertreter der USA Ausschnitte aus der Erklärung zur Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 und kam auf Tibet zu sprechen. Er wurde durch einen Geschäftsordnungsantrag (GOA) seitens Chinas unterbrochen. Die Einzelfallschilderung zu Tibet entspräche nicht dem Design von TOP 8 (Entwicklung nach der Wiener Erklärung und Umsetzung des Aktionsprogramms). Der US-Vertreter setzte in Bezug auf Tibet fort, dass glaubwürdige Berichte zur Lage im Land fehlten, da die chinesische Regierung keine Journalisten in das Gebiet lasse. Nächster GOA durch China: der Ratspräsident müsse klären, was zum Aktionsprogramm und zur Erklärung von Wien an Ausführungen zulässig sei. Der Ratspräsident versuchte, den Konflikt klein zu halten und meinte, die Delegationen würden dafür gesorgt haben, dass ihre Stellungnahmen mit der Tagesordnung auf Linie sind. Der US-Vertreter zitierte zur Meinungsfreiheit aus der Wiener Erklärung, bezog dies wieder auf Tibet und forderte die chinesische Regierung auf, universelle Rechte anzuerkennen. Nächster GOA durch China: die USA würden nicht zum TOP 8 sprechen und sich nicht an verabredete Verfahren halten, den MRR politisieren und doppelte Standards anlegen. Der Ratspräsident dankte dem chinesischen Vertreter für seine Auslegung zum verabredeten Verfahren zu TOP 8, stellte aber fest, TOP 8 sei für alle eine gute Gelegenheit, die Wiener Erklärung und das Ak-

rungsorganisationen (NGOs) im Rahmen des Länderprüfverfahrens UPR wurden unterlaufen, indem die diplomatischen Vertretungen mehrerer Regierungen alles daran setzten, um ihnen genehme NGOs auf die vorderen Plätze der Redelisten zu platzieren. Insgesamt nutzten die genannten Staaten alle Möglichkeiten, eine möglichst restriktive Auslegung der Ratsregularien durchzusetzen.¹⁰

Diese Arbeitsbedingungen haben sich gründlich verändert. Eine bessere Vorbereitung auf diese Taktiken durch westliche und lateinamerikanische Staaten und Absprachen zwischen beiden Staatengruppen einerseits sowie die Ratsmitgliedschaft der USA ab 2009 andererseits trugen wesentlich zum Unterschied bei. Die Delegation Chinas lässt zwar nach wie vor nichts unversucht, um eine kritische mündliche Stellungnahme zu verhindern. Im Unterschied zu den ersten Jahren des UNHRC kann sich China jedoch nicht mehr darauf verlassen, dass bei einem Votum eine Ratsmehrheit dem Antrag zur Geschäftsordnung folgen würde. So können, unbeschadet aller Mühsal, die China-kritischen Statements aktuell bis zum Ende vorgetragen werden.

Im Vergleich zum Jahr 2006 hat der Rat in den Jahren ab 2010 bis 2017 die Anzahl länderspezifischer Resolutionen verdreifacht.¹¹ Im März 2011 wurde das erste neue Ländermandat im UNHRC eingerichtet, hier zur Menschenrechtslage im Iran.¹² Eine bemerkenswerte Länderkooperation hatte diese Resolution auf den Weg gebracht: Schweden, Moldawien, Panamá, Sambia, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (jetzt Nordmazedonien) und die USA. In der Vergangenheit des Rates (wie der MRK) waren Länderresolutionen; mit Ausnahme zu Israel, fast ausschließlich von westlichen Ländern eingebracht worden.

tionsprogramm sowie das Follow-up dazu zu debattieren. Die dazu geäußerten Meinungen müssten nicht geteilt sondern könnten am Schluss der Debatte mit dem Recht auf Widerrede klargestellt werden. Der US-Vertreter setzte sein Statement fort, las nochmals einen Absatz aus der Wiener Erklärung vor und empfahl der chinesischen Regierung einen substanziellen Dialog mit dem Dalai Lama. Dieselbe Prozedur wiederholte sich, als Australien ebenfalls auf Tibet zu sprechen kam. Beiträge der NGOs wurden mehrfach unterbrochen. Zimbabwe, Pakistan, Algerien und Sri Lanka fühlten sich bemüßigt, China in seiner Interpretation zu TOP 8 ebenfalls durch je einen GOA zu unterstützen. Kuba drohte, die Debatte per GOA sofort beenden zu lassen, wenn sich die Beiträge zu TOP 8 nicht änderten. Slowenien und die Schweiz griffen in die Debatte ebenfalls mit einem GOA ein. In der Nachbereitung zu dieser Debatte schickte die EU einen Brief an den Ratspräsidenten, dass seine Sitzungs-führung keinen Präzedenzfall für zukünftige Stellungnahmen von NGOs zu TOP 8 darstellen könne; abrufbar via <https://www.forum-menschenrechte.de/unsere-themen/un-menschenrechtsrat>.

10 Zu Einzelheiten vgl. weitere Berichte des Autors zu jener Zeit, abrufbar via <https://www.forum-menschenrechte.de/unsere-themen/un-menschenrechtsrat>.

11 Vgl. Piccone 2016, op.cit., Fußnote 2. Im Jahr 2018 wurde die Anzahl der Resolutionen beim UNHRC bedingt durch Haushaltskürzungen insgesamt wieder deutlich gesenkt.

12 Resolution A/HRC/RES/16/9; *Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran*.

Rund ein Viertel aller Resolutionen bezieht sich inzwischen auf konkrete Ländersituationen; also eine Umkehrung der zuvor genannten Bemühungen um Reduzierung oder vollständiger Abschaffung in den ersten Jahren des Rates. Dazu kommt, dass in thematischen Mandaten die Ländervisiten und *ergo* die Evaluierungen der Ländersituationen zugenommen haben.¹³ Hingegen verringerten sich die Sondersitzungen (*Special Session*) zu Israel merklich. Von 2006 bis 2009 wurden sechs (von 12) Sondersitzungen zu Israel und den besetzten palästinensischen Territorien einberufen. Ab 2010 bis 2018 reduzierte sich die Anzahl dieser Sondersitzungen auf zwei von insgesamt 16 in diesem Zeitraum.¹⁴

Aus der Dynamik der Ratsmitgliedschaft der USA ergaben sich unmittelbare Änderungen ebenso bei den Resolutionen zum Thema Religionsfreiheit und Meinungsfreiheit. Gleich im ersten Jahr der Ratsmitgliedschaft legten die USA zusammen mit Ägypten eine Resolution zur Meinungsfreiheit vor (12/16). In früheren Jahren hatten Ägypten und Pakistan erfolgreich Wortlaute zum Mandat dieser Resolution zu platzieren begonnen, die den Mandatsträger bzw. Sonderbericht-erstatte zur Meinungsfreiheit beauftragten, einen Fokus auf den Missbrauch des Rechts auf freie Meinung zu legen, etwa wenn Religionsgemeinschaften beleidigt würden. Die Resolution 12/16 entschärfte einige dieser Formulierungen und gab dem Mandat auf, wieder mehr den Einschränkungen durch Staat und Regierung oder neuen Herausforderungen wie durch das Internet nachzugehen.

Bis zum Jahr 2010 hatte Pakistan im Namen der *Organisation of Islamic Cooperation* (OIC) eine Resolution zum Thema religiöse Intoleranz mit dem Titel *Combating defamation of religion* vorgelegt. Im wesentlichen sollte dadurch die Religion als solche und nicht die freie Religionsausübung durch Individuen unter Schutz gestellt werden. Ab März 2011 wurden Titel und Inhalt dieser Resolution durch nachhaltiges Zutun der USA und strategisch angelegte Konferenzen und Berichte des OHCHR verändert. Die Resolution heißt seitdem *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence, and violence against persons based on religion or belief*; nimmt also die einschlägige Begrifflichkeit des Zivilpakts auf.¹⁵ Beide Beispiele zeigen exemplarisch das Ringen um Meinungsführerschaft, wie das Mandatsverständnis des UNHRC auszulegen und seine Regularien anzuwenden seien. Sie vermit-

¹³ Vgl. Piccone, Ted/McMillen, Naomi 2016: *Country-specific scrutiny at the United Nations Human Rights Council: More than meets the eye*, Brookings Institution: Washington DC, Working Paper, S. 2 ff., abrufbar via <https://www.brookings.edu/research/country-specific-scrutiny-at-the-united-nations-human-rights-council-more-than-meets-the-eye>; eigene Recherchen.

¹⁴ Vgl. Übersicht auf <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Pages/SpecialSessions.aspx>.

¹⁵ Vgl. Resolution [A/HRC/RES] 16/18.

teln ebenso Einblicke darin, wie durch aktives Engagement der Staaten in- und außerhalb des Rates eine menschenrechtsfreundliche Arbeits- und Funktionsweise des Rates hergestellt werden kann.

Ländersituationen in der Arbeit des Rates

Die allgemeine Arbeits- und Funktionsweise des UNHRC ist an anderer Stelle hinreichend beschrieben und muss hier nicht ausgeführt werden.¹⁶ Ebenso wurde die kritische Auswertung des Rates, die Kluft zwischen normativem Auftrag gegenüber tatsächlichem Agieren vor allem bei Ländersituationen schon angemerkt. Exemplarisch genannt sei der letzte mündliche Bericht zur 38. Tagung des UNHRC (Juni 2018) durch den damaligen UN-Hochkommissar, Zeid Ra'ad Al Hussein.¹⁷ Er verwies auf die Unwilligkeit einiger Staaten, mit der Institution überhaupt zusammenarbeiten zu wollen und nannte u. a. Syrien, Myanmar, Venezuela, Burundi und China. Außerdem hätten in den Jahren seiner 5-jährigen Amtszeit rund 40 Staaten keine einzige Visite durch Mandate der Sonderverfahren zugelassen; darunter Ägypten, Bahrain, Belarus, Bolivien, die DR Kongo, Iran, Nicaragua, Pakistan, Turkmenistan, Uganda, Jemen oder Simbabwe. Er hob bei gleicher Gelegenheit auch positive Veränderungen in der Zusammenarbeit mit dem OHCHR hervor: so mit Äthiopien, Argentinien, Australien, Aserbeidschan, Brasilien, Chile, Georgien, Ghana, Griechenland, Honduras, Italien, Kasachstan, Libyen, Mexiko, Moldawien, Serbien, Südkorea, Sri Lanka, Tunesien, Ukraine, Großbritannien und den USA. Er zeigte sich ebenso von den jüngsten Reformbestrebungen in Eritrea beeindruckt, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte wieder herzustellen. Bis hierhin wird dem Rat kein gutes, aber immerhin ein gemischtes Zeugnis bei der Umsetzung seines Mandats attestiert werden.¹⁸

¹⁶ Vgl. Rathgeber, Theodor 2014/2015: *Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf*. In: Felix Kirchmeier, Michael Krennerich: Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Menschenrechte: Berlin, S. 227–257.

¹⁷ S. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23206&LangID=E>.

¹⁸ Vgl. Angaben in Fußnote 3; im deutschsprachigen Raum vgl. Geiss, Robin 2013: *Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen: eine Standortbestimmung nach Abschluss des ‚Review‘-Prozesses*. In Marten Breuer et. al. (Hg.) *Der Staat im Recht: Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag*, Duncker & Humblot: Berlin, S. 784–797; Rathgeber, Theodor 2013: *Performance and Challenges of the Human Rights Council: An Ngos' View*, Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin; Karrenstein, Daniela 2011: *Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen*, Mohr Siebeck: Tübingen.

Häufig nimmt die Kritik den Rat als uniforme Institution in den Blick, weniger die komplexe Mehrheitsbeschaffung in den Abstimmungen oder die Ausdifferenzierung der Instrumente. Rein numerisch bilden je 13 Mitgliedstaaten aus Afrika und Asien bei 47 Ratsmitgliedern¹⁹ die Mehrheit. Die schlichte Addition wird als Machtblock zugunsten eines staatszentrierten Menschenrechtsverständnisses gewertet. Es lassen sich solche Entscheidungen finden, ein Automatismus ist es nicht. Stattdessen nehmen Positionsunterschiede innerhalb einer Regionalstaatengruppe zu, am deutlichsten in der afrikanischen Staatengruppe.²⁰ In seiner zweiten Ratsmitgliedschaft stimmte Sambia (2006–2008, 2008–2011)²¹ einige Male entgegen den Vorgaben der Afrika-Staatengruppe. Ebenso ließen Senegal²² und Sierra Leone (2012–2015) auch öffentlich ihren Dissens mit der Mehrheit in der Regionalgruppe erkennen; Senegal vor allem in der zweiten Mandatszeit 2010–2012. Die Botschafterin von Sierra Leone kritisierte mehrfach die Sprecherrolle Ägyptens in Bezug auf die Afrika-Staatengruppe, wenn der ägyptische Diplomat einen Konsens behauptete, den es nicht gab, oder in den Länder wie Sierra Leone gar nicht erst eingebunden worden waren. In ähnlicher Weise widersprach Ghana²³ ab seiner zweiten Ratsmitgliedschaft häufiger der Meinungsführerschaft der Blockfreienbewegung (*Non-Aligned Movement*; NAM). Die NAM ist ein Staatenverbund, auf dessen Konferenzen menschenrechtliche Fragen debattiert und Schlussfolgerungen für die Mitgliedsländer gezogen werden. Kleinere Länder aus dem globalen Süden mit geringeren Ressourcen für auswärtige Analysen orientieren sich häufig an diesen Einschätzungen. Die normative Grundlage des UNHRC etwa bei den Themen Meinungsfreiheit und Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure bestärkten außerdem Botswana (2012–2014, 2015–2017) und Namibia (2014–2016).

¹⁹ Die Ratsmitgliedschaft beträgt drei Jahre, mit der Möglichkeit einer sofortigen Wiederwahl. Nach sechs Jahren ununterbrochener Ratsmitgliedschaft muss mindestens ein Jahr pausiert werden. Nach der ersten Wahl im Jahr 2006 endete für einige Staaten die Mitgliedschaft per Losentscheid bereits nach einem Jahr oder nach zwei Jahren, um den Modus zu etablieren, die Ratsmitglieder jedes Jahr zu einem Drittel zu wählen; vergleichbar dem Wahlmodus zum US-Senat.

²⁰ An den Feststellungen aus dem Jahr 2012 hat sich nichts geändert; vgl. Rathgeber, Theodor 2012: *New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council Between the Review Process and the Arab Spring*, Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin-Genf; s. ebenso Berichte zu den UNHRC-Tagungen ab 2013, abrufbar via <https://www.forum-menschenrechte.de/unsere-themen/un-menschenrechtsrat>.

²¹ Bis zur Reform des UNHRC im Jahr 2011 begann und endete die Mitgliedschaft jeweils im September des Jahres; wie bei der UNGA. Danach begann und endete die Ratsmitgliedschaft mit dem Kalenderjahr.

²² Mitgliedschaft 2006–2009, 2009–2012, 2018–2020.

²³ Mitgliedschaft 2006–2008, 2009–2012, 2015–2017.

Vergleichbar scherten die Malediven während der Präsidentschaft von Mohamed Nasheed und der ersten Mitgliedschaft im UNHRC²⁴ regelmäßig aus dem Staatenverbund der OIC etwa bei den Themen Religions- und Meinungsfreiheit, zivilgesellschaftliche Partizipation, Kinder- oder Frauenrechte aus. Zwischenzeitlich reformorientierte Regierungen in Thailand²⁵ und den Philippinen²⁶ stärkten ebenso – neben Südkorea und Japan – die normative Ausrichtung der Ratsarbeit und zeigten ihren Dissens zu den Wortführern in der Asien-Staatengruppe bei Abstimmungen durch Enthaltungen an.

Innenpolitische Veränderungen während der öffentlichen Proteste in Nordafrika und dem Nahen Osten 2011 und 2012 schlugen sich im Rat ebenso nieder. In dieser Spanne stimmte die libysche Delegation selbstkritisch geradezu allen Vorschlägen im UNHRC zur ungeschönten Aufarbeitung der Menschenrechtslage im eigenen Land zu. Tunesien begrüßte und erbat die Unterstützung des UNHRC und des OHCHR beim Aufbau einer rechtstaatlichen und menschenrechtsbasierten Staatsstruktur. Marokko stellte sich als Plattform für die Diskussion strittiger Themen wie Religionsfreiheit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit zur Verfügung. Das war anderen Staaten in der Regionalgruppe Afrika nicht geheuer, wie etwa Südafrika oder Algerien. Gleichwohl, die vormalis eher unisono betriebene Konfrontation war in diesen Momenten einer verständigen Haltung im Rat zur Bearbeitung von Menschenrechtsverletzungen gewichen.

Über die Jahre schälte sich ein Abstimmungsverhalten einzelner Staaten im Rahmen ihrer Ratsmitgliedschaft heraus, das je nach Themen und Ländersituation eine differenzierte Auswertung für strategische Planungen ermöglichte.²⁷ Das Abstimmungsverhalten ausgewählter Länder zeigt, nicht überraschend, dass Cuba, China, russische Föderation, Pakistan, Ägypten, Venezuela oder Burundi in jüngerer Zeit konstant gegen Ländermandate stimmen, soweit nicht Israel und die besetzten palästinensischen Gebiete betroffen sind. In der afrikanischen Staatengruppe änderte sich die grundsätzliche Bewertung von Ländermandaten

²⁴ Mitgliedschaft 2010–2013, zweite von 2013–2016 unter Präsident Abdulla Yameen.

²⁵ Mitgliedschaft 2010–2013.

²⁶ Mitgliedschaft 2006–2007, 2007–2010, 2011–2014, 2016–2018 unter Präsident Rodrigo Duterte.

²⁷ Eine interaktive Übersicht über die Abstimmungen der Ratsmitglieder von 2006 bis 2018 bietet Universal Rights Group via <https://www.universal-rights.org/country-voting-history-portal/>; vgl. auch die Sitzungsprotokolle der UNHRC-Tagungen, abrufbar via [https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpPages\)/CBD301FF98AF69B980256EE700376D86?OpenDocument&count=10](https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpPages)/CBD301FF98AF69B980256EE700376D86?OpenDocument&count=10) oder die Berichte auf der Webseite des Forums Menschenrechte <https://www.forum-menschenrechte.de/unsere-themen/un-menschenrechtsrat>.

hingegen.²⁸ Resolutionen zu Eritrea, Mali oder Burundi wurden von der Staaten-
gruppe selbst vorgelegt. Botswana, Mauritius und Sierra Leone trugen darüber
hinaus andere Länderresolutionen im Rat mit.²⁹

Nach dem Putsch in Honduras im Juni 2009 brachte Mexiko die Resolution
12/14 ein, die unter anderem die sofortige Rückkehr des gestürzten Präsidenten
Zelaya forderte. Es dauerte bis zum September 2018, ehe die Staatengruppe zu
Lateinamerika und der Karibik (GRULAC)³⁰ wieder eine Länderresolution gegen
einen Staat aus der eigenen Regionalgruppe vorlegte. Die Resolution 39/1 (*Promotion and protection of human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*)
beauftragte das OHCHR, zur 41. Ratstagung im Juni 2019 einen schriftlichen Be-
richt vorzulegen. Die Resolution erwähnte ausdrücklich den kritischen, mündli-
chen Bericht des OHCHR zur Menschenrechtslage im Land als Referenz für die
Resolution.

Indien, Brasilien und Südafrika stimmten – mit Ausnahme zu Israel und Palästina – bei Länderresolutionen unterschiedlich ab. Südafrika und Indien betonten den Vorrang nationaler Verfahren und die Souveränität des Staates und enthielten sich selbst in Fällen von Nordkorea oder Syrien. Brasilien zeigte sich seit 2010 offen für die Prüfung von Menschenrechtslagen vor allem in Krisensituationen. Ausnahmen von der Regel bildeten für Südafrika und Indien die Resolutionen zu Burundi 2015 (30/27) und 2016 (33/24) sowie für Indien die Resolutionen zu Sri Lanka in den Jahren 2012 (19/2) und 2013 (22/1) sowie zum Massaker in der syrischen Stadt *El-Houleh* 2012 (19/1). Indiens Votum zu Sri Lanka war dem politischen Druck des für die damalige Unionsregierung wichtigen Koalitionspartners aus dem Bundesstaat Tamil Nadu geschuldet. Nach dem Präsidentschaftswechsel zu Dilma Rousseff 2010 war Brasilien dazu übergegangen, die Menschenrechtslagen in anderen Ländern eher situativ analysieren und einen Ausweg für Regierungen weisen zu wollen; so in Sri Lanka, Belarus, Iran oder Syrien. Im März 2009 hatte sich die Delegation Brasiliens bei der Erneuerung des Mandats zu Nordkorea (Resolution 10/16) noch enthalten. Brasilien und Südafrika engagier-

²⁸ Dies hängt auch damit zusammen, dass Länderresolutionen unter verschiedenen Tagesordnungs-
punkten (TOP) des Rates behandelt werden. Resolutionen unter TOP 4 gelten als
Strafaktion gegen ein Land. Resolutionen unter TOP 2 sind stärker auf Kooperation ange-
legt, unter TOP 10 auf die technische Kooperation zwischen Land und OHCHR. TOP 7 be-
zieht sich exklusiv auf Israel und Palästina.

²⁹ Vgl. Dam, Philippe/Human Rights Watch 2014: Africa and the Global Human Rights Agenda: The African Group at the UN Human Rights Council. Policy Briefing 108, via <http://saiia.org.za/research/africa-and-the-global-human-rights-agenda-the-african-group-at-the-un-human-rights-council>.

³⁰ *Grupo de Estados Latinoamericanos y del Caribe*; hier (Resolution 39/1) mit Argentinien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Mexiko, Paraguay und Peru, unterstützt von Kanada und der EU.

ten sich im UNHRC außerdem zu den Themen Lesben, Schwule, Gender-Identität, Frauen- und Kinderrechte. Brasilien kooperiert seit 2013 mit Deutschland zum Thema Recht auf Privatsphäre und hat dazu im April 2015 die Einrichtung eines Sonderberichterstatters sowie die Folgeresolution mitgetragen.³¹ Hier sind Themen benannt, die sich zur Vertrauensbildung eignen, die wiederum bei den sensibler gehandhabten Länderresolutionen zum Tragen kommen kann.

Von den bislang 28 Sondersitzungen befassten sich 25 mit Ländersituationen.³² Allein im Jahr 2011 behandelte der Rat vier Mal die Lage in Syrien aus der Menschenrechtsperspektive. Zwei Sondersitzungen behandelten die Themen Recht auf Nahrung (Nr. 7, Mai 2008) und Folgen der Finanzkrise für Menschenrechte (Nr. 10, Februar 2009). Eine Sitzung befasste sich mit dem nicht-staatlichen bewaffneten Akteur *Boko Haram* (Nr. 23, April 2015) sowie mit ISIS im Kontext des Irak (Nr. 22, September 2014). In der Regel erteilten die Resolutionen den Auftrag, Untersuchungen durch unabhängige Expert(inn)en oder das OHCHR einzuleiten und Berichtsfolgen in der Agenda des Rates festzulegen.

Die kritisierte Nichtberücksichtigung bestimmter Länder durch die Mechanismen und Instrumente des UNHRC verliert vor diesem Hintergrund zwar nicht ihre Berechtigung. Der kursorische Einblick in das Zustandekommen von Länderresolutionen verweist jedoch darauf, dass das Manko weniger der Institution UNHRC anzulasten, sondern der Unzulänglichkeit in der Herstellung von Mehrheiten geschuldet ist. Mehrheiten, deren Zustandekommen vielerlei (geo-)politischen Gesichtspunkten folgt. Was sich über die Zeit verändert hat, ermisst sich vor dem Hintergrund, dass bis 2009 die Initiative zu einer Länderresolution (mit Ausnahme zu Israel und Palästina) exklusiv von der Staatengruppe westlicher (und anderer) Länder (WEOG) ausging. Ebenso hielten bis 2009 Länder aus der Blockfreienbewegung und der OIC eine Art Boykott zum Tagesordnungspunkt 4 aufrecht. Ab 2010 mehrten sich unter TOP 4 die Schlagabtausche gegenseitiger Vorhaltungen mit langen Listen zum anschließenden Recht auf Widerrede.

Zur Evaluierung von Ländersituationen stehen darüber hinaus grundsätzlich auch die thematischen Mandate zur Verfügung. Beantragte und durchgeführte Ländervisiten durch eine Vielzahl an Mandatsträger(inne)n haben exponentiell zugenommen.³³ Die Berichte über ihre Ländervisiten und der interaktive Dialog darüber im Plenum des UNHRC verlaufen fallweise nicht weniger kontrovers als

³¹ Resolution 28/16, *Right to Privacy in the Digital Age*; und 34/7.

³² Davon 7 Sitzungen zu Israel und besetzte palästinensische Gebiete, 5 zu Syrien, 2 zu Myanmar, je eine zu Libanon/Israel, Sudan/Darfur, DR Kongo, Sri Lanka, Haiti, Elfenbeinküste, Libyen, Zentralafrikanische Republik, Irak und ISIS, Burundi, Süd-Sudan.

³³ Vgl. Übersicht auf https://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en.

die Debatte über die Berichterstattung zu einzelnen Ländern. Die Reaktionen Indiens auf die Berichte der Mandate zu extralegalen Hinrichtungen³⁴ oder Gewalt gegen Frauen³⁵ waren jeweils von einem diplomatischen Eklat und der – im Ergebnis folgenlosen – Drohung begleitet, die kritische Bestandaufnahme per Verhaltenskodex aus der amtlichen Dokumentation des UNHRC entfernen zu lassen. Im Unterschied zur Regierung reagierte der Oberste Gerichtshof in Indien (Supreme Court) auf die Untersuchungsergebnisse des Sonderberichterstatters und nahm sie zum Anlass, ein Verfahren gegen den Staat Indien in Sachen extralegaler Tötungen im Zusammenhang mit dem Ausnahmegesetz AFSPA (*Armed Forces (Special Powers) Act* von 1958) zu eröffnen.

In die Berichterstattung waren und sind auch die Länder der WEOG einbezogen. In den USA waren vor allem zwischen 2008 und 2016 mehrere Sonderberichterstatter unterwegs, die Untersuchungen zu den Themen willkürliche Verhaftungen, extralegale Tötungen, Folter, extreme Armut, Meinungs- und Versammlungsfreiheit durchführten. Eine geplante Visite auf Guantánamo Bay wurde 2012 vom damaligen Sonderberichterstatter zu Folter abgesagt, da die US-Behörden Bedingungen stellten unter anderem keine vertraulichen Gespräche mit den Gefangenen genehmigten. Bei Folter wurden in den Berichten nicht nur das Waterboarding sondern auch Fälle langer Einzel- und Isolationshaft angesprochen.³⁶ Präsident Donald Trump ließ im Januar 2019 mitteilen, dass die USA die Zusammenarbeit mit den UN-Sonderverfahren komplett einstellen.³⁷ In Frankreich wurden Untersuchungen unter anderem zu den Themen Religionsfreiheit (2005/6) und Minderheiten (2007/8),³⁸ in Großbritannien unter anderem zu Versammlungsfreiheit (2016/7), Wahrheit, Gerechtigkeit, Entschädigung und Garantie der Nichtwiederholung (2016/7) und Gewalt gegen Frauen (2014/5) durchgeführt.³⁹

³⁴ Die Ergebnisse der Visite von 2012 wurden im Juni 2013 vorgestellt (Dokument A/HRC/23/47/Add.1) und in einem Nachfolgebericht 2015 nochmals aufgegriffen (Dokument A/HRC/29/37/Add.3).

³⁵ Die Ergebnisse der Visite von Ende 2013 wurden Juni 2014 vorgestellt (Dokument A/HRC/26/38/Add.1).

³⁶ Zur Übersicht s. <https://www.ohchr.org/EN/Countries/LACRegion/Pages/USIndex.aspx> sowie http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?c=199&su=198.

³⁷ Leonberg, Mark 2019: *UN Ceases Cooperation With UN Human Rights Special Rapporteurs*. UN DISPATCH, abrufbar via <https://www.undispatch.com/us-ceases-cooperation-with-un-human-rights-special-rapporteurs/>.

³⁸ Vgl. Übersicht via <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/FRIndex.aspx>.

³⁹ Vgl. Übersicht via <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/GBIndex.aspx>.

In den Jahren 2011 bis 2017 haben die Hochkommissare für Menschenrechte, Navanethem Pillay und Zeid Ra'ad Al Hussein konstant auf die dramatische Lage der Flüchtlinge und Migrant(inn)en bei ihrer Flucht über das Mittelmeer hingewiesen und Maßnahmen eingefordert.⁴⁰ Der damalige Sonderberichterstatter zum Thema Migration, François Crépeau, legte Berichte zu seinen Visiten in Tunesien, der Türkei, Italien, Griechenland, Malta und bei der Europäischen Union vor.⁴¹ Sie analysierten die Migrations- und Flüchtlingspolitik sowohl der einzelnen Staaten als auch der EU als Ganzes, empfahlen menschenrechtlich basierte Maßnahmen und anderes mehr. Die damaligen Regierungen Italiens und Griechenlands nahmen einzelne Empfehlungen auf. Italien startete für eine gewisse Zeit das Programm SAR (*Search and Rescue*) durch die Küstenwache, Griechenland versprach eine Verbesserung der Unterbringung. Die Delegation der EU in Genf wie auch die Europäische Kommission in Brüssel zeigten sich hingegen in Bezug auf Maßnahmen wortkarg und bestritten die Feststellung des Sonderberichterstatters, die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik orientiere sich ausschließlich an Fragen der Grenzsicherung.

Gemessen an den üblichen Aufgabenstellungen einer Länderresolution enthielten die Berichte der thematischen Mandate in Umfang und Tiefe vergleichbare Einsichten über Brennpunkte und Verletzungen der Menschenrechte in einzelnen Ländern wie bei der EU. Methodisch vergleichbar der Weigerung einiger Staaten, mit Ländermandaten zu kooperieren, tragen auch die Unterlassungen oder Nichtbefassung etwa der EU auf Empfehlungen zur Flüchtlings- und Migrationspolitik oder die Absage an Kooperation durch die aktuelle US-Präsidentschaft zur Erosion der Menschenrechtsstandards bei.

⁴⁰ Vgl. OHCHR 2017: *In Search of Dignity*. Report on the human rights of migrants at Europe's border. OHCHR: Genf; und andere Berichte, abrufbar via <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/FeatureStories.aspx>.

⁴¹ François Crépeau 2012–2017: Länderberichte zu Tunesien (A/HRC/23/46/Add.1); zur Türkei (A/HRC/23/46/Add.2); Italien (A/HRC/23/46/Add.3 plus Kommentierung durch die Regierung A/HRC/23/46/Add.6 plus Follow-up A/HRC/29/36/Add.2); Griechenland (A/HRC/23/46/Add.4 plus Kommentierung durch die Regierung A/HRC/23/46/Add.5 plus Follow-up A/HRC/35/25/Add.2); Kommentierung durch die Europäische Union (A/HRC/23/G/2); Malta (A/HRC/29/36/Add.3); abrufbar via <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/CountryVisits.aspx>.

Ausdifferenzierung der Instrumente und Mechanismen

Zum Stichwort Ausdifferenzierung gehört zunächst der Hinweis, dass mit drei regulären Tagungen pro Jahr und unter Einschluss der Sitzungszeiten aller Unterorgane und Arbeitsgruppen, abzüglich Feiertagen und Ferienzeiten, der UNHRC die Lage der Menschenrechte weltweit ganzjährig beobachtet, analysiert und auswertet. Dabei sind die Zeiten für Ländervisiten seitens der Mandate der Sonderverfahren nicht mitgezählt. Dazu kommen die Sitzungszeiten der UN-Vertragsorgane, die im Jahr 2018 zusammengezählt 90 Wochen tagten.⁴² An Informationen, Analysen und Bewertungen bzw. Empfehlungen für staatliches Handeln mangelt es also nicht.

Seit seiner Entstehung im Jahr 2006 hat der Rat darüber hinaus seine Instrumente und Mechanismen mit dem eher stillschweigenden Einverständnis einer Mehrheit seiner Mitgliedstaaten, d. h. ohne formelle Statutenänderung, fallweise ausdifferenziert und zusätzliche Verfahrensschritte zwecks öffentlicher Befassung von Ländersituationen eingerichtet. Zu nennen wären die zwischenzeitliche Ausweitung der Podiumsdiskussionen in der offiziellen Tagesordnung, eine Podiumsdiskussion auch zu einer Ländersituation unter TOP 4 (Nordkorea, 2015), kurzfristige Dringlichkeitsdebatten (*urgent debates*), hochrangig besetzte Expertenpanels (*high level dialogue*), vermehrt mündliche (*updates*) und schriftliche Berichte und Stellungnahmen des Hochkommissars für Menschenrechte in dessen eigener Regie, ebenso die Organisation von Workshops oder die Berufung von *Fact-Finding*-Teams durch das OHCHR sowie die Einspeisung deren Berichte in die offizielle Tagesordnung des UNHRC.⁴³ Solche Berichte etwa zur Religionsfreiheit,⁴⁴ zu kulturellen Rechten,⁴⁵ oder zum Begriffspaar traditionelle Werte⁴⁶ haben die Debatten im Rat konzeptionell verändert und eine Rats-

⁴² Vgl. Übersicht auf <https://www.ohchr.org/en/newsevents/pages/meetings.aspx>.

⁴³ Vgl. Rathgeber 2013, a. a. O., Fußnote 18.

⁴⁴ Vgl. Berichte zur Konferenzserie 2011 via <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx>; sowie zum daraus folgenden *Rabat Plan of Action* via <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/RabatPlanOfAction.aspx>.

⁴⁵ Vgl. Berichte und Schlussfolgerungen zum Seminar im Februar 2010 auf der Webseite <https://www.ohchr.org/EN/Issues/CulturalRights/Pages/Seminar1-2feb2010.aspx>.

⁴⁶ Die russische Föderation und andere hatten versucht, über den Zusammenhang traditionelle Werte und Menschenrechte die Universalität der Menschenrechte verkleinert in Frage zu stellen. Das OHCHR wurde durch die Resolution 21/3 zu einer Studie beauftragt, um die Tragweite des Begriffs abzuklären. Parallel dazu bereitete der beratende Ausschuss (*Advisory Committee*) des Rates eine Stellungnahme vor. Letztere (Dokument A/HRC/22/71) wurde im März 2013, die Studie des OHCHR (A/HRC/24/22) im September des gleichen Jahres im Rat vorgestellt. Beide bewirkten eine normgetreue Auslegung des Arbeits-

mehrheit auf normgerechtere Formulierungen in den Resolutionstexten einschwenken lassen. Bisher nicht gelungen ist die Umkehrung beim Thema Schutz der Familie. Diese von der russischen Föderation seit 2014 jährlich vorgelegte Resolution (beginnend mit 26/11) propagiert die klassische Familie. Rechte aus gleichgeschlechtlichen Partnerschaften oder Schutz vor innerfamiliärer Gewalt gegen Frauen oder Mädchen werden nicht nur ausgeblendet, sondern der Staat von einer Handlungspflicht befreit.

Mit zwei Resolutionen zu Israels militärischen Angriffen als Antworten auf Attacken der Hisbollah im Libanon 2006 und aus dem Gaza-Streifen 2009 eröffnete der UNHRC sich die Möglichkeit, Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht (*International Humanitarian Law*; IHL) zur umfassenden Analyse einer Situation und deren Bewertung aufzunehmen. Grundsätzlich ist die Berücksichtigung des IHL auch im UPR-Verfahren vorgesehen. Beide Resolutionen waren Ergebnis von Sondersitzungen.⁴⁷ Größere Bekanntheit im Kontext zum IHL erhielt der umstrittene Bericht der *Fact-Finding-Mission* zum Gaza-Streifen unter Leitung des südafrikanischen Richters Richard Goldstone.⁴⁸ Die Untersuchungen und Auswertungen auf der Grundlage der Menschenrechte wie des IHL ermöglichten es, allen Konfliktparteien Verantwortung zuzumessen; was weder Verbündeten auf Seiten Palästinas noch auf Seiten Israels genehm war. Aus der Berücksichtigung des IHL in Fällen, in denen nichtstaatliche bewaffnete Akteure eine Rolle spielen, entwickelte sich im Rat eine Diskussion um dessen strategische Bedeutung für die Arbeit des UNHRC.⁴⁹ Ein konkretes Ergebnis bestand bislang in den Sondersitzungen zum Irak und der Terrororganisation ISIS im September 2014 (Nr. 22) sowie zu *Boko Haram* im Mai 2015 (Nr. 23).⁵⁰

feldes, so dass die stark kontrovers geführte Diskussion entschärft wurde. Auch der Blickwinkel wurde gedreht: Traditionelle Werte sollten zwar in Betracht gezogen werden, aber unter dem Primat, um Ausbildung und Training in Sachen Menschenrechte wirkungsvoller durchführen zu können. Vor dem Hintergrund um die Auseinandersetzung zu tradierten Werten und die Gelegenheit, hierüber die Universalität der Menschenrechte auszuhebeln, war die Stellungnahme von Botswana im März 2012 bemerkenswert. Gewalt gegen Frauen gehöre zu den am weitest verbreiteten Menschenrechtsverletzungen, deren Verantwortliche nicht zuletzt in Afrika sich nicht von ungefähr auf kulturelle Werte und Praktiken berufen würden. Dies sei jedoch weder historisch haltbar, noch dürften traditionelle Werte zur Unterminierung der Menschenrechte missbraucht werden; Aufzeichnung des Autors.

⁴⁷ Vgl. Resolution S-2/1, Operative Paragraph (OP) 7, August 2006; Resolution S-9/1, OP 14, Januar 2009.

⁴⁸ Dokument A/HRC/12/48, zur konzeptionellen Einbettung s. Abschnitt IV.B.

⁴⁹ Vgl. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights 2016: *Human Rights Obligations of Armed Non-State Actors: An Exploration of the Practice of the UN Human Rights Council*. Academy In-Brief No. 7, Université de Genève: Genf.

⁵⁰ Vgl. die Resolutionen S-22/1 und S-23/1.

Seit 2001 kommen sogenannte Untersuchungskommissionen (*Commission of Inquiry*; Col) häufiger zum Einsatz, die in einzelnen Fällen sogar zusätzlich zur Sonderberichterstattung eingesetzt und insgesamt mit einem umfangreichen Untersuchungsauftrag ausgestattet sind.⁵¹ Aktuell sind solche Untersuchungskommissionen zu Syrien, Burundi, zu Protesten im Jahr 2018 in palästinensischen Gebieten, zum Süd-Sudan (hier als *Commission on Human Rights*) und zu Myanmar (hier als *Independent International Fact-Finding Mission*) tätig.⁵² Die unterschiedliche Benennung beim Süd-Sudan und Myanmar verweist auf eine weitere Ausdifferenzierung des Untersuchungsauftrags. Das Mandat der *Commission on Human Rights* zum Süd-Sudan ermöglicht, neben der Feldforschung auch Ergebnisse der Wahrheitskommission und des Sondergerichtshofes (*Hybrid-Court*) offiziell zu verwerten. Die *Independent International Fact-Finding Mission* zu Myanmar wurde mit einem sogenannten „Triple III-M“ (Mechanismus) ausgestattet.

Das Mandat zum Triple III-Mechanismus vergibt den Untersuchungsauftrag unbefristet, d. h. nicht nur auf ein Jahr mit der Notwendigkeit, das Mandat gegebenenfalls zu erneuern. Der Auftrag enthält außerdem die Bevollmächtigung, die Untersuchungsergebnisse und Schlussfolgerungen zu einer Anklageschrift für potentielle Strafverfahren in der Zukunft auszuarbeiten, unter konkreter Nennung von Tätern und Umständen.⁵³ Solche Ergebnisse müssen allerdings gerichtsfest sein. Die Untersuchungskommission zu Syrien hat bereits ähnlich operiert, ihr Mandat muss jedoch jeweils erneuert werden. Die Col zu Syrien darf die Verantwortlichen für die Verbrechen offiziell nicht nennen, findet aber Wege, die Ergebnisse an Sanktionsregime etwa der USA oder der Europäischen Union weiterzuleiten.⁵⁴ Mit dieser allmählichen Anpassung auf Krisensituationen und der dynamischen Veränderung der Arbeitsinstrumente hat sich der UNHRC zu

51 Zur detaillierten Analyse vgl. Piccone, Ted 2017: *U. N. human rights commissions of inquiry: The quest for accountability*. Foreign Policy at Brookings, Brookings: Washington DC; abrufbar via <https://www.brookings.edu/research/u-n-human-rights-commissions-of-inquiry-the-quest-for-accountability>. *Commissions of Inquiry* existieren auch beim UN Generalsekretariat, der UN Generalversammlung und dem UN Sicherheitsrat.

52 Zur Übersicht s. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/COIs.aspx>. Der Vollständigkeit halber erwähnt seien das Experten-Team zur Kasai-Region in der DR Kongo und die Gruppe hochrangiger (*eminent*) Expert(inn)en zum Jemen.

53 Triple III-Mechanism: *International, Impartial and Independent Mechanism*. Völkerrechtlich namhaft gemacht hatte diesen Mechanismus die UN Generalversammlung im Dezember 2016 zu Syrien mittels Resolution A/RES/71/248 *International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons responsible for the Most Serious Crimes under International Law*.

54 Vgl. OHCHR 2018: *Rethinking sanctions that affect the rights of Syrians*; abrufbar via <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/SyriaSanctions.aspx>; Rathgeber, Theodor 2018: Human Rights Council in Troubled Waters: The EU as a Stabilising Factor. In: Wolfgang

mindest fallweise in die Lage versetzt, umfassender und mit potentiell höherer Effizienz seiner Funktion nachzukommen.

Auch gemessen an der reinen Zahlenarithmetik erweiterte sich die Arbeit des Rates zwischen 2006 und 2017 beträchtlich. Die Anzahl verabschiedeter Resolutionen in den regulären Tagungen steigerte sich ab 2011 auf über 100 pro Jahr. Die Anzahl der Länderresolutionen erhöhte sich von knapp über 21 Prozent Anteil im Jahr 2006 auf knapp 25 Prozent 2015. Unter Einschluss der Resolutionen zur technischen Unterstützung einzelner Länder liegt der Anteil der Resolutionen zur unabhängigen Beurteilung von Ländersituationen bei rund 30 Prozent.⁵⁵ Wenn kein Antrag auf Abstimmung erfolgt, gelten Resolutionen als im Konsens angenommen. Dieser Anteil der Abstimmungen hat andererseits abgenommen; von einer Rate von 80 Prozent bis zum Jahr 2008 auf durchschnittlich 70 Prozent bis 2017.⁵⁶ Das bedeutet, die Auseinandersetzungen um die Deutungshoheit von Themen und Ländersituationen sind zwar kontroverser geworden, gleichwohl kommen mehr Länderresolutionen auf die Agenda des Rats. Ebenso illustriert die vermehrte Anzahl schriftlicher Änderungsanträge (*amendment*) zu einem Resolutionsentwurf, die seit 2013 exponentiell und seit 2016 nochmals merklich angestiegen sind,⁵⁷ nicht nur die Konfrontation, sondern auch die Bereitschaft einiger Ratsmitglieder, sich vermehrt darauf einzulassen und dem UNHRC-Mandat zur Geltung zu verhelfen. Stark kontrovers diskutierte Resolutionen wie zur Kooperation der Zivilgesellschaft mit den Vereinten Nationen oder zu Menschenrechtsverteidiger(inne)n, waren im Durchschnitt mit bis zu 12 Änderungsanträgen, im März 2016 mit 31 Anträgen konfrontiert.

Im Jahr 2014 war die lange schwelende Finanzierungskrise des UNHRC offenkundig geworden. Der Ratspräsident im Jahr 2015, der damalige deutsche Botschafter Joachim Rücker, leitete eine erste Initiative in die Wege, die Effizienz des Rates zu erhöhen. Daraus entstand ein Reformprozess beim Rat, der allerdings bislang überschaubare Ergebnisse zustande gebracht hat. Am sichtbarsten wird das durch die UN-Generalversammlung erzwungene Sparen, das auch das

Benedek et al. (Hg.): *European Yearbook on Human Rights 2018*, Intersentia: Cambridge – Antwerp – Chicago – Vienna, S. 211–225.

⁵⁵ Vgl. Übersicht bei Universal Rights Group 2018: *The Human Rights Council in 2018. Leadership, Resolve and Cooperation at the UN's Main Human Rights Body*, S. 16 f.; abrufbar via <https://www.universal-rights.org/nyc/urg-policy-reports/the-human-rights-council-in-2018>; s. auch Piccone und McMillen 2016, op.cit., Fußnote 13.

⁵⁶ Vgl. Universal Rights Group 2018, op.cit. Fußnote 55; ebenso Gujadhur, Subhas/Lamarque, Toby 2015: *Ensuring Relevance, Driving Impact: The evolution and future direction of the Human Rights Council's resolution system*. Policy Report, Universal Rights Group, via www.universal-rights.org/programmes/human-rights-institutions-mechanisms-and-processes/the-growth-effectiveness-and-impact-of-human-rights-council-resolutions.

⁵⁷ Vgl. Universal Rights Group 2018, op.cit., Fußnote 55, S. 23.

Budget für die Umsetzung von Resolutionen beschneidet. So hat sich die Anzahl der Resolutionen im Jahr 2018 deutlich reduziert. Die 38. Tagung des UNHRC im Juni 2018 schloss mit 20 Resolutionen. Die Juni-Tagung des Rats im Jahr davor endete noch mit 37 Resolutionen. Ebenso verabschiedete die 39. Tagung im September 2018 mit 23 Resolutionen 10 Resolutionen weniger im Vergleich zum September 2017 (36. Tagung = 34 Resolutionen). Die Bestrebungen im Rat tendieren dazu, die geringere Anzahl an Resolutionen beizubehalten. Mit dem Nebeneffekt, dass die geringere Anzahl an Resolutionen eine strittige Entscheidung fördert, und der Anteil an Resolutionen per Abstimmung zunimmt. Rund 40 Prozent aller Entscheidungen wurden im September 2018 per Abstimmung durchgeführt; die höchste Rate seit Beginn 2006.⁵⁸ Selbst in den Hochzeiten strittiger Entscheidungen in den Anfangsjahren 2007 (rund 32 Prozent) und 2008 (rund 35 Prozent) lag diese Marke niedriger.

Andererseits mehren sich die Beispiele ungewohnter Kooperationen bei der Präsentation von Resolutionsentwürfen. Aus der Vielzahl von Beispielen seit 2011 sei das Ländermandat zu Myanmar vom September 2018 genannt (Resolution 39/2; *Situation of human rights of Rohingya Muslims and other minorities in Myanmar*). Die Resolution war von der Europäischen Union zusammen mit Pakistan (im Namen der OIC) auf den Weg gebracht worden. Für die OIC war dies das erste Ländermandat außerhalb des Bezugs auf Palästina, das sie als aktiver Unterstützer (*main sponsor*) eingebracht hatte. Es lag zwar nahe, diese Resolution zu unterstützen. In den Berichten zu Myanmar (Dokument A/HRC/39/64, Konferenzvorlage A/HRC/39/CRP.2) hatte die Untersuchungskommission nachdrücklich davor gewarnt, die Umsiedlung der muslimischen Rohingya ohne Garantien zum Schutz ihrer Menschenrechte einzuleiten. Solch naheliegende, der Sachlage geschuldeten Kooperationen zwischen Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen sind im Rat lange Zeit die große Ausnahme gewesen.

Seit dem Jahr 2011 hat sich dies grundlegend geändert. Eine Momentaufnahme zum Umfang von Initiativen von Staaten aus verschiedenen Regionalgruppen mag der März 2012 illustrieren: Marokko, Burkina Faso, Türkei, Malediven, Senegal (im Namen der Afrika-Gruppe), Niederlande, Norwegen, Schweiz, Mauritius, Brasilien, Djibouti und Barbados zum *Voluntary Fund for Least Developed Countries* (Resolutionsentwurf A/HRC/19/L.6), Costa Rica, Uruguay, Slowenien, Schweiz, Peru, Ecuador, Elfenbeinküste, Marokko, Malediven, Deutschland und Mauritius zu Menschenrechten und Umwelt (A/HRC/19/L.8/Rev.1), Mexiko und Neuseeland zur Partizipation von Menschen mit Behinderung im politischen und öffentlichen Leben (A/HRC/19/L.9/Rev.1), Costa Rica, Schweiz und die

⁵⁸ Vgl. Berichte zu den genannten Sitzungen auf <https://www.forum-menschenrechte.de/un-sere-themen/un-menschenrechtsrat>.

Türkei zu Förderung und Schutz der Menschenrechte bei friedlichem Protest (A/HRC/19/L.17), oder Marokko Norwegen, Peru, Qatar, Rumänien und Tunesien zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat (A/HRC/19/L.27).⁵⁹ Diese Art der Kooperation hat sich bisher fortgesetzt.

Maßgeblich an den Akzentverschiebungen im Rat beteiligt war und ist ebenso das OHCHR. Die Hochkommissarinnen Louise Arbour und Navanethem Pillay sowie der Hochkommissar Zeid Ra'ad Al Hussein unterstützten die Ausarbeitung von Berichten und Durchführung von Feldforschungen nach Kräften. In Ausfüllung seines Mandats führte das OHCHR eigene Untersuchungen durch, organisierte Fachkonferenzen, Seminare, Workshops und Konsultationen zu aktuellen und zentralen Menschenrechtsfragen und speiste die Ergebnisse in die Tagungen des UNHRC ein.⁶⁰ Darüber hinaus stellt das OHCHR eine Vielzahl an Orientierungshilfen, Richtlinien und Beispielen sogenannter guter Praxis bei der normgerechten Umsetzung der Menschenrechte zur Verfügung.

Diese dynamische Amtsführung entfacht(e) nicht überall positive Resonanz. Schon während der ersten Ratstagung im Juni 2006 warfen insbesondere Cuba und China dem OHCHR unverhohlenen Parteilichkeit zugunsten des Menschenrechtsverständnisses westlicher Staaten vor und stellten dessen Reputation in Frage. Damals zielte diese Unterstellung auf die Rolle des Hochkommissariats als Ideengeber bei der Ausarbeitung des UPR-Verfahrens, das sich aus Sicht des OHCHR nicht allein auf die Beteiligung von Staaten stützen sollte. Auch in Zeiten der MRK hatten insbesondere China, Cuba, Pakistan, Algerien, Ägypten und die russische Föderation ein Bemühen an den Tag gelegt, die Aktivitäten des OHCHR an ein Gängelband zu legen und dem OHCHR via Ratsresolution Weisungen erteilen zu wollen. Als einer der Hebel diente dafür schon zu MRK-Zeiten die periodisch vorgelegte Resolution zur geographischen Zusammensetzung der Hauptamtlichen im OHCHR: *Composition of staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Mittels Resolution 22/2 im März 2013 wurde sogar eine Supervision durch die UN-Innenrevision (*Joint Inspection Unit*) beauftragt. Diese legte im Juni 2014 ihren Bericht⁶¹ vor und merkte einige Punkte bei der Rekrutierung von Stabsmitarbeiter(inne)n kritisch an, die überproportional aus dem Bereich der WEOG-Staaten erfolge. Die kluge Amtsführung der OHCHR-Leitung und bereits vor der Berichtsvorlage eingeleitete Management-

⁵⁹ Alle Resolutionsprojekte sind einseh- und abrufbar über das UNHRC Extranet <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/19thSession/Pages/Resolutions.aspx>.

⁶⁰ Vgl. Angaben zu den Fußnoten 44–46.

⁶¹ Vgl. Dokumente A/70/68 plus Ergänzungen A/HRC/28/22 plus A/HRC/28/22/Add.1. Der UN Generalsekretär hatte eine Gegendarstellung verfasst (A/70/68/Add.1).

reformen nahmen der Klage über die vermeintlich diskriminierende und bevorzogene Personalplanung des OHCHR jedoch die Wucht und den Mankos die regelwidrige Dimension.⁶²

UN-Sonderverfahren

Die Geschichte der Sonderverfahren reicht bis 1967 zurück, als im Rahmen der MRK eine Ad Hoc-Arbeitsgruppe zur Menschenrechtsslage im südlichen Afrika eingerichtet wurde.⁶³ Vor der Etablierung des UNHRC im Jahr 2006 gab es insgesamt 41 Mandate, 28 thematische und 13 Ländermandate. Im Zuge der Entstehung des Rates wurden drei Ländermandate wegverhandelt: Cuba, Belarus und der DR Kongo.⁶⁴ Ende 2018 war die Anzahl jedoch auf insgesamt 56 Mandate angestiegen; 44 thematische und 12 Ländermandate. Während die thematischen Mandate beständig zunahmen, schwankte die Anzahl der Ländermandate und erreichte in den Jahren 2013 und 2015 mit 14 den höchsten Wert. Dass Ende 2018 die Anzahl an Ländermandaten mit 12 geringer ist als 2015, bedeutet allerdings keinen politisch erzwungenen Rückgang, sondern bezeugt die inzwischen mögliche, sachgerechtere Entscheidung, ein Ländermandat als zweckmäßig und dann gegebenenfalls als abgeschlossen zu erachten. Neue Ländermandate gab es nach 2006 im Jahr 2011 zum Iran, zu Belarus und zur Elfenbeinküste. Das Mandat zur Elfenbeinküste bestand zwischen 2011 und 2017 und wurde aufgrund des veränderten Regierungshandelns nicht verlängert. Zwischen 2007 und Ende 2018 waren insgesamt 18 Ländermandate eingesetzt worden.⁶⁵ Die Menschenrechtsslage in einem Land wird darüber hinaus durch thematische

⁶² S. Joint Inspection Unit 2014: *Review of Management and Administration of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*, Dokument JIU/REP/2014/7, abrufbar via <https://www.unjiu.org/content/review-management-and-administration-office-united-nations-high-commissioner-human-rights-1>; s. den Kommentar von Gujadhur, Subhas/Limon, Marc 2015: *The JIU-Report: What's all the Fuss About?* Universal Rights Group: Genf, abrufbar via <https://www.universal-rights.org/blog/the-jiu-report-whats-all-the-fuss-about/>.

⁶³ Vgl. Limon, Marc/Power, Hilary 2014: *History of the United Nations Special Procedures Mechanism. Origins, Evolution and Reform*. Universal Rights Group: Genf, abrufbar via https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_HUNSP_28.01.2015_spread.pdf.

⁶⁴ Die Ländermandate zu Cuba und Belarus fielen bereits 2007 weg, das Ländermandat des *Independent Expert* zur DR Kongo wurde 2008 in eine Länderevaluierung durch sieben thematische Mandate verschoben.

⁶⁵ Aktuell mit einem Mandat untersucht werden Belarus, Eritrea, Iran, Kambodscha, Mali, Myanmar, Nordkorea, Palästina/Israel, Somalia, Sudan, Syrien, Zentralafrikanische Republik. Zwischendurch gab es Länderresolutionen auch zu Haiti, Honduras, Libyen, Elfen-

Mandate etwa im Rahmen der Ländervisiten bearbeitet. Ende November 2018 waren 80 unabhängige Expert(inn)en in der Gesamtheit der Mandate tätig.⁶⁶

Zur Arbeit vor Ort benötigen die Sonderberichterstatter/-innen (*Special Rapporteurs*), unabhängigen Expert(inn)en (*Independent Experts*) und Mitglieder der Arbeitsgruppen eine Einladung des Gastgeberlandes. Ende 2018 hatten 119 UN-Mitgliedstaaten eine sogenannte ständige Einladung (*standing invitation*) ausgesprochen.⁶⁷ Jede Visite muss gleichwohl jeweils im voraus mit dem gastgebenden Land abgesprochen und eine Einladung offiziell bestätigt werden. Dies führt inzwischen dazu, dass auch Länder mit kritischer Menschenrechtslage eine solche ständige Einladung im Wissen aussprechen, dass es folgenlos bleiben kann. So hat etwa der Iran seit 2002 diese ständige Einladung übermittelt, ohne dass je ein Mandatsträger zu politischen Freiheitsrechten das Land aufsuchen konnte.

Mit Entstehen des UNHRC ist den Mandatsträger(inne)n ein Verhaltenskodex (*Code of Conduct*) auferlegt worden. Algerien im Namen der Afrikanischen Staatengruppe hatte diese Disziplinierungsmaßnahme maßgeblich betrieben. Bislang ist zwar noch niemand deswegen seines oder ihres Amtes enthoben worden, aber eine Reihe von Mandatsträger/-innen musste rüde Attacken unter Verweis auf Verstöße zum Verhaltenskodex über sich ergehen lassen; so die Sonderberichterstatter zu den Themen Meinungsfreiheit, Unabhängigkeit der Richter/-innen, Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen, extralegale Tötungen, Folter oder Gewalt gegen Frauen. Die hier Genannten ließen sich nicht einschüchtern, bei anderen Mandatsträger(inne)n war und ist die Schere im Kopf bemerkbar. Zumal Staaten konstant damit drohen, als unbotmäßig empfundene Kritik am Regierungshandeln über den Verhaltenskodex zu sanktionieren.⁶⁸ Beschwerden an das Koordinationskomitee der Sonderverfahren gab es mehrfach.⁶⁹

beinküste, Süd-Sudan, Burundi; vgl. https://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx; und <https://www.universal-rights.org/human-rights/human-rights-resolutions-portal>.

⁶⁶ Zur Übersicht s. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>; ebenso OHCHR 2018: *Directory of Special Procedures Mandate Holders*. Genf, abrufbar via https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/VisualDirectoryNovember2018_en.pdf.

⁶⁷ Zur Übersicht s. https://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx.

⁶⁸ Dazu gehören China, Ägypten, Cuba, aber auch Indien oder die Philippinen unter dem aktuellen Staatspräsidenten Duterte; zum Code of Conduct s. rechte Spalte auf <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>.

⁶⁹ Zu Einzelheiten s. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/CoordinationCommittee/Pages/CCSpecialProceduresIndex.aspx>.

Die Sonderverfahren spielen eine spezifische Rolle bei der normativen Ausdeutung, der praktischen Umsetzung aber auch beim unmittelbaren Schutz der Menschenrechte. Sie können grundsätzlich innerhalb von Stunden mit diplomatischen Demarchen und dem Gang an die Presse eine – drohende – Menschenrechtsverletzung gegenüber einer Regierung ansprechen, um Aufklärung ersuchen oder gleich zum Regierungshandeln zwecks Abhilfe auffordern.⁷⁰ Ebenso haben in der Vergangenheit einzelne Mandatsträger/-innen Staaten beim Aufbau einer menschenrechtsbasierten Struktur unterstützt: bei der Bekämpfung von Folter in Jordanien, dem Schutz von Journalist(inn)en in Kambodscha, der Entkriminalisierung der Blasphemie-Gesetze in Großbritannien, der Reduzierung von Haftstrafen in China oder der justiziellen Restrukturierung in Sri Lanka seit 2015.⁷¹

Ein Kuriosum bildete der gemeinsame Bericht der Mandatsträger zu den Themen Folter, Anti-Terrorismus, willkürliche Verhaftungen und erzwungenes Verschwindenlassen im März 2010. Sie hatten in eigener Initiative eine Studie zu geheimen Haftzentren in 66 Staaten vorgelegt (A/HRC/13/42) und dabei auch Länder im nordafrikanischen Raum aufgeführt. NAM und OIC lehnten die Studie vehement ab, weil nicht beauftragt. Statt im März wurde sie letztlich erst im Juni (14. Tagung) behandelt. Die USA, auf rund 60 von 186 Seiten kritisch beurteilt, hatten sich hingegen für eine öffentliche Debatte zu diesem Bericht bereits im März ausgesprochen.

Darüber hinaus haben einige Mandatsträger/-innen in ihren Themengebieten Leitlinien ausgearbeitet, die im Zusammenspiel mit den UN-Vertragsausschüssen normative Standards bei der Umsetzung gesetzt haben. Dies gilt etwa für die UN-Erklärung zu den Rechten indigener Völker,⁷² Leitlinien der Arbeitsgruppe zu willkürlicher Haft,⁷³ Mindeststandards für Binnenflüchtlinge,⁷⁴ zum Recht

⁷⁰ Zu Struktur, Funktionsweise und Einflussmöglichkeiten der Sonderverfahren s. Limon, Marc/Piccone, Ted 2014: *Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence*. Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights experts. Policy Report, Universal Rights Group – Foreign Policy at Brookings: Genf, Teil II, abrufbar via <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/un-human-rights-experts-evaluation-piccone.pdf>.

⁷¹ Zur Übersicht vgl. OHCHR, Special Procedures, rechte Spalte *Facts and Figures*, abrufbar via <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Publications.aspx#annual>.

⁷² Vgl. Anaya, James 2013: *Index of reports of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, by theme and by region*. Dokument A/HRC/24/41/Add.5.

⁷³ Vgl. die 21 Grundsätze und 22 Leitsätze im Anhang zum Bericht A/HRC/30/37: *Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of their Liberty by Arrest or Detention to Bring Proceedings before Court*; A/HRC/30/37.

⁷⁴ Vgl. Kälin, Walter 2008: *Guiding Principles on Internal Displacement*. Annotations. American Society of International Law, Brookings Institution und University of Bern: Washing-

auf Bildung,⁷⁵ angemessenes Wohnen,⁷⁶ sauberes Wasser,⁷⁷ zur Nahrungssicherung,⁷⁸ Gesundheit,⁷⁹ Ablagerung von gefährlichen Abfällen,⁸⁰ zu Wirtschaft, Transnationalen Konzernen und menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten,⁸¹ zur Religions- und Weltanschauungsfreiheit,⁸² Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit,⁸³ oder zu Menschenrechtsverteidiger(inne)n.⁸⁴ Über die einzelnen Standardsetzungen hinaus haben die Mandatsträger/-innen wesentlich dazu beigetragen

ton DC, abrufbar via https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring-guiding_principles.pdf.

- 75 Vgl. Tomasevski, Katarina 2001: *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Right to Education Primers No. 3, Novum Grafiska AB: Gothenburg; abrufbar via https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf.
- 76 Vgl. u. a. Kothari, Miloon 2007: *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement*. Dokument A/HRC/4/18.
- 77 Vgl. Albuquerque, Catarina de 2014: *Realizing the human rights to water and sanitation: A Handbook*. Precision Fototype: Bangalore, India, abrufbar via https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ohchr_realizing_the_human_rights_to_water_and_sanitation_a_handbook_2014.pdf.
- 78 Vgl. Schutter, Olivier De 2014: *Final report: The transformative potential of the right to food*. Dokument A/HRC/25/57.
- 79 Vgl. die Berichtsserie zum Recht auf Gesundheit und Zugang für Angehörige verletzlicher (vulnerable) Gruppen, wie Kinder (2016, A/HRC/32/32), Frauen und Mädchen (2011, A/66/254, und 2015, A/HRC/29/33/Add.1), Personen mit Behinderungen (2015, A/HRC/29/33), Migrant(inn)en und Flüchtlinge (2013, A/HRC/23/41), LSBTIQ (2010, A/HRC/14/20), ältere Menschen (2011, A/HRC/18/37).
- 80 Vgl. Tuncak, Baskut 2018: *Rights of workers and exposure to toxic and otherwise hazardous substances*. Dokument A/HRC/39/48.
- 81 Vgl. die grundlegenden Leitlinien von Ruggie, John 2008: *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*. Dokument A/HRC/8/5; s. auch OHCHR 2011: *Guiding Principles on Business and Human Rights*. Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework: New York-Genf, abrufbar via https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.
- 82 Vgl. Bielefeldt, Heiner 2016: *Elimination of all forms of religious intolerance*. The broad range of violations of freedom of religion or belief, their root causes and variables. Dokument A/71/269.
- 83 Vgl. Kiai, Maina/Heyns, Christof 2016: *Joint compilation report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on practical recommendations for the proper management of assemblies, based on best practices and lessons learned*; Dokument A/HRC/31/66.
- 84 Vgl. Sekaggya, Margaret 2011: *Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedom*. OHCHR: Genf, abrufbar via <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf>; oder Forst, Michel 2016: *Principles and Guidelines to Protect Human Rights Defenders*, document A/HRC/31/55.

tragen, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte, Sozialpakt) inzwischen weitgehend als gerichtlich einklagbar gelten.

Universal Periodic Review

Das Länderprüfverfahren UPR ist eine Neuerung gegenüber der Menschenrechtskommission und unterzieht alle Mitgliedsländer der Vereinten Nationen einer periodischen Evaluierung. Die Beurteilung der Lage in einem Land stützt sich auf den Bericht des zu untersuchenden Staates (*national report*), eine Zusammenstellung von Einschätzungen verschiedener UN-Einrichtungen (*compilation*) und einer Zusammenfassung von Berichten der Zivilgesellschaft des betreffenden Landes durch das OHCHR (*summary*). Vor dem Hintergrund der Berichte erfolgt ein rund 3-stündiger, interaktiver Dialog zwischen dem zu untersuchenden Staat und anderen Staaten – als *Peer-Review* –, die Empfehlungen zur Lage der Menschenrechte aussprechen können. Der zu untersuchende Staat kann diese Empfehlungen annehmen oder zur Kenntnis nehmen; letzteres gleichbedeutend einer Ablehnung. Aus der Anhörung und den Empfehlungen entsteht ein Bericht, der vom UNHRC in einer darauffolgenden regulären Tagung verabschiedet wird. Die Regierung des überprüften Landes hat anschließend vier- bis fünf Jahre Zeit, die akzeptierten Empfehlungen umzusetzen.⁸⁵

Auch in seinem dritten Zyklus (2017–2021) weist das UPR-Verfahren bislang eine 100-prozentige Beteiligung aller UN-Mitgliedstaaten auf; eine sonst in UN-Gremien nicht erreichte Rate. Seit Beginn 2009 ist das Verfahren routinierter und in Ansätzen präziser geworden. Edward McMahon hat nach dem ersten UPR-Zyklus Kategorien entwickelt, die die Empfehlungen in fünf Kategorien unterteilen: 1) technische Unterstützung in Anspruch zu nehmen, um Menschenrechtsprobleme anzugehen, und darüber zu informieren; 2) die Menschenrechtspolitik des Staates fortzusetzen; 3) eine Änderung dieser Politik in Erwägung zu ziehen; 4) das Regierungshandeln zu Menschenrechten aktiver zu betreiben; 5) problemspezifische Maßnahmen konkret zu ergreifen.⁸⁶

⁸⁵ Zu Details vgl. Rathgeber 2014/2015, op.cit., Fußnote 16; Gujadhur, Subhas/Limon, Marc 2016: *Towards the third cycle of the UPR: Stick or twist? Lessons learnt from the first ten years of the Universal Periodic Review*. Universal Rights Group: Genf, Teil I, abrufbar via https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2016/07/URG_UPR_stick_or_twist_page_by_page.pdf.

⁸⁶ Vgl. McMahon, Edward 2012: *The Universal Periodic Review: A Work in Progress*. An Evaluation of the First Cycle of the New UPR Mechanism of the United Nations Human Rights Council. Dialogue on Globalization, Friedrich-Ebert-Stiftung: Genf, abrufbar via <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/09297.pdf>.

Am häufigsten wurden zu Beginn Empfehlungen in den Kategorien 1 und 2 ausgesprochen, allein aus der Erwartung, umgekehrt ebenso vage angesprochen zu werden. Vage gehaltene Empfehlungen stellen mittlerweile jedoch die Ausnahme dar, konkrete der Kategorien 4 und 5 liegen bei über 70 Prozent Anteil. Die Empfehlungen zu konkreten Maßnahmen kommen überwiegend aus der WEOG-Staatengruppe und einzelnen GRULAC-Ländern. Am häufigsten thematisiert werden die Ratifizierung oder Umsetzung internationaler Abkommen, Frauenrechte, Kinderrechte, Folter, das Justizwesen. Am wenigsten angesprochen werden Wirtschaft und Menschenrechte, Bewegungsfreiheit, Anti-Terrorismusmaßnahmen, Binnenflüchtlinge, Landrechte. Mit am häufigsten zu Wort melden sich Frankreich, Spanien, Kanada, Norwegen und Mexiko. Wurden im statistischen Durchschnitt zu Beginn 2008 weniger als ein Drittel der Empfehlungen akzeptiert, liegt die Akzeptanzrate mittlerweile bei rund 70 Prozent. Wenngleich nur rund die Hälfte der akzeptierten Empfehlungen als umgesetzt eingeschätzt werden.⁸⁷

Wie bei anderen Mechanismen des Rates, durchzieht auch das UPR-Verfahren die Diskussion, welche Erwartungen an die Umsetzung der Empfehlungen zu stellen sind. Im September 2018 (39. Tagung) schlug Togo im Namen der Afrikanischen Staatengruppe vor, nur noch solche Empfehlungen an den zu überprüfenden Staat zu richten, die dieser realistischerweise umsetzen könne. Dabei müssten nationale Geschichte und Strukturen Berücksichtigung finden und insgesamt ein verständiger Ansatz gewählt werden. Kurzum, die Staaten sollten nicht mit normativen Ansprüchen überfordert werden. Paraguay und 27 andere Länder verwiesen hingegen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme darauf, dass es Hilfestellung durch die UNO und das OHCHR bei der Umsetzung von Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage gebe und kein Grund bestehe, auf einem Jetzt-Stand stehen zu bleiben. Insgesamt hat das UPR-Verfahren eine umfassende, gleichzeitig knapp gehaltene und von verschiedenen Seiten begutachtete Dokumentation zur Lage der Menschenrechte in allen Teilen der Welt hervorgebracht. Deutlich werden darin ebenso die unterschiedlichen Politikansätze der Regierungen zum Schutz der Menschenrechte.

In der Zusammenschau von Untersuchungskommissionen, *Fact-Finding*-Missionen, Sonderverfahren, UPR-Verfahren sowie anderer Berichte durch das OHCHR und das UN-Generalsekretariat⁸⁸ verfügt der UNHRC über ein Berichts-

⁸⁷ Vgl. Piccone und McMillen 2016, op.cit. Fußnote 13, S. 7 ff.; Gujadhur und Limon 2016, op.cit., Fußnote 86, Teil II, Abschnitte 2 bis 5; UPR-Info 2014: *Beyond promises: the impact of the UPR on the ground*. UPR-Info: Genf, S. 26 ff., abrufbar via https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/2014_beyond_promises.pdf.

⁸⁸ Zum umfassenden Umfang solcher Berichte s. exemplarisch den Bericht zum Jahr 2017, OHCHR 2018: *UN Human Rights Report 2017*, OHCHR: Genf, abrufbar via https://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2017/allegati/Downloads/1_Whole_Report_2017.pdf.

wesen und Monitoringsystem, das kaum eine Frage nach Ursachen, Dynamik, Schwere, Systematik und Verantwortlichkeit offen lässt. All diese Informationen sind elektronisch und öffentlich zugänglich. Zwar haben die 17 Berichte und Analysen zu Syrien seit 2012 den Krieg nicht beenden können, aber es ist in diesen Berichten und Anhängen alles vorhanden, um Kriegsverbrecher, Giftgasmörder und Folterer bei sich bietender Gelegenheit vor ein Gericht zu bringen oder die Täter jetzt schon mit Sanktionen etwa durch die Europäische Union zu belegen. Der UNHRC verfügt über vielerlei Verfahrensschritte, um aktuelle, schwere Menschenrechtsverletzungen auf die Tagesordnung zu setzen und im Licht der kritischen Öffentlichkeit zu behandeln.

(Aus-)Wahl der Ratsmitglieder

Die Kritik an Mitgliedstaaten und Zweifel an ihrer Eignung für den UNHRC sind aufgrund ihrer mangelhaften Menschenrechtsbilanz ohne Zweifel berechtigt. Abseits aller strategischen Überlegungen, inwieweit ein UNHRC effizienter als der jetzige Rat wäre, bestünde er nur aus menschenrechtsfreundlichen Mitgliedern, ist der Staatenanteil mit kritischer Binnenlage nicht symptomatisch für die Zusammensetzung des Rates. Ted Piccone vom Brookings-Institut in Washington kam 2016 zu Ergebnissen, die überraschen mögen: Seit 2007 bis 2015 setzte sich eine Mehrheit des Rates zunehmend aus Staatenmitgliedern zusammen (74 bis 85 Prozent), die entsprechend dem *Freedom House*-Freiheitsindex als freiheitlich oder in Teilen freiheitlich eingestuft waren.⁸⁹ Unbeschadet methodischer Kritik am *Freedom-House*-Index erlaubt diese Einteilung einen Hinweis auf die politisch-rechtstaatliche Verfasstheit der Mehrheit der Ratsmitglieder. Der UNHRC ist also kein Hort von Menschenrechtsfeinden. In der Zusammensetzung des Rates für das Jahr 2019 hat sich die Relation mit 70:30 wieder verschlechtert und spiegelt einen weltweiten Trend zugunsten restriktiv-autoritärer Politikansätze wider. Aus strategischer Sicht zur Bildung von Mehrheiten im UNHRC liegt die Proportion freiheitlicher Ausrichtung aber immer noch deutlich im Zwei-Drittel-Bereich. Die von *Freedom House* hierbei als frei eingestuften 22 Mitgliedstaaten stellen knapp 47 Prozent aller Ratsmitglieder.⁹⁰ So zu kalkulieren ist überwiegend realistisch: demokratisch verfasste Staaten aus Afrika (etwa Sambia, Benin, Botswana, Namibia, Ghana oder Sierra Leone) haben sich

⁸⁹ Vgl. Piccone 2016, op.cit., Fußnote 2.

⁹⁰ Als freiheitlich eingestuft werden 22 Ratsmitglieder (Argentinien, Australien, Bahamas, Brasilien, Bulgarien, Chile, Dänemark, Großbritannien, Indien, Island, Italien, Japan, Kroatien, Österreich, Peru, Senegal, Slowakei, Spanien, Südafrika, Tschechische Republik, Tunesien) eingestuft.

konstruktiv in die Arbeit des Rates eingebracht und prekäre Mehrheiten bei Abstimmungen über strittige Länder- wie thematische Resolutionen gestützt; beispielsweise in den Länderresolutionen zu Belarus, zum Iran oder zum Thema sexuelle Orientierung.

Bündnisstarken Ländern wie China, russischer Föderation, Cuba, Venezuela oder Ägypten gelingt es in der Regel, sich wieder wählen zu lassen. Andere Kandidaten mit vergleichbarer Bilanz konnten jedoch durch politische Interventionen unterschiedlicher Art außen vor gehalten werden. Dies gilt etwa für den Iran, Sudan, Syrien, Belarus oder Pakistan 2015, indem andere Länder ermuntert wurden, eine eigene (Gegen-)Kandidatur zu betreiben. So wurde den Maldiven bei der ersten Wahl zum Rat (2010–2013) in Aussicht gestellt, bei einer Gegenkandidatur zum Iran in der Arbeit zum und für den UNHRC nachhaltig unterstützt zu werden. Die Wiederwahl des damals diktatorisch regierten Sri Lanka im Oktober 2008 konnte durch eine weltweite Kampagne von NGOs verhindert werden. Im Oktober 2016 fiel die russische Föderation mit ihrer Kandidatur für die Ratsperiode 2017–2019 durch, nachdem Kroatien für eine Gegenkandidatur gewonnen wurde. Aus den drei Vorschlägen für zwei Ratssitze der Regionalgruppe Osteuropa kam Ungarn auf 144 Stimmen, Kroatien auf 114. Russland verpasste die Wiederwahl mit 112 Stimmen. Die Delegation der russischen Föderation hatte in den Jahren zuvor mit dutzenden schriftlicher Änderungsanträge (*amendments*) eine geradezu obstruktive Rolle im UNHRC gespielt und unter den staatszentrierten, menschenrechtsunfreundlichen Ratsmitgliedern eine führende Rolle eingenommen.

Ein Anflug von anspruchsgerechter Kandidatenbewertung? Der Rest der Kandidatenauswahl im Oktober 2016 stützte so viel Erwartung nicht. Andere Länder mit vergleichbar problematischer Menschenrechtsslage wie Ägypten (173 Stimmen) oder Saudi Arabien (152 Stimmen) wurden ohne Probleme bestätigt. Eine so hohe Stimmenzahl für Ägypten bedeutete überdies, dass auch Länder aus dem westlichen Staatenverbund mit Ja gestimmt und eigene Interessen dabei verfolgt haben mussten. Dazu passte die Meldung britischer Tageszeitungen im Jahr 2015, dass Großbritannien und Saudi Arabien bei der Wahl 2013 für die Ratsperiode 2014–16 insgeheim eine gegenseitige Unterstützung vereinbart hatten.⁹¹

sien, Uruguay), als partiell freiheitlich 11 Ratsmitglieder (Bangladesch, Burkina Faso, Fidischi, Mexico, Nepal, Nigeria, Pakistan, Philippinen, Ukraine, Ungarn, Togo) und als unfrei 14 Ratsmitglieder (Ägypten, Afghanistan, Angola, Bahrain, China, Cuba, DR Kongo, Eritrea, Irak, Kamerun, Qatar, Ruanda, Saudi Arabien, Somalia); s. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/map>.

⁹¹ Vgl. THE GUARDIAN vom 29. 09. 2015 via www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/29/uk-and-saudi-arabia-in-secret-deal-over-human-rights-council-place; THE INDEPENDENT

Die Kandidatenauswahl für eine strategisch betriebene Zusammensetzung des Rates zu nutzen, hat also grundlegend zur Voraussetzung, dass eine Auswahl möglich, mehr Kandidaturen als freie Plätze für die Regionalgruppe bestehen. Dies ist in der Vergangenheit eher die Ausnahme gewesen.⁹² Auch die Wahlen zur Ratsmitgliedschaft im Oktober 2018 wurden nur mit so vielen Kandidaturen bestückt, wie freie Plätze in den fünf Staatengruppen zu besetzen waren (sogenannte *clean slates*). Die Bemühungen von Amnesty International, dem *International Service for Human Rights*, der *Universal Rights Group* und den diplomatischen Vertretungen von Albanien, Kanada, Chile, Mongolei, Senegal und Norwegen, für diesen Aspekt zu sensibilisieren, zeitigten (noch) keinen Erfolg.

Parallel zum Bemühen um eine Kandidatenauswahl betrieben vor allem in Genf ansässige NGOs und einzelne Staaten das Projekt, die Wahl zur Ratsmitgliedschaft an Kriterien auszurichten. Gemäß Gründungsdokument des UNHRC, UNGA-Resolution 60/251 OP 9, sollen Ratsmitglieder höchsten Menschenrechtsstandards genügen und mit dem Rat uneingeschränkt kooperieren. Der *International Service for Human Rights* legte zur Wahl im Oktober 2016 eine 10 Punkte umfassende Liste vor (*Score Card*), die eine abgestufte Einschätzung und Auswahl der Kandidaten erleichtern sollte. So sollte unter anderem die Menschenrechtslage im Land anhand von Indices etwa von Freedom House, Reporter ohne Grenzen oder dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) erlassen werden. Bei strikter Anwendung des Punktekatalogs hätten allerdings auch westliche Länder Mühe, alle 10 Kriterien zu erfüllen.⁹³

Ein drittes Bemühen, um die Wahl zur Ratsmitgliedschaft stärker inhaltlich auszurichten, findet über Diskursbildung im UNHRC selbst statt. Im Namen der für 2018 (bis 2020) neu in den Rat gewählten Mitgliedstaaten nahmen Australien, Afghanistan, Angola, Chile, Mexiko, Nepal, Peru, Senegal, Slowakei, Spanien und die Ukraine Stellung zu den Anforderungen an höchste Ansprüche in Sachen Menschenrechte und sagten immerhin öffentlich, mit dem Rat und seinen Mechanismen uneingeschränkt zusammenarbeiten zu wollen. In New York wie in Genf werden inzwischen vor einer Ratswahl Treffen von NGOs und diplomati-

vom 30. 09. 2015 via www.independent.co.uk/news/uk/uk-and-saudi-arabia-made-secret-deal-to-exchange-votes-for-human-rights-council-seats-leaked-a6673491.html.

⁹² Zur Übersicht kandidierender Staaten für den Rat und deren Wahlergebnisse seit 2006 s. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/HRCElections.aspx.

⁹³ Es handelt sich um die Einreichung von Absichtserklärungen, die Zusammenarbeit mit dem Rat, die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure, die Ratifizierung menschenrechtlicher Konventionen und die Kooperation mit den Vertragsorganen sowie die Stellung nationaler Menschenrechtseinrichtungen; weitere Details s. www.ishr.ch/news/hrc-elections-how-do-candidates-rate.

schen Vertretungen organisiert, um die Kandidatur zu bewerten; bislang allerdings mit mäßigem Erfolg.⁹⁴

Zivilgesellschaft im UNHRC

Die formelle Beteiligung der Zivilgesellschaft an Mechanismen der Vereinten Nationen als konstituierendes Element geht auf die Entstehung der UNO zurück. Artikel 71 der UN-Charta zum Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) etabliert die Konsultationen mit NGOs. Im UNHRC sind NGOs mittlerweile an allen Arbeitsschritten beteiligt, mit Ausnahme der Abstimmungen.⁹⁵ Diese Bandbreite der Beteiligung war keine folgerichtige Entwicklung eines früh formulierten Anspruchs der UNO an sich selbst, sondern musste errungen werden. Zu Beginn des UNHRC war etwa der Ratspräsident aus Mexiko ein entscheidender Förderer, dass zivilgesellschaftliche Gruppen und NGOs an den Debatten zur Institutionenbildung zumindest informell teilnehmen und eigene Vorschläge lancieren konnten. An der 39. Ratstagung im September 2018 hatten 303 NGOs teilgenommen, im Juni 2018 waren es 260 gewesen, in Jahren davor waren es zwischen 450 und 600 NGOs.⁹⁶

Unbeschadet der formal konstitutiven Rolle der Zivilgesellschaft für den UNHRC führten wenig andere Themen zu solch erregten Debatten und langwierigen Abstimmungen, wie zivilgesellschaftliches Handeln und die entsprechende Kooperation mit menschenrechtlich einschlägigen Einrichtungen der Vereinten Nationen. Seit 2012 befasst sich der Rat jährlich mit der ungehinderten Zusammenarbeit nichtstaatlicher Akteure mit UN-Einrichtungen und den eingeschränkten, öffentlichen Handlungsräumen der Zivilgesellschaft (Stichwort *shrinking space*). In jeder Septembertagung des Rates legt der UN-Generalsekretär einen Bericht über die Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure mit den Vereinten Nationen im Bereich Menschenrechte vor. Die Berichte offenbaren vielfältige Formen der Einschüchterung und Repressalien gegen Personen und Organisationen, die eine Zusammenarbeit suchen. Dazu gehören Reiseverbote, behördliche

⁹⁴ Details s. www.ishr.ch/news/majority-states-running-human-rights-council-participate-pledging-event.

⁹⁵ Vgl. zur konstitutiven Eingebundenheit OHCHR 2013: *United Nations Human Rights Council. A Practical Guide for NGO Participants*, OHCHR: Genf, abrufbar via https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/PracticalGuideNGO_en.pdf; zur Rolle der NGOs in verschiedenen Facetten s. Heinz, Wolfgang 2016: *Zehn Jahre Menschenrechtsrat. Zwischen Politisierung und Positionierung*. In: Vereinte Nationen 2016: 3–16, 65. Jg., Berlin-Baden-Baden, S. 116–120, hier S. 119; Rathgeber 2013, op.cit., Fußnote 18.

⁹⁶ Zu weiteren statistischen Daten für 2017 s. OHCHR 2018, op.cit., Fußnote 89, S. 11 ff.

Schikanen, Drohungen, willkürliche Inhaftierungen, Verschwindenlassen oder wirtschaftliche Strafmaßnahmen wie das Einfrieren von Bankkonten. Die Befassung mit solchen Repressalien gehört mittlerweile faktisch zu einer Kernaufgabe des UN-Menschenrechtssystems.⁹⁷

Symptomatisch für die Behandlung des Themas im UNHRC war der Abstimmungsmarathon im September 2013 (24. Tagung) zur Resolution 24/24 über die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. Die russische Föderation, Venezuela, Pakistan, China und Indien hatten acht schriftliche Änderungsanträge vorgelegt. Sie lehnten insbesondere die Absicht ab, eine Brennpunktstelle (*Focal Point*) mit einer hochrangigen Persönlichkeit bei den Vereinten Nationen etablieren zu wollen. Diese Stelle sollte systematisch und umfassend Informationen zu Einschüchterungen von Menschenrechtsaktivist(inn)en auswerten, veröffentlichen und Gegenmaßnahmen vorschlagen.⁹⁸ Über die Änderungsanträge musste einzeln abgestimmt werden, so dass das Wahlprozedere allein für diese Resolution rund drei Stunden in Anspruch nahm. Erfolgreiche Änderungsanträge hätten die Absicht von vorneherein torpediert, einen *Focal Point* einrichten zu wollen. Letztlich wurden alle Änderungsanträge abgelehnt und die Resolution mit einer Mehrheit von 31:1 bei 15 Enthaltungen angenommen.

Dies war in dieser Angelegenheit jedoch noch nicht der Schlusspunkt. Drei Jahre lang blockierte eine Mehrheit aus Staaten vor allem aus der Blockfreienbewegung die weitere Befassung der Resolution durch die UNGA. Der *Focal Point* ist bis heute (Februar 2019) formal nicht eingerichtet. Die couragierte Berufung des UN-Untergeneralsekretärs (*Assistant-Secretary General*) Andrew Gilmore zum Berichterstatter für das Thema Zusammenarbeit und Repressalien im Jahr 2016 half, die Leerstelle zu überbrücken.⁹⁹ Der scheidende UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hatte in eigener Regie von seinem Recht Gebrauch gemacht, einen Berichterstatter im eigenen Ermessen zu berufen. Ein Schachzug mit Wirkung.

⁹⁷ S. die Hinweise auf <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Reprisals/Pages/ReprisalsIndex.aspx>; International Service for Human Rights (2013): *Reprisals Handbook*, Genf, via www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/ishr_reprisals_handbook_web.pdf; CIVICUS 2018: *State of Civil Society Report*, Johannesburg, abrufbar via <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018>.

⁹⁸ Resolution 24/24, *cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights*. Die nationale Menschenrechtskommission der Malediven wurde 2014 für einen kritischen Beitrag zum Länderprüfverfahren UPR wegen Hochverrats vor dem Supreme Court des Landes angeklagt, der 2015 Richtlinien zur Abfassung von Berichten dieser Kommission an die Vereinten Nationen vorgab.

⁹⁹ Mit dem Mandat, Berichte über Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger/-innen und zivilgesellschaftliche Akteure wegen der Zusammenarbeit mit UN-Einrichtungen zu sammeln und Gegenmaßnahmen zu ergreifen; vgl. www.frontlinedefenders.org/en/state-ment-report/un-secretary-general-announces-mandate-combat-reprisals.

Im September 2018 gab es erstmals eine Debatte (*interactive dialogue*) zum Bericht dieses Sonderberichterstatters über Repression und Einschüchterung von zivilgesellschaftlichen Akteuren wegen ihrer Zusammenarbeit mit UN-Einrichtungen (A/HRC/39/41). Andrew Gilmore listete in seinem Bericht 45 Fälle von Repression auf. Dies betraf auch Staaten, die zu diesem Zeitpunkt entweder Ratsmitglieder waren oder kandidiert hatten: Bahrain, Burundi, Kamerun, China, Cuba, DR Congo, Ägypten, Ungarn, Indien, Irak, Japan, Kirgistan, Mexiko, Pakistan, Philippinen, Ruanda, Saudi Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Venezuela. Eine Reihe von Delegationen sah in dem Bericht eine Einmischung in ihre Souveränitätsrechte; so China, Indien oder Venezuela.

Ein ähnlich kontroverses Ringen fand in den Debatten um die Themen politische Freiräume für die Zivilgesellschaft sowie Menschenrechtsverteidiger/-innen statt. Auch Länder, die als demokratisch verfasst und freiheitlich eingestuft werden, wie Südafrika und Indien, unterstrichen, dass friedliche Proteste zwar unterstützt würden, jedoch nationale Gesetze, die nationale Sicherheit und das Gemeinwohl beachtet werden müssten und Vorrang bei der Abwägung von Rechtspositionen hätten. Folgerichtig stießen auch Resolutionen zur Lage von Menschenrechtsverteidiger(inne)n auf Widerstand.¹⁰⁰ Die Änderungsanträge etwa seitens der russischen Föderation argumentierten *expressis verbis*, dass Menschenrechtsverteidiger/-innen zuvörderst die nationale Gesetzgebung zu achten hätten und dementsprechend das Mandat zur Sonderberichterstattung zum Thema Menschenrechtsverteidiger/-innen diesen Rahmen in der Bewertung zu beherzigen und sich kritischer Anmerkungen entsprechend zu enthalten habe. Es waren bei diesen Auseinandersetzungen nicht zuletzt die Statements von Staaten wie Botswana, Sierra Leone oder Tunesien ausschlaggebend, um Mehrheiten im Rat zur Abwehr der staatlichen Gängelung zu organisieren. Der konstitutiven Rolle von NGOs und Zivilgesellschaft zum Recht zu verhelfen, ist bis heute alles andere als ein Routinevorgang.

Politische Tendenzen im Rat – Beispiel China

Seit Konstituierung des UNHRC gab es immer wieder Versuche, die normative Basis zu unterhöhlen, die Instrumente in ihrer Reichweite zu beschneiden und den Rat in seiner politischen Dimension als Verteidiger und Förderer der Men-

¹⁰⁰ Exemplarisch die Debatte im März 2016 zur Resolution 31/32 *Protecting human rights defenders, whether individuals, groups or organs of society, addressing economic, social and cultural rights*: Sechs Konsultationsrunden, zwölf Stunden Textverhandlungen, ein über zweistündiger Abstimmungsmarathon mit 31 schriftlichen Änderungsanträgen, ehe die Resolution 31/32 mit der Mehrheit von 33:6 und acht Enthaltungen angenommen wurde.

schenrechtsstandards zu minimieren. Die im vorliegenden Text zitierten Illustrationen zu den Anfangsjahren oder zur Flut der Änderungsanträge mögen an dieser Stelle für die historische Betrachtung zu Attacken gegen Instrumente und Mechanismen der UN-Menschenrechtsorgane genügen. All diese Bemühungen konnten eine Fortentwicklung des Instrumentariums und der Mechanismen des Rates nicht gänzlich verhindern. Dass sich selbst dieser Minimalismus so fortsetzt, dafür gibt es wiederum keine Garantie. Der bisherige Entwicklungsverlauf des Rates sollte also mit bedacht werden, um jüngste Manöver von Seiten Chinas in diesem Gremium zu bewerten, die für sich genommen in der Tat beunruhigend wirken.

Seit Beginn des UNHRC hat die chinesische Delegation beim Rat viele Versuche gestartet, jegliches Informieren, Diskutieren und Handeln allenfalls in einer möglichst restriktiven Auslegung zuzulassen. Im Juni 2009 (11. Tagung) monierte etwa der Regierungsvertreter Chinas in der Debatte zum TOP 3 des UNHRC, dass sich auch Vertreter von UN-Vertragsausschüssen (*Treaty Bodies*) leichtfertig vor den Karren voreingenommener NGOs spannen ließen und die Sacharbeit des Ausschusses damit politisieren würden. Der Hinweis auf den UN-Ausschuss zum Thema Eliminierung von Rassismus¹⁰¹ kam deshalb im UNHRC zur Sprache, weil dieser Ausschuss die Versuche der chinesischen Regierung moniert hatte, Vertretern von Minderheiten Chinas den Zugang zum Minderheitenforum des UNHRC untersagen zu lassen. Neben der Kritik hatte der Ausschuss zudem bei der Erörterung des Staatenberichts die chinesische Delegation befragt, warum es nicht möglich sei, die auf Hongkong und Macao angewandte Formel ‚ein Staat, zwei Systeme‘ auch auf Tibet und Xinjiang anzuwenden.¹⁰² Die wiederholte Schlussfolgerung der chinesischen Delegation beim UNHRC: Auch bei UN-Vertragsausschüssen müsse über einen Verhaltenskodex nachgedacht werden.

In jüngerer Zeit erneuert die chinesische Regierung proaktiv ihre Ambitionen, bei der Umstrukturierung der internationalen Ordnung eine führende Rolle spielen zu wollen; so auch im UNHRC. Seit dem Jahr 2016 präsentiert China Resolutionen zu thematischen Aspekten und Statements durch die Ratspräsidentschaft, in denen Chinas Sicht auf die Menschenrechte legitimiert werden soll. Grundsätzlich machen westliche Staaten nichts anderes. Ins Auge fällt die offen

¹⁰¹ Offizielle Bezeichnung: *Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*; CERD.

¹⁰² S. Dokumentation zum CERD Berichtszyklus X–XIII im Jahr 2009 und zu den abschließenden Beobachtungen (Dokument CERD/C/CHN/CO/10-13) via https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=CHN&Lang=EN.

betriebene Umdeutung des normativen Gehalts, um Kritik an der Lage der Menschenrechte im Land grundsätzlich abzublocken.

Zur 37. Tagung im März 2018 legte die chinesische Delegation einen Resolutionsentwurf mit dem Titel *Promoting the international human rights cause through win-win cooperation* vor. Das Denken in einem Win-Win-Format im Kontext des Menschenrechtsrates war schon ungewöhnlich genug. In der Präambel zum Resolutionsentwurf wollte China solche Win-Win-Situationen grundsätzlich als einzig mögliche Option einer akzeptierten Zusammenarbeit in menschenrechtlichen Fragen festschreiben. Dass es in einer solchen Konstellation in Gestalt der Opfer von Menschenrechtsverletzungen auch Verlierer gibt, kam nicht vor. Zur Win-Win-Situation chinesischer Prägung hätte es ebenso gehört, dass die Souveränität und territoriale Integrität des Staates zum unabdingbaren Primat für jegliche Beurteilung der Menschenrechtslage gehören sollte. Wobei nicht nur China sondern zum Beispiel auch Indien auf eine orthodoxe Auslegung des Konzepts nationale Souveränität und Nichteinmischung in interne Angelegenheiten drängt.¹⁰³ Dies würde beispielsweise die Verweigerung der Untersuchungen durch UN-Vertragsorgane, Sonderverfahren oder der Länderevaluierungen im Rahmen des UNHRC legitimieren.

Nach mehreren Verhandlungsrunden wurde der Titel geändert in: *Promoting mutually-beneficial cooperation in the field of human rights*. Aus dem Win-Win-Ansatz war eine gegenseitige Zusammenarbeit (*mutually-beneficial cooperation*) geworden. Dieser Begriff blieb zwar immer noch vage, konnte aber im Rahmen der UNGA Resolution 60/251 (2006) verortet werden, d. h. der normativen Grundlage des UNHRC. Über die Resolution 37/23 wurde auf Antrag der USA gleichwohl abgestimmt und mit 28:1 bei 17 Enthaltungen angenommen. Alle WEOG-Mitglieder hatten sich enthalten. China war kein Durchmarsch möglich gewesen.

Die Brisanz des chinesischen Vorgehens erschließt sich im Kontext zusätzlicher Aktivitäten. Auch in UN-Vertragsorganen, wie dem Ausschuss für Menschen mit Behinderung, im OHCHR in Bezug auf die Abfassung von Berichten, oder in New York bei der Erstellung des UN-Haushalts für die UN-Menschenrechtsinstitutionen üben chinesische Delegationen inzwischen unverhohlenen Druck aus,

¹⁰³ Vgl. Piccone, Ted 2018: *China's long game on human rights at the United Nations*, Brookings Institute: Washington DC, abrufbar via https://www.brookings.edu/research/chinas-long-game-on-human-rights-at-the-united-nations/?utm_campaign=Brookings%20Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=66095480; s. ebenso Sceats, Sonya/Breslin, Shaun 2012: *China and the International Human Rights System*, Chatham House: London, Kapitel 2 und 3, abrufbar via https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/r1012_sceatsbreslin.pdf.

um China genehme Ergebnisse zu erzielen.¹⁰⁴ Exemplarisch war das Vorgehen der chinesischen Delegation gegen die deutsche NGO Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV). China hatte 2018 beantragt, der Menschenrechtsorganisation wegen eines vermeintlichen Regelverstößes den konsultativen NGO-Status beim ECOSOC zu entziehen. Dieser Status ist notwendig, um sich Zutritt zum UNHRC verschaffen und aktiv an der Arbeit zur Tagesordnung beteiligen zu können. Die GfbV arbeitet seit langem zu Tibet und den Uiguren, hat sich entsprechend kritisch geäußert und hat über den NGO-Status immer wieder Vertreter/-innen zu den beiden Regionen Zugang zum Rat verschafft und diesen zu mündlichen Stellungnahmen verholfen. Erst nach Protesten einer Reihe von Staaten unter Einschluss der USA vor und hinter den Kulissen zog China Ende Mai 2018 seinen Antrag beim NGO-Komitee des ECOSOC in New York zurück.¹⁰⁵

Ohne Zweifel sind die Bemühungen Chinas ernst zu nehmen, den Menschenrechtsbereich umkrepeln zu wollen.¹⁰⁶ Was aber kann dagegen gesetzt werden? Oder umgekehrt gefragt, haben die USA und die europäischen Länder in ihrer Dynamik zur Umsetzung der Menschenrechte nachgelassen? Müssten regionalübergreifende Kooperationen demokratisch verfasster Staaten strategischer betrieben und die Rolle der Zivilgesellschaft politisch proaktiver unterstützt werden? Annähernd hinreichende Antworten auf diese Fragen würden einen eigenen Text erfordern. Hier soll cursorisch die Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Rat auf solche Fragen hin abgeklopft und eine alternative Tendenzbeschreibung skizziert werden.

¹⁰⁴ Vgl. Lynch, Colum 2018: *At the UN, China and Russia Score Win in War on Human Rights*, Webseite der Zeitschrift Foreign Policy, mit Beispielen zum Abbau der *Human Rights Up Front*, dem verhinderten Auftritt des damaligen UN Hochkommissars für Menschenrechte vor dem UN Sicherheitsrat zur Information über Syrien; abrufbar via <http://foreignpolicy.com/2018/03/26/at-the-u-n-china-and-russia-score-win-in-war-on-human-rights>.

¹⁰⁵ Vgl. Presseerklärung der GfbV vom 31. Mai 2018: *Menschenrechtlern sollte beratender Status bei der UNO entzogen werden*, abrufbar via <https://www.presseportal.de/pm/29402/3957882>. Die Sitzung des NGO-Ausschusses zur GfbV kann über das UN Webcast-Archiv nachverfolgt werden: <http://webtv.un.org/search/17th-meeting-committee-on-non-governmental-organizations-2018-resumed-session/5787832316001/?term=&lan=english>; die GfbV wird ab dem Zeitabschnitt 00:36:27 verhandelt, das Statement der US-Gesandten zwischen 1:15 und 1:22.

¹⁰⁶ S. den Kommentar von Kinzelbach, Katrin 2018: *Will China Dare Challenge the Universal Declaration of Human Rights?* Global Public Policy Institute: Berlin, abrufbar via <https://www.gppi.net/2018/12/10/will-china-dare-challenge-the-universal-declaration-of-human-rights>; s. auch eine deutschsprachige Version in der NEUEN ZÜRICHER ZEITUNG vom 06. Dezember 2018.

Politische Tendenzen im Rat – Beispiel Deutschland

Während des Entstehungsprozesses des UNHRC war die diplomatische Vertretung der Bundesrepublik in Genf mit Botschafter Michael Steiner besetzt. In meiner Beobachtung war es damals wesentlich seinem Verständnis von notwendigen, unorthodoxen politischen Kompromissen zuzuschreiben, dass das *Institutional-Package-Building* (IPB) in seiner letztlichen Form verabschiedet werden konnte. Zum Missfallen des Auswärtigen Amtes in Berlin ergriff er schon in der ersten Sitzung 2006 die Gelegenheit, den Boden für Kompromissbildungen in den Verhandlungen über die Ratsregularien vorzubereiten. Er trug beispielsweise eine Resolution zum Recht auf Entwicklung zusammen mit China mit, die dem traditionellen politischen Umgang westlicher Länder mit diesem Thema entgegenstand. Eingebracht hatte die Resolution Malaysia im Namen der NAM, unterstützt außerdem von Afghanistan, Ecuador, Litauen und Ungarn.¹⁰⁷

Durch die EU-Ratspräsidentschaft der deutschen Bundesregierung in der ersten Jahreshälfte 2007 erweiterte sich nicht nur die Plattform für Binnenverhandlungen mit den Staaten der WEOG sondern auch das statuarische Gewicht der deutschen Diplomatie. Deren Verhandlungsgeschick hat m. E. insgesamt wesentlich dazu beigetragen, dass ursprünglich vorgesehene Maßregelungen für unabhängige Verfahren zur Analyse und Bewertung von Menschenrechtslagen entschärft werden konnten. So wurde ein Vorschlag Chinas abgewehrt, Ländermandate zukünftig nur noch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit beschließen zu können. Hingegen konnte auf der zukünftigen Ratsagenda der Tagesordnungspunkt zur umfassenden Länderevaluierung weltweit (TOP 4) platziert werden. Alle thematischen Mandate der UN-Sonderverfahren blieben erhalten. Die institutionelle Beteiligung des OHCHR wurde bestärkt, die Beteiligung der NGOs auch an Konsultationen festgezurr. Die Absicht der russischen Föderation, nur Quellen der Regierung als Beratungsgrundlagen zuzulassen, fand nicht genügend Unterstützung. Dies alles wäre ohne das Agieren auf politisch schiefer Ebene nicht durchzusetzen gewesen. Natürlich waren die positiven Elemente im IPB nicht allein dem Handeln einer Person oder einer einzigen diplomatischen Vertretung geschuldet. Die deutsche Botschaft in Genf bildete jedoch einen Kristallisationspunkt für das Verständnis, dass die Verhandlungen über das Grundgerüst des UNHRC allein mit dem Rückzug auf die normative Orthodoxie nicht erfolgreich zu bestehen wären. Eine unorthodoxe Verhandlungsführung auch nach in-

¹⁰⁷ Vgl. Resolution 2006/4 (Entwurf A/HRC/1/L.7); wiedergegeben im Tagungsbericht A/HRC/1/L.10/Add.1.

nen in der WEOG sowie eine Kompromissfindung jenseits vom Denken in Regionalgruppen waren zu diesem Zeitpunkt mitentscheidend.¹⁰⁸

In späteren Jahren agierte die deutsche Delegation in anderer Besetzung eher im Hintergrund und ergriff im Vergleich zu Frankreich oder Italien selten das Wort im Plenum. Bedeutsam für die Ratsarbeit waren gleichwohl unter anderem die explizite Rückendeckung für das OHCHR bei mehreren Gelegenheiten und die Verteidigung der zusammen mit Spanien vorgelegten, neuen thematischen Resolution zu sauberem Trinkwasser 2008 (7/22) auch gegen Vorbehalte seitens Großbritanniens und Kanadas. Zu diesem Thema agierte die Bundesrepublik erneut proaktiv im September 2010 und bewirkte die im Konsens verabschiedete Resolution 15/9, in der in OP 3 offiziell vom Recht auf Wasser und sanitäre Einrichtungen die Rede war. Die UNGA hatte am 28. Juli 2010 den Weg mit einer Erklärung zum Recht auf Wasser bereitet (A/64/L.63/Rev.1).

Bei einer nächsten Gelegenheit bügelte der diplomatische Vertreter der Bundesrepublik die Kritik des Sonderberichterstatters zum Thema Rassismus, Githu Muigai, in seinem Bericht zur Ländervisite in Deutschland (A/HRC/14/43/Add.1) nicht ab. Der damalige Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung, Markus Löning, hob in seiner Antwort im Juni 2010 im Gegenteil die Wertschätzung der Bundesregierung für diesen Bericht hervor, auch wenn nicht alle Aussagen geteilt würden. Das bedeutete eine merklich andere Reaktion auf Expertenkritik, als damals auch bei vielen westlichen Staaten üblich. Letzteres hat sich bei vielen gewandelt, Länder wie Ungarn aktuell ausgenommen.

Im Jahr 2015 stellte die Bundesrepublik den Ratspräsidenten. Der deutsche Botschafter Joachim Rücker nahm sich der Finanzkrise an und stieß mit seiner Initiative zur Steigerung der Effizienz des Rates¹⁰⁹ einen bis heute fortdauernden Reformprozess an. Er selbst begann damit in Form eines strikten Zeitmanagements, das die Agenda straffer bewältigen und im Nebeneffekt mehr NGOs zu Wort kommen ließ.¹¹⁰ Er engagierte sich über sein Amt hinaus für die ungehinderte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure beim Rat und kündigte an, sich außerdem um zurückliegende Fälle von Repression gegen Menschenrechtsverteidiger/-innen sowie um Attacken gegen Mandatsträger/-innen der Sonderverfahren bei Ländervisiten kümmern zu wollen. In Myanmar war zu dieser Zeit die Sonderberichterstatterin zum Thema Gewalt gegen Frauen bei ihrer Visite von

¹⁰⁸ Aufzeichnungen des Autors; abrufbar via <https://www.forum-menschenrechte.de/unserethemen/un-menschenrechtsrat>.

¹⁰⁹ Vgl. Statement des Präsidenten PRST 29/1.

¹¹⁰ Interaktive Dialoge zu den Berichten der Sonderverfahren sind auf maximal zehn Beiträge à zwei Minuten seitens der Staaten und der NGOs begrenzt. Wurde dieser Zeitrahmen nicht kontrolliert, blieb Redezeit nur für neun oder acht NGOs übrig.

Mönchen übel beleidigt worden. Anerkennung gab es für die deutsche Delegation 2015 außerdem für das Projekt, zusammen mit Brasilien das Mandat zum Thema Recht auf Privatheit (Resolution 28/16) etabliert zu haben.¹¹¹

Die deutsche Delegation spielte seit Beginn des Rates aktive Rollen in über 50 Resolutionen als Haupt- oder Co-Unterstützer (*main* bzw. *co-sponsor*) unter Einschluss der von der EU eingebrachten Resolutionen. Die Themen umfassten Wasser,¹¹² Wohnen,¹¹³ Menschenhandel (*trafficking*),¹¹⁴ Recht auf Privatheit,¹¹⁵ Umwelt, Menschenrechtsverteidiger/-innen, *Shrinking Space*, Obdachlosigkeit, Menschen mit Behinderung, Kinder in Haft, Religionsfreiheit, Migration und Diskriminierung, Menschenrechte im Kontext von Frieden und Sicherheit, Familienplanung und Sexualrecht oder Ländersituationen wie Syrien, Belarus, Darfur (Sudan), Myanmar oder Burundi.¹¹⁶ Die Beiträge zielten darauf ab, das institutionelle Gerüst und die normative Grundlage der Arbeit des Rates zu stärken. Für engagierte Gespräche hinter den Kulissen erntete die deutsche Delegation in jüngerer Zeit außerdem Anerkennung von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus Sri Lanka.

Natürlich gab und gibt es auch Kritik. Vertreter/-innen etwa einiger Genfer NGOs äußerten häufiger ihre Einschätzung, dass die diplomatische Vertretung Deutschlands den Eindruck hinterlasse, die Arbeit im Rat überwiegend in Routine abzuwickeln. Dem Autor gegenüber wurde seitens der NGOs wiederkehrend die Erwartung ausgesprochen, das Auswärtige Amt möge eine pro-aktivere Gangart zu Ländern wie Themen einlegen sowie auf eine größere Kohärenz zwischen interessengeleiteter und menschenrechtlich definierter Politik seitens der EU zu drängen. Sie benannten damit gleichzeitig einige der Herausforderungen für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in absehbarer Zeit.

¹¹¹ Vgl. Aufzeichnungen des Autors, op.cit., Fußnote 109; ebenso Oszbek, Elina 2016: *Strengthening the Human Rights Council: The 2015 Presidency of German Ambassador Joachim Rüdiger*, in: German Yearbook of International Law, Vol. 58 (2015), Duncker & Humblot: Berlin, S. 413–429.

¹¹² Hauptsponsor zusammen mit Spanien.

¹¹³ Hauptsponsor inzwischen zusammen mit Brasilien, Finnland und Namibia.

¹¹⁴ Hauptsponsor zusammen mit den Philippinen.

¹¹⁵ Hauptsponsor inzwischen zusammen mit Brasilien, Liechtenstein, Österreich und Mexico.

¹¹⁶ Eigene Recherchen im Extranet des UNHRC via <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/Pages/default.aspx>.

Strategische Skizzen

Darüber hinaus kamen und kommen einige Themen zu kurz, die nicht zufällig vom Interesse der Staaten aus dem globalen Süden bestimmt sind. Darunter befinden sich Themen wie die Folgen der Finanzkrise für Menschenrechte, die Struktur des internationalen Finanzsystems, die Außenverschuldung und sozialrechtlich abträgliche Modalitäten der Rückzahlung, Milizionäre anstelle staatlicher Armeen in der Kriegsführung, die diffuse Haltung zur Durban-Weltkonferenz gegen Rassismus und dessen Nachfolgeprozess, die (Land-)Rechte kleinbäuerlicher Familien und Landarbeiterfamilien, der Zugang zur Justiz in Fällen wie Guantánamo, Abu Ghraib oder geheimen Haftzentren. Gegenüber solchen Themen ist die westliche Staatengruppe in menschenrechtlicher Perspektive nicht gerecht geworden. Sehr oft ist hierfür das Argument zu hören, solche Themen wären nicht einschlägig für die Befassung durch den UNHRC. Im Ergebnis wird so allerdings jegliche menschenrechtliche Bewertung im Rat anderen überlassen.¹¹⁷

Exemplarisch ist das Vorgehen in der Debatte zum Klimawandel. Nach der ersten Resolution zu diesem Thema (7/23) im März 2008 gab es Workshops, Podiumsdiskussionen, Arbeitsgruppen und Berichte, die allesamt zur Diskursentwicklung beitrugen. Vor dem Hintergrund unmittelbar drohender Gefahren etwa für Inselstaaten im Pazifik herrschte im Rat fast einhellig die Meinung vor, dass Klimawandel für Menschenrechte negative Folgen zeitigt. Ein Mandat der Sonderverfahren blieb jedoch aus. Der hartnäckige Widerstand und das Verzögern durch angelsächsische Länder, der Schweiz, EU und auch seitens Deutschlands wurde wieder mit der Nichtzuständigkeit des Rates begründet. Wenngleich hinzuzufügen ist, dass auch einige Staaten aus Afrika und Asien der Vorstellung wenig abgewinnen konnten, ein neues Mandat der Sonderverfahren kontrolliere ein weiteres Feld der nationalen Politik. Folgerichtig fehlt zu diesem Themenfeld eine menschenrechtliche Standardsetzung in Form von Leitsätzen vergleichbar anderen Themen. Der Mandatsträger zum Thema Umwelt müht sich zwar redlich, die menschenrechtlichen Aspekte zum Klimawandel aufzuarbeiten. Die Erfahrungen aus der Arbeit etwa des Sonderberichterstatters zum Recht auf Nahrung verdeutlichen jedoch den Unterschied, den ein genuines Mandat in der Diskurssetzung etwa auf Fach- und Vertragsstaatskonferenzen, innerhalb der UN-Sonderorganisationen u. a. m. oder bei der Ausarbeitung von Leitsätzen zu machen imstande ist.¹¹⁸

¹¹⁷ Vgl. Rathgeber 2013, op.cit., Fußnote 18.

¹¹⁸ Eine Übersicht zu Initiativen für menschenrechtliche Leitplanken beim Thema Klimawandel ist u. a. abrufbar via <https://www.mrfcj.org/our-work/areas-of-work/human-rights->

Mit den USA als neuem Ratsmitglied ab 2009 hatte sich die Dynamik in der Arbeit des Rates verändert. Nach deren Ausscheiden müsste ein neuer Kristallisationspunkt gebildet werden; möglicherweise nicht in Gestalt eines einzelnen Landes sondern einer interregionalen Staatengruppe. Die Bundesrepublik, die sich auf ihr diplomatisches Verhandlungsgeschick viel zugutehält, könnte hier eine entschiedener Politik betreiben. Dies ließe sich in den zwei Jahren der Mitgliedschaft Deutschlands im UN-Sicherheitsrat (2019–2021) noch potenzieren; etwa indem der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte die Gelegenheit geboten wird, dem Sicherheitsrat über friedensgefährdende Menschenrechtsverletzungen häufiger Bericht zu erstatten. Wenn eine Berichterstattung im Sicherheitsrat selbst an Veto-Mächten scheitert, kann die sogenannte *Arria*-Formel für einen informellen Austausch herangezogen werden.

Die oben genannten, mit dem globalen Süden verknüpften Themen stellen keine abschließende Liste dar, sondern benennen eine Leerstelle der Menschenrechtspolitik Deutschlands wie der EU, in der die Entwicklung Standard-setzen der Handreichungen verpasst wird. Eine solche Ausarbeitung findet zu einzelnen Themen zwar statt, aber unter teils ostentativer Abwesenheit Deutschlands und anderer westlicher Länder. Das ist m. E. kurzsichtig sowohl in Bezug auf internationale Leitsätze und eine menschenrechtliche Strukturbildung als auch in Sachen Vertrauensbildung und Suche nach Bündnissen im UNHRC gegen die Erosion menschenrechtlicher Standards. Aus der Summe der hier skizzierten, praktischen Erfahrungen steht allerdings vor allem die Einsicht im Vordergrund, dass diplomatische Routine nicht ausreicht, um den UNHRC bei der normativen Ausrichtung seiner Arbeit zu unterstützen und zu stabilisieren.

Abschließende Überlegungen

Umfang und Tiefe der Arbeit des UNHRC haben merklich und beständig zugenommen. Daraus ist eine politische Praxis erwachsen, die unbeschadet aller Kritik menschenrechtliche Standards als Referenz für staatliches Handeln aufrecht erhalten, teilweise fortentwickelt hat und gegen Erosionen der Menschenrechtsstandards verteidigt. Nicht alle – diese Kritik besteht fort – aber doch einige Fälle von systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen werden durch den Rat im Rahmen seiner Mechanismen und Instrumente aufgegriffen,

and-climate-change; vgl. auch Humphreys, Stephen (Hg.) 2009: *Human Rights and Climate Change*. Cambridge University Press-The International Council on Human Rights Policy: Genf; Rathgeber, Theodor 2009: *Climate Change Violates Human Rights*. Heinrich Böll Stiftung: Berlin.

analysiert, öffentlich debattiert und bewertet. Es werden Rechenschaftspflichten benannt und mittels Empfehlungen für staatliches Handeln politisch bewertet. Dies betrifft Länder wie Themen: Syrien, Nordkorea, Iran, Belarus, Libyen, Süd-Sudan, die Europäische Union in Bezug auf ihre Migrationspolitik im Mittelmeerraum, eine Reihe von Staaten in Bezug auf Folter inklusive Waterboarding, willkürliche Verhaftungen, verweigerter Zugang zur Justiz nicht nur in geheimen Haftzentren, Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger/-innen und anderes mehr. Die Analysen der Sonderverfahren, Untersuchungskommissionen und *Fact-Finding*-Missionen lassen kaum einen Winkel in der Welt unbeleuchtet. Das Schwert der Länderresolution kommt zwar eher selten zum Einsatz, was wegen seiner Symbolträchtigkeit am ehesten wahrgenommen wird. Die in diesem Text skizzierte politische Praxis aus der Arbeit anderer Instrumente ist weniger spektakulär aber nicht weniger erhellend und effizient.

Die durch einzelne Ratsmitglieder angestoßene Vermutung, der UNHRC sei von autoritär regierten Ländern durchgesetzt, lässt sich nicht halten. Menschenrechtsindices besagen anderes. Dass einige Themen auf der Agenda des Rates stehen, die den Interessen von Ländern des globalen Südens nahestehen und von westlichen Regierungen als unbequem erachtet werden, ist kein Ausweis politisch autoritärer Determination. Dass bestimmte Länder über das UPR-Verfahren hinaus nicht länderspezifisch durch ein Mandat der Sonderverfahren evaluiert werden, ist richtig. Es handelt sich hierbei jedoch angesichts der Erfahrungen mit geänderten Mehrheiten zu Länderresolutionen m. E. nicht um einen systemischen Defekt, sondern wäre durch die Kunst politischer Mehrheitsbeschaffung zu verändern. Zudem ist es zum einen für autoritäre Regierungen schwerer kalkulierbar geworden, Kritik im Plenum des Rates zu unterbinden; frühere Mehrheiten dafür sind nicht mehr automatisch vorhanden. Zum anderen arbeiten Staaten wie Sierra Leone, Sambia oder Botswana an der Umsetzung des UNHRC-Mandates aktiv mit und eröffnen Möglichkeiten der strategischen Zusammenarbeit zwischen Staaten verschiedener Regionalgruppen. So erhöht sich andererseits der Legitimationsdruck auf westliche Staaten, in Sachen Standardbehauptung und -entwicklung sowie in Form neuer Bündnisse Ergebnisse vorzulegen, die sachgerechterem Arbeiten des UNHRC zuträglich sind.

Es ist nicht schwierig, im UNHRC immer wieder staats- statt norm- und operorientiertes Agieren sowie die Doppelbödigkeit der Diplomatie konstatieren zu können. Der vorliegende Text negiert diese Realitäten nicht, hat sich aber vorwiegend mit der Frage nach den Chancen der Veränderung, nach reformbedürftigen Politikansätzen auch bei selbsternannten „Champions der Menschenrechte“ [EU] beschäftigt. Der frühere Hochkommissar für Menschenrechte, Zeid Ra'ad Al Hussein, hatte im Juni 2018 im Rückblick auf seine Amtszeit das Jahr 2017 als schwierig eingeschätzt. Seine Besorgnis galt nicht zuletzt der wachsen-

den Zahl auch westlicher Staaten, genannt waren etwa Ungarn oder Polen, die fahrlässig oder bewusst den Schutz der Menschenrechte unterlassen, den menschenrechtsbasierten Politikdiskurs unterminieren, die praktische Umsetzung hemmen und so die Erosion der Standards mit betreiben.

Der UNHRC hat menschenrechtsrelevante Handlungsräume erweitert und Instrumentarien verfeinert. Es gibt zwar nach wie vor keinen Mechanismus, der bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen automatisch in Gang gesetzt wird und eine öffentliche Befassung erzwingt. Die informellen Verfahrensmöglichkeiten können dieses Manko nur bedingt auffangen. Im Vergleich mit anderen UN-Institutionen kommt der Rat seiner Mandatsausführung gleichwohl entschieden näher als andere und ist zusammen mit den UN-Vertragsorganen geradezu ein Fels in der Brandung, die normative Standards zu unterspülen droht. Nimmt die deutsche Bundesregierung ihre selbstgesteckte Aufgabe ernst, eine menschenrechtsbasierte Politik und rechtstaatlich unterlegte, internationale Strukturpolitik zu fördern, bedarf es einer aktiven Politik im UN-Menschenrechtsrat jenseits der diplomatischen Routine und unabhängig von einer formalen Ratsmitgliedschaft. Die relativ großzügige finanzielle Unterstützung für Genfer UN-Institutionen zusätzlich zu den normalen Budgetzuwendungen für die Vereinten Nationen ist ein Teil davon, reicht aber nicht hin, um darauf zu verweilen.

Mehr Verantwortung übernehmen?

Das finanzielle Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen

Klaus Hübner

I. Einleitung

Der gewählte Titel meines Referats enthält eine gewisse Ironie, da er von den Veranstaltern in engster Anlehnung an den Titel meines Buches aus dem Jahr 2015 gewählt wurde – diesmal allerdings mit einem Fragezeichen verbunden.¹

Einige Einschränkungen seien einleitend erwähnt. In diesem Beitrag ist lediglich ein exemplarisches Vorgehen möglich. Gewählt wurde der Zeitraum 1991–2018, allerdings fehlen die vollständigen Übersichten. Auch bleiben die aktuellen Zahlen für 2016 bis 2017 unvollständig, da der berühmte, alle zwei Jahre erscheinende UN-Bericht über die Haushalts- und Finanz-Situation der Institutionen des UN-Systems frühestens Ende Oktober 2018 zu erwarten ist.² Aber für die allermeisten Institutionen konnten die Daten-Sätze bis einschließlich 2017 durch Einzel-Recherchen ergänzt werden. Dadurch sind bei den freiwilligen Beitragslistungen deutliche Trends erkennbar geworden.

Die gegenwärtige Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag sowohl in mehrfacher als auch vielfältiger Hinsicht Bezug auf die Vereinten Nationen genommen. Ohne Anspruch auf eine Vollständigkeit zu erheben, seien hier einige Beispiele genannt:

„Deutsche Außenpolitik ist dem Frieden verpflichtet und fest in den Vereinten Nationen verankert“;

„Wir sind bereit, unsere freiwilligen VN-Beiträge strategischer auszurichten und zu erhöhen“;

¹ Hübner, Klaus: Mehr Verantwortung übernehmen. Zum deutschen Finanz-Engagement in den Vereinten Nationen 1991–2013. Berlin: Frank & Timme, 2015.

² Zuletzt erschienen: United Nations/General Assembly: Budgetary and financial situation of the organizations of the United Nations system. New York: UN, 28 October 2016 (UN Doc. A/71/583).

„Wir wollen die Fluchtursachen bekämpfen, nicht die Flüchtlinge. Dazu wollen wir: Die Entwicklungszusammenarbeit verbessern; den Ausbau humanitären Engagements; UNHCR und World Food Programme (WFP) angemessen ausstatten und für eine kontinuierliche Finanzierung sorgen“;

„Wir werden in der EU eine Initiative sowohl zur ausreichenden und nachhaltigen Finanzierung als auch der Reform des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ergreifen“;

„Wir wollen die notwendigen Reformen der UNESCO aktiv unterstützen. Dazu werden wir die Arbeit der Deutschen UNESCO-Kommission weiterentwickeln und sie adäquat ausstatten“;

„Unser Auftrag ist die ambitionierte Umsetzung der entwicklungspolitischen Gipfelzusagen (G7 und G20), der Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen und des Pariser Klimaabkommens unter Beteiligung der Zivilgesellschaft“;

„Die Erreichung der ODA-Quote von 0,7 Prozent ist unser Ziel“;

„Wir werden die Zusage, 0,15–0,2 Prozent des Brutto-Nationaleinkommens für die ärmsten Länder (LDCs) bereit zu stellen, so schnell wie möglich erreichen“.

Die hier vorgetragenen UN-politischen Zielsetzungen der Bundesregierung können im weiteren Verlauf der Ausführungen noch nicht quantitativ überprüft werden, stellen aber ohne Zweifel eine Messlatte für die kommenden Jahre dar. Es kann daher von der Annahme ausgegangen werden, dass das gegenwärtig erreichte Niveau der freiwilligen Beitragsleistungen an das UN-System Ausgangspunkt für das weitere finanzielle Engagement Deutschlands ist.

Auch in den Vereinten Nationen bahnen sich einige Änderungen an. Der neue Generalsekretär, António Guterres, berichtete in seinem jüngsten Jahresbericht über seine Reformmaßnahmen, um die Organisation „wirksamer, agiler und effizienter“ zu gestalten.³ Dabei ging es einerseits um die Neupositionierung des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Agenda 2030 mit einem neubelebten System der residierenden Koordinatoren

³ Vereinte Nationen/Generalversammlung: Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen. New York: VN, 2018, UN Doc. A/73/1, Kapitel III Stärkung der Organisation, Ziffer 130.

und einer umgestalteten UN-Gruppe für Entwicklungsfragen.⁴ Andererseits ging es um die Billigung eines veränderten Programmplanungs- und Haushaltsprozesses, der – zunächst probeweise – ab 2020 den bestehenden Zweijahres- durch einen Einjahreszyklus ersetzen soll.

Im Folgenden gehen wir auf die Entwicklung der Pflichtbeiträge sowie der freiwilligen Beitragsleistungen ein, die seit 1991 von Deutschland an die UN und ihre Spezialorgane (Sonderfonds und -programme) geleistet wurden. Nicht näher behandelt werden die Sonderorganisationen des UN-Systems.

II. Pflichtbeiträge

Nach Artikel 17 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen werden die Ausgaben der Organisation von den Mitgliedern nach einem von der Generalversammlung festzusetzenden sog. Verteilungsschlüssel getragen. Dieser wird vom Beitragsausschuss (*Committee on Contributions*) auf der Grundlage der relativen Zahlungsfähigkeit (*capacity to pay*) ermittelt, gemessen am Anteil am Brutto-Nationaleinkommen aller Mitgliedstaaten.

In Tabelle 1 werden die Beitragssätze ausgewählter Beitragszahler für den Zeitraum 1991–2018 aufgeführt. Im Jahre 2000 erreichte Deutschland fast 10 Prozent. Gegenwärtig liegt der Beitragssatz bei rund 6,4 Prozent. Bis 2015 lag Deutschland stets an dritter Position. Seit 2016 liegt Deutschland nach den USA, Japan und China an vierter Position.

Ende Juni 2018 veröffentlichte der Beitragsausschuss seine Beitragstabelle für die Jahre 2019–2021, die noch vom Fünften Ausschuss und dem Plenum der Generalversammlung verabschiedet werden muss.⁵ Falls es zu nicht zu erwartenden Veränderungen kommen sollte, wird Deutschland mit rund 6,1 Prozent weiterhin die vierte Position einnehmen, wobei allerdings China weiterhin aufsteigt, nämlich mit 12 Prozent auf die zweite Position vor Japan mit rund 8,6 Prozent.

Die Frage, ob Deutschland – etwa im Gegensatz zu den USA – ein pünktlicher und vollständiger Zahler seiner Pflichtbeiträge ist, hängt von der Definition ab. Nach offizieller Verlautbarung trifft dies zu, wenn Deutschland seine Pflicht-

⁴ United Nations/General Assembly: Repositioning of the United Nations development system in the context of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. Resolution adopted by the General Assembly on 31 May 2018. New York: UN (UN Doc. A/RES/72/279).

⁵ United Nations/General Assembly: Report of the Committee on Contributions. Seventy-eighth Session (4–29 June 2018). Official Records Seventy-third Session Supplement No. 11. (UN Doc. A/73/11).

Tabelle 1:

	1991	1992 – 1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
USA	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000
Japan	11,380	12,450	13,950	15,435	15,650	17,981	19,984	20,573
Deutschland	9,360	8,930	8,940	9,043	9,060	9,630	9,808	9,857
Frankreich	6,250	6,000	6,320	6,408	6,420	6,494	6,540	6,545
Großbritannien	4,860	5,020	5,270	5,315	5,320	5,076	5,090	5,092
China	0,790	0,770	0,720	0,735	0,740	0,901	0,973	0,995
Russland	9,990	9,410	5,680	4,450	4,270	2,873	1,487	1,487
	2001	2002	2003	2004 – 2006	2007 – 2009	2010 – 2012	2013 – 2015	2016 – 2018
USA	22,000	22,000	22,000	22,000	22,000	22,000	22,000	22,000
Japan	19,629	19,669	19,515	19,468	16,624	12,530	10,833	9,680
Deutschland	9,825	9,845	9,769	8,662	8,577	8,018	7,141	6,389
Frankreich	6,503	6,516	6,466	6,030	6,301	6,123	5,593	4,859
Großbritannien	5,568	5,579	5,526	6,127	6,642	6,604	5,179	4,463
China	1,541	1,545	1,532	2,053	2,667	3,189	5,148	7,921
Russland	1,200	1,200	1,200	1,100	1,200	1,602	2,438	3,088

Quelle: New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade: United Nations Handbook. Wellington, 1991 ff.

ten zum jeweiligen Jahresende vollständig erfüllt hat. Aber die „*Financial Regulations*“ der Vereinten Nationen legen fest, dass die jährlichen Pflichtbeiträge innerhalb von vier Wochen nach Benachrichtigung durch den Generalsekretär zu zahlen sind.⁶

In der Regel zahlte Deutschland seine jährlichen Beiträge in zwei Raten, nämlich Anfang und Mitte des Kalenderjahres. Seit 2010 wurde die zweite Rate spätestens im April gezahlt. Ein Novum erfolgte in diesem Jahr, als Deutschland seinen Beitrag bereits am 2. Februar 2018 pünktlich und vollständig gezahlt hat. Böse Zungen meinten, dass dieses Verhalten – ähnlich wie 2017 bei der UNESCO – mit Wahlkandidaturen zusammenhing. Zu hoffen wäre jedoch, dass dieses Verhalten integraler Bestandteil einer deutschen UN-Politik wird.

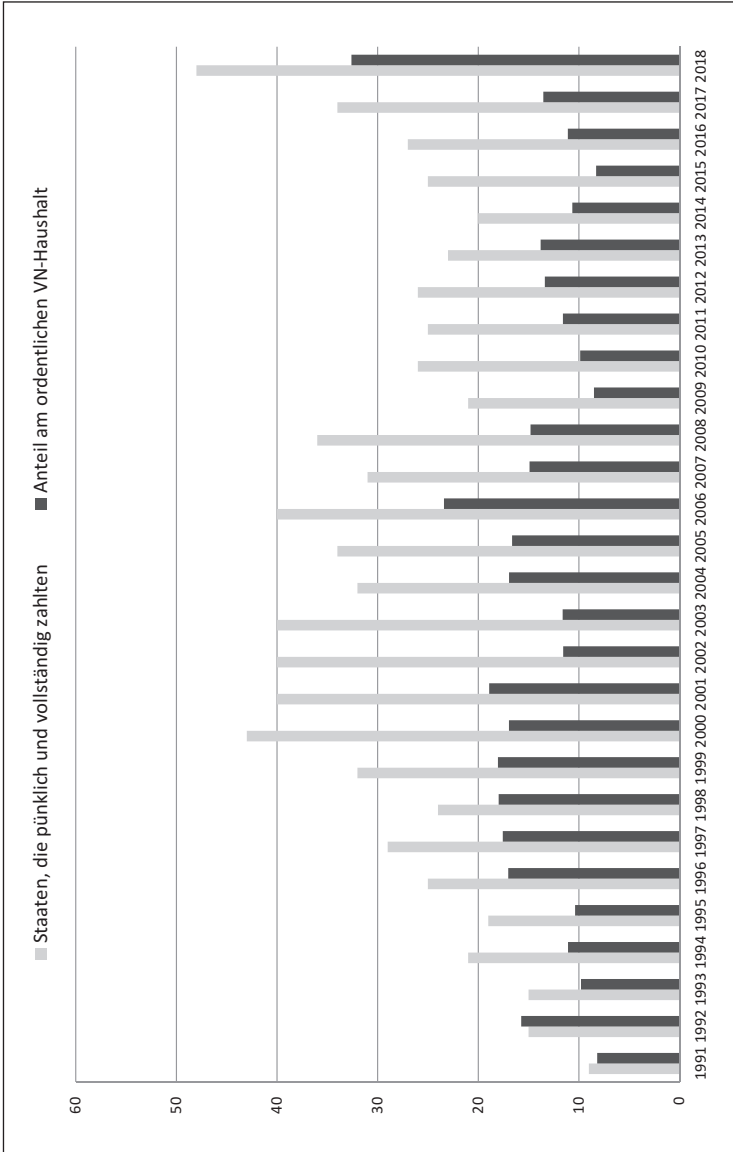
Abbildung 1 erlaubt eine Übersicht über die Anzahl der Mitgliedstaaten, die ihre jährlichen Pflichtbeiträge pünktlich und vollständig zwischen 1991 und 2018 gezahlt haben. Im Jahre 2000 waren es 43 Staaten mit einem Anteil am ordentlichen UN-Haushalt von nur knapp 17 Prozent. Im Jahre 2006 trugen 40 Staaten 23,4 Prozent zum Haushalt bei. In diesem Jahr sollte eine Sensation erfolgen, an der sich Deutschland erfreulicherweise beteiligt hat: Insgesamt 48 Staaten zahlten 32,6 Prozent pünktlich und vollständig.

Eine Zeitreihe über die Pflichtbeiträge in absoluten Zahlen soll an dieser Stelle nicht veröffentlicht werden, da die Schwankungen bei den Friedensoperationen erheblich sind. Daher erfolgen an dieser Stelle nur die Angaben für 2017 zum Zwecke des Vergleichs mit den entsprechenden freiwilligen Beiträgen. Im Jahre 2017 betragen Deutschlands Beiträge zum ordentlichen Haushalt 161 Mio. US-Dollar sowie zu den UN-Friedensoperationen 406 Mio. US-Dollar.⁷ Im Jahr davor waren es 159 Mio. US-Dollar für den ordentlichen Haushalt und 646 Mio. US-Dollar für die Friedensoperationen.

⁶ United Nations: *Financial Regulations and Rules of the United Nations*. Secretary-General's Bulletin, 1 July 2013, UN Doc. ST/SGB/2013/4, Article III A: Payment of assessed contributions, Regulation 3.5.

⁷ Die Pflichtbeiträge Deutschlands an die UN-Sonderorganisationen (ohne Bretton-Woods-Institutionen und IFAD) betragen 2017 rund 172 Mio. US-Dollar und 2016 etwa 169 Mio. US-Dollar.

Abbildung 1: Anzahl der Staaten, die ihre Beiträge pünktlich und vollständig gezahlt haben, und ihr Anteil am ordentlichen UN-Haushalt, 1991–2018



III. Freiwillige Beitragsleistungen

Zu den freiwilligen Beitragsleistungen finden sich in der Charta der Vereinten Nationen keine satzungsgemäßen Vorschriften. Um 1950 kam es zu politischen Auseinandersetzungen zur Frage der Finanzierung der sog. Technischen Hilfe (*Technical Assistance*): Sollte die Finanzierung über den ordentlichen Haushalt erfolgen oder nicht? Bis heute findet sich im ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen lediglich ein bescheidener Posten (2018/2019: 65,81 Mio. US-Dollar⁸). Wegen dieser Restgröße kam es zur Gründung von UN-Spezialorganen, die auf der Grundlage freiwilliger Beitragsleistungen ihre Arbeit finanzieren sollten. Im Bereich der Technischen Zusammenarbeit wurden EPTA (*Expanded Programme of Technical Assistance*) und später ein Sonderfonds (*Special Fund*) gegründet, die 1965 zum UN-Entwicklungsprogrammen (UNDP; *United Nations Development Programme*) zusammengeführt wurden. Heute stehen zahlreiche Institutionen des UN-Entwicklungssystems im Mittelpunkt der „operational activities for development“, die über freiwillige Beitragsleistungen finanziert werden.

Diese freiwilligen Beitragsleistungen werden unterteilt in „core“ und „non-core contributions“. Kernbeiträge sind nicht-zweckgebunden. Aber Nicht-Kernbeiträge sind zweckgebunden; die OECD hat diese früher auch als multi-bi bezeichneten Beiträge seit 1995 nicht mehr als multilaterale, sondern als bilaterale Zahlungen statistisch erfasst. Das BMZ folgte 10 Jahre später.

Tabelle 2 gibt eine Übersicht über Deutschlands freiwillige Beitragsleistungen in den letzten fünf Jahren für ausgewählte Sonderprogramme und -fonds der Vereinten Nationen. Betrachten wir die letzte Zeile, so sind beträchtliche Steigerungen um etwa das 3,3fache festzustellen. Allein in den letzten drei Jahren erfolgte eine Steigerung um mehr als das Doppelte. Die Jahre 2015–2017 wiesen eine deutliche Priorität für die humanitären Institutionen auf: Es erfolgten Steigerungen bei UNHCR von 143 auf 477 Mio. US-Dollar, UNICEF von 222 auf 366 Mio. US-Dollar und WFP von 329 auf 929 Mio. US-Dollar; dies bedeutete für diese drei Institutionen einen Anstieg von insgesamt 694 auf 1 772 Mio. US-Dollar. Aufgrund der im Koalitionsvertrag niedergelegten Absichten ist damit zu rechnen, dass dieses Niveau Ausgangspunkt für weitere Steigerungen sein wird.

Wie bereits erwähnt, können die freiwilligen Beitragsleistungen unter höchst unterschiedlichen Bedingungen erfolgen, nämlich ohne oder mit Einschränkungen. In der Literatur wird neuerdings zwischen Kern- und Nicht-Kernbeiträgen unterschieden. Zum besseren Verständnis sei an dieser Stelle auf die Vielzahl der verwendeten Bezeichnungen hingewiesen. Es handelt sich um Kernbeiträge

⁸ UN Programme Budget for the Biennium 2018–2019, UN Doc. A/72/6, Part V: Regional Cooperation for Development.

Tabelle 2: Freiwillige Leistungen Deutschlands an ausgewählte Sonderprogramme und -fonds der Vereinten Nationen, 2013–2017 (in Mio. US-Dollar)

	2013	2014	2015	2016	2017
ITC	0,10	0,42	0,51	2,65	4,26
UNAIDS*	3,67	3,69	3,27	2,53	6,03
UNDP*	115,22	143,19	150,26	258,01	339,70
UNEP	55,03	32,37	24,97	22,73	36,35
UNFPA*	28,30	25,99	22,80	24,58	25,06
UNHCR*	116,62	139,50	142,86	360,12	476,92
UNICEF*	59,76	193,74	222,06	225,47	366,10
UNITAR	0,88	1,07	1,16	1,86	0,70
UN-Habitat	0,97	2,53	0,74	0,34	18,60
UN-Women*	3,69	4,61	3,55	9,18	10,22
UNODC	7,19	3,28	0,99	7,80	o. A.
UNRWA*	53,06	79,98	91,72	73,63	76,32
UNU	5,98	5,32	5,21	4,75	4,52
WFP*	230,18	301,19	329,16	884,57	929,30
Insgesamt	688,05	945,15	1 006,36	1 877,00	2 294,08

Abkürzungen: ITC = Internationales Handelszentrum; UNAIDS = Gemeinsames Programm der VN für HIV/AIDS; UNDP = Entwicklungsprogramm der VN; UNEP = Umweltprogramm der VN; UNFPA = Bevölkerungsfonds der VN; UNHCR = Amt des Hohen Kommissars der VN für Flüchtlinge; UNICEF = Kinderhilfswerk der VN; UNITAR = Ausbildungs- und Forschungsinstitut der VN; UN-Habitat = Programm der VN für menschliche Siedlungen; UN-Women = Einheit der VN für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen; UNODC = Büro der VN für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung; UNRWA = Hilfswerk der VN für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten; UNU = Universität der VN; WFP = Welternährungsprogramm.

Quellen:

Für das Jahr 2013: United Nations/General Assembly: Budgetary and financial situation of the organizations of the United Nations system. Note by the Secretary-General. New York: UN, 12. August 2014, Tabelle 2A („Voluntary contributions, specified, received from Member States (2012–2013): summary by organization“), S. 24 und 25 (A/69/305) sowie Jahresberichte der mit einem * versehenen Sonderprogramme und -fonds.

Für die Jahre 2014–2015: United Nations/General Assembly: Budgetary and financial situation of the organizations of the United Nations system. Note by the Secretary-General. New York: UN, 28. Oktober 2016, Tabelle 2A („Voluntary contributions, specified, received from funding countries and areas (2014–2015):summary by organization“), S. 24 und 25 (A/71/583) sowie Jahresberichte der mit einem * versehenen UN-Sonderprogramme und -fonds.

Für die Jahre 2016/2017 vgl. auch: United Nations System Chief Executives Board for Coordination: Financial Statistics. Agency revenue by government donor (voluntary contributions, non-specified and specified). (<http://www.unsystem.org/content/un-system-financial-statistics>). Individuelle Recherchen.

Für statistische Informationen 1991–2013 vgl. auch: <https://dgvn.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitraege/ii-ausgewaehlte-un-fonds-und-programme/>.

(*core, unrestricted voluntary, unearmarked, multilateral, general purpose contributions*) und Nicht-Kernbeiträge (*non-core, restricted voluntary, earmarked, negotiated, multi-bilateral/multi-bi, bilateral, directed multilateral, special purpose contributions*). Institutionen des UN-Systems haben sich noch nicht auf eine gemeinsame Sprachregelung geeinigt, zumal es auch zum Beispiel durch Verhandlungen erfolgte freiwillige Beiträge gibt, die nicht unbedingt in die eine oder andere Kategorie einzuordnen sind.

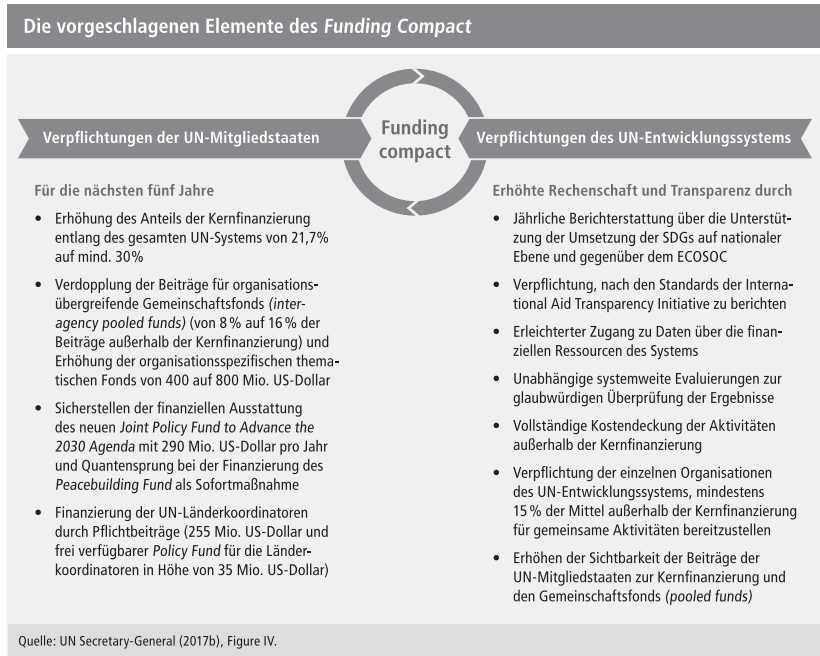
Unsere Frage lautet nun, wie sich Deutschland bei der Gewährung von freiwilligen Beitragsleistungen verhält. Tabelle 3 gibt hierzu einen Überblick.⁹ In der vorletzten Zeile können wir für die Jahre 2013–2017 einen deutlichen Anstieg der freiwilligen Beitragsleistungen insgesamt feststellen. Bei der prozentualen Aufteilung in Kern- und Nicht-Kernbeiträge in der letzten Zeile zeigt sich jedoch, dass der Anteil der Kernbeiträge deutlich sinkt, nämlich von 22 auf etwa 7 Prozent im genannten Zeitraum. Ohne Zweifel wird hier von Deutschland eine Umkehr, nämlich eine Politik erhöhter Kern-Finanzierung eingefordert.

Abbildung 2 macht die Wünsche zu den Elementen eines *Funding Compact* des neuen Generalsekretärs, António Guterres, deutlich: An erster Stelle steht die Forderung nach einer Erhöhung des Anteils der Kernfinanzierung von 21,7 auf mindestens 30 Prozent durch die Mitgliedstaaten „entlang des gesamten UN-Systems“. Dem gegenüber verpflichten sich die im UN-Entwicklungssystem organisierten Institutionen zu einer erhöhten Rechenschaft und Transparenz, wozu auch ein leichterer Zugang zu den Daten über die Finanzströme im System gehört. Darüber hinaus sollen sich einzelnen Institutionen des UN-Entwicklungssystems verpflichten, „mindestens 15 % der Mittel außerhalb der Kernfinanzierung für gemeinsame Aktivitäten bereitzustellen“.

Nun zu einigen ausgewählten Beispielen mit entsprechenden Kommentaren. Abbildung 3 zeigt vergleichend die Entwicklung der freiwilligen staatlichen und privaten Beiträge an UNICEF über den Zeitraum 1991 bis 2017 auf. Im Jahre 1991 erhielt UNICEF insgesamt 53 Mio. US-Dollar, darunter 32,7 Mio. US-Dollar vom Deutschen UNICEF-Komitee.

Bis 2013 dominierten die privat erzielten Zahlungen des Deutschen UNICEF-Komitees; von den 169 Mio. US-Dollar gingen rund 60 Mio. US-Dollar von der Bundesregierung an UNICEF, wobei bereits ab 2012 der staatliche Anteil anstieg. Seit 2014 nahmen die staatlichen Zahlungen beträchtlich zu, was nicht nur auf den Wechsel in der Zuständigkeit vom Auswärtigen Amt auf das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) zurückzuführen war. Im Vorder-

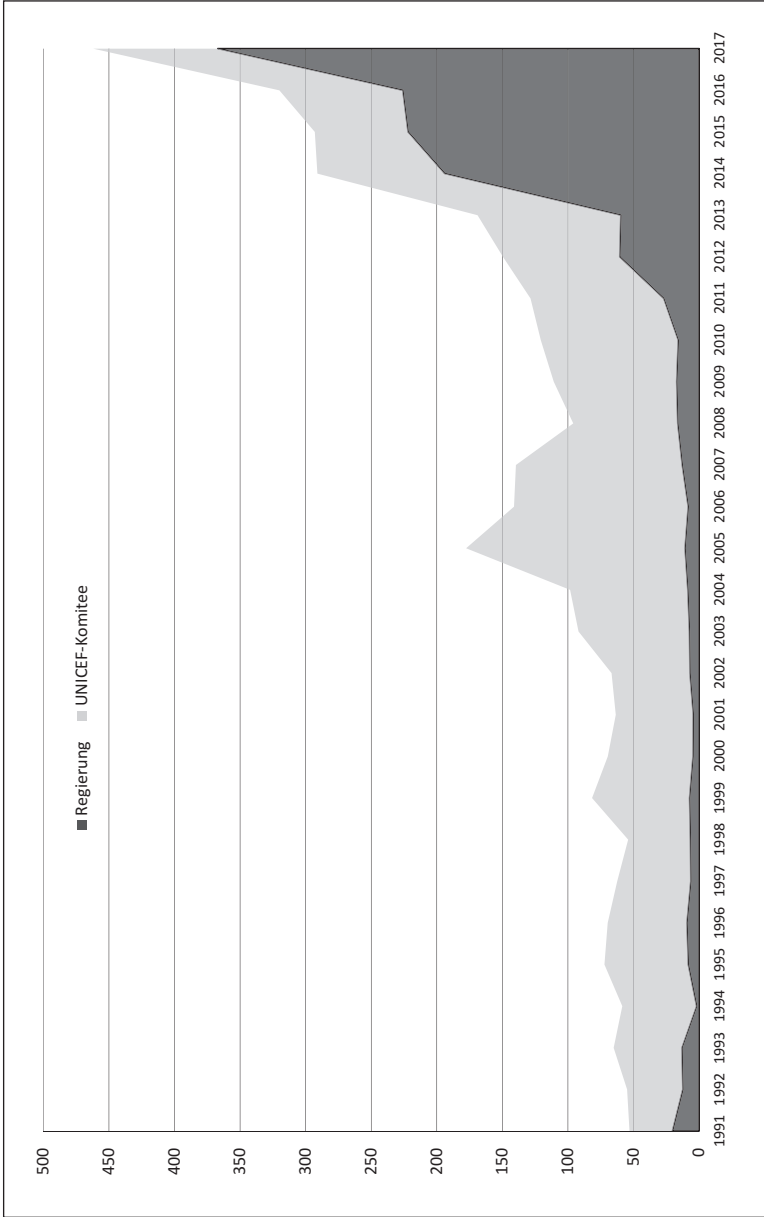
⁹ Zu beachten ist, dass die Anzahl der berücksichtigten Institutionen in den Tabellen 2 und 3 nicht identisch ist.

Abbildung 2:

Quelle: Adams, Barbara, et. al.: Die Agenda 2030, Geberprioritäten und ein neuer Funding Compact der UN. Bonn: Global Policy Forum, März 2018, S. 3. <https://www.2030agenda.de/de/publication/die-agenda-2030-geberprioritaeten-und-ein-neuer-funding-compact-der-un> [Zugriff am 22. 03. 2019].

Im Original: United Nations/General Assembly/Economic and Social Council: Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: our promise for dignity, prosperity and peace a healthy planet. New York: UN, 21 December 2017, S. 37 (A/72/684-E/2018/7). <https://undocs.org/A/72/684> [Zugriff am 22. 03. 2019].

Abbildung 3: Freiwillige Beiträge (staatlich und privat) an UNICEF, 1991 bis 2017 (in Mio. US-Dollar)



grund stand vielmehr der humanitäre Aspekt einer intensivierten Hilfe für die zahlreichen Flüchtlingskinder in den Lagern im Nahen Osten. Im Jahre 2017 gingen insgesamt rund 463 Mio. US-Dollar an UNICEF, darunter 367 Mio. US-Dollar von staatlicher Seite.

In Abbildung 4 wird die Entwicklung des Verhältnisses der Pflichtbeiträge zu den freiwilligen Beitragsleistungen von 1991 bis 2016 aufgezeigt. Die Pflichtbeiträge stiegen anteilmäßig zunächst bis 2000 von 50 auf 82 Prozent und bewegten sich dann bis 2010 stets um 70 Prozent und darüber. Danach begann der Anteil deutlich zu sinken und machte 2016 lediglich 30 Prozent aus.

Abschließend noch eine Sonderorganisation, deren Förderung auch im Koalitionsvertrag auftaucht. Deutschland hat sich immer wieder für Reformen der UNESCO ausgesprochen, ohne jedoch konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Auch zur vor allem durch die USA seit 2011 verursachten Finanzmisere gab es weder konkrete Vorschläge noch freiwillige Beitragsleistungen zur Kompensation. Im Gegenteil, der Abbildung 5 ist deutlich zu entnehmen, dass der jährliche Pflichtbeitrag Deutschlands angesichts des nominalen Nullwachstums der ordentlichen Haushalte der UNESCO seit 2000 zu sinken begann und 2017 bei 20,86 Mio. US-Dollar lag. Die freiwilligen Beiträge Deutschlands nahmen sich bisher äußerst bescheiden aus. Im Herbst 2018 wird die neugewählte Generaldirektorin, Audrey Azoulay, dem Exekutivrat einen ersten Haushaltsentwurf für die Jahre 2020–2021 vorlegen. Unter Berücksichtigung der Austritte der USA und Israels, die 22,4 Prozent der – nicht gezahlten – Beitragssätze bzw. 73,23 Mio. US-Dollar ausmachten, wird ein ordentlicher Haushalt von 518 Mio. US-Dollar in Betracht gezogen. Da Deutschland ab 2019 mit einem niedrigeren Beitragssatz von 6,090 Prozent rechnen kann, wird der jährliche deutsche Pflichtbeitrag weiterhin deutlich sinken. Der Koalitionsvertrag sieht eine aktive Unterstützung notwendiger Reformen der UNESCO vor, die jedoch ohne freiwillige Beitragsleistungen, egal ob als Kern- oder Nicht-Kernzahlungen, kaum denkbar sind.

Abschließend noch einige Anmerkungen zum Ranking Deutschlands im UN-Gesamtsystem. Leider liegt keine konsistente Darstellung vor, so dass auf drei unterschiedliche Quellen zurückgegriffen werden musste. Zwischen 2002 und 2004 lag Deutschland auf Rang 4, zwischen 2011 und 2013 zweimal auf Rang 5 und einmal auf Rang 4. 2015 war es wiederum Rang 4 und 2016 gelang der Sprung auf Rang 2. Für 2017 wird erwartet, dass Deutschland auf Rang 2 oder 3 kommen wird.

Tabelle 4 zeigt die Geberposition Deutschlands in ausgewählten UN-Sonderfonds und -Programmen auf. Die Anmerkungen deuten auf Vergleichsprobleme hin, wie in Tabelle 5 am Beispiel UNDP näher ausgeführt wird. Aber tendenziell ist ab 2014 ein deutliches Ansteigen zu beobachten. 2016 und 2017 sind ohne Zweifel die bisher besten Jahre.

Abbildung 4: Deutschland: Zum Verhältnis Pflichtbeiträge zu freiwilligen Beitragsleistungen, 1991 bis 2016 (in Prozent)

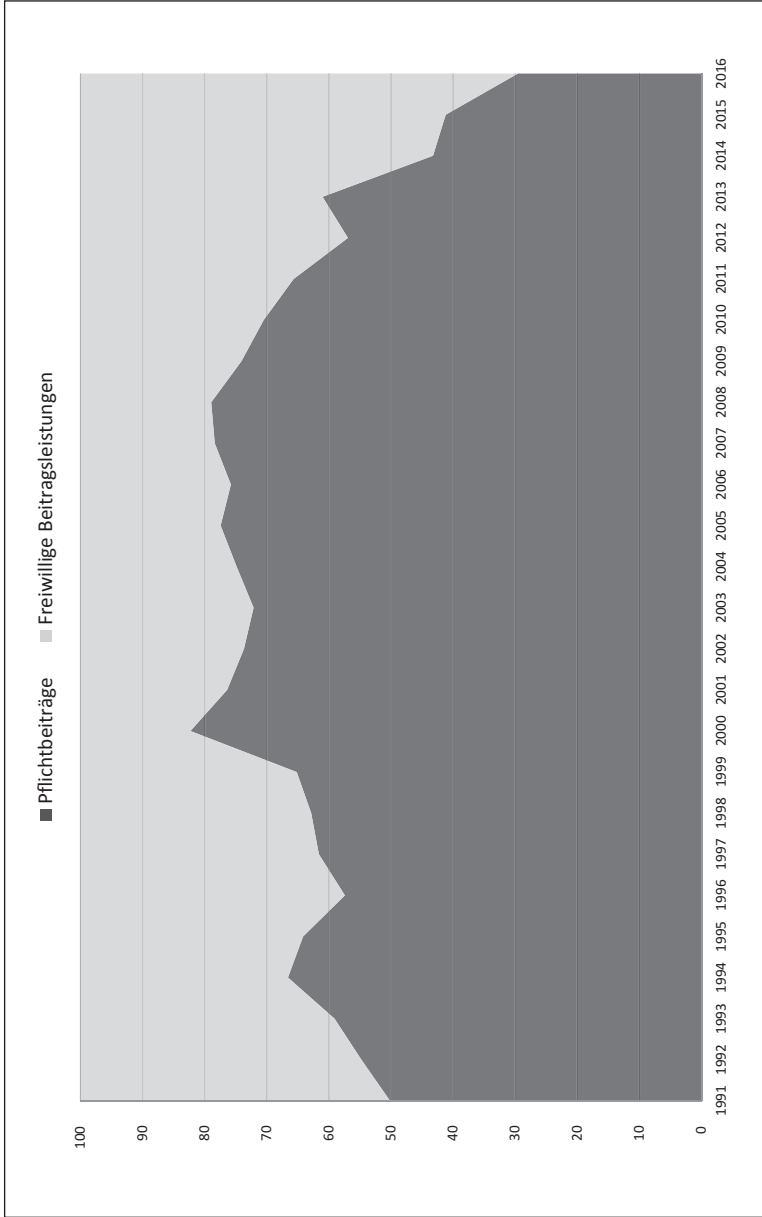


Abbildung 5: UNESCO: Deutschlands Beiträge, 1991 – 2016 (in Mio. US-Dollar)

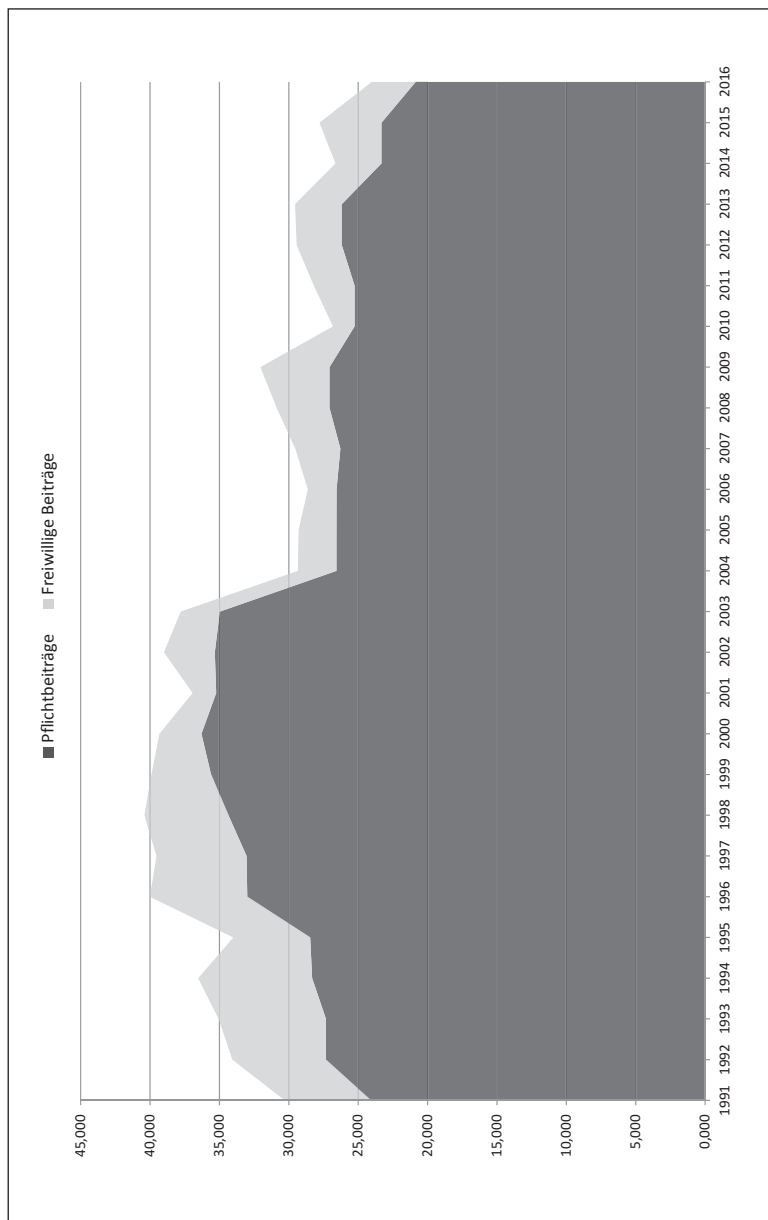


Tabelle 4: Geberposition der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich („Top 10“), ausgewählte UN-Fonds und -Programme, 1991–2017

Jahr	UNDP ¹	UNEP ²	UNFPA ¹	UNHCR ³	UNICEF ³	UNRWA ³	WFP ⁴
1991	7	2	5	4	–	6	8
1992	6	3	5	–	–	8	7
1993	7	3	3	3	–	9	5
1994	8	4	4	10	–	–	4
1995	9	2	5	9	–	6	2
1996	4	2	4	9	–	8	3
1997	6	2	6	7	–	8	5
1998	7	4	5	8	–	6	5
1999	8	3	6	9	–	9	5
2000	–	3	9	9	–	9	7
2001	–	3	8	8	–	–	4
2002	8	3	8	8	–	8	4
2003	–	2	7	8	–	6	7
2004	–	2	7	8	–	–	6
2005	8	2	7	8	–	–	8
2006	9	2	7	9	–	–	7
2007	10	3	7	10	–	–	6
2008	10	4	7	8	–	8	10
2009	9	3	9	6	–	–	5
2010	8	2	10	8	–	10	5
2011	9	1	9	9	–	8	4
2012	7	2	9	7	9	5	5
2013	8	2	9	5	8	5	5
2014	7	2	8	4	4	4	4
2015	6	2	8	4	3	4	3
2016	3	1	7	2	3	3	2
2017	1	1	6	2	3	2	2

Anmerkungen:

¹ Kernbeiträge; ab 2000 Kern- und Nicht-Kernbeiträge

² Umweltfonds

³ Kern- und Nicht-Kernbeiträge

⁴ Nicht-Kernbeiträge

Quellen: Hüfner, Klaus: Mehr Verantwortung übernehmen. Zum deutschen Finanz-Engagement in den Vereinten Nationen 1991–2013. Berlin: Frank & Timme, 2015, S. 148, sowie eigene Aktualisierungen.

Tabelle 5: Rankings im Vergleich: Freiwillige Beiträge an UNDP, 2016 (in Mio. US-Dollar)

Rang	Staat	Regulär	Staat	Andere	Staat	Insgesamt
1	USA	83,06	Japan	322,56	Japan	382,51
2	Schweden	71,90	Deutschland	231,07	USA	311,96
3	Großbritannien	68,75	USA	228,90	Deutschland	258,76
4	Norwegen	64,22	Großbritannien	162,77	Großbritannien	231,52
5	Japan	59,95	Argentinien	150,53	Argentinien	150,53
6	Schweiz	57,17	Ukraine	78,16	Schweden	147,77
7	Kanada	31,85	Schweden	75,87	Norwegen	129,20
8	Niederlande	31,75	Philippinen	71,74	Schweiz	108,48
9	Dänemark	30,32	Niederlande	70,46	Niederlande	102,21
10	Deutschland	27,69	Norwegen	64,98	Ukraine	78,16

In Tabelle 5 erfolgt eine vergleichende Analyse am Beispiel des UN-Entwicklungsprogramms im Jahr 2016. Je nachdem, welche Datensätze herangezogen werden, nahm Deutschland unterschiedliche Rang-Positionen ein. Bei den Kernbeiträgen („Regular“) war es Rang 10, bei den Nicht-Kernbeiträgen („Andere“) lag Deutschland auf Rang 2. Bei der Addition von Kern- und Nicht-Kernbeiträgen („Insgesamt“) kam Deutschland auf Rang 3. Diese Analyse sollte abschließend darauf hinweisen, dass es stets darauf ankommt, welche Definitionen einzelnen Datensätzen bei einem Ranking zugrunde liegen. Insofern sind sämtliche Zahlenangaben eher als „Näherungsvariablen“ zur Beschreibung der Realität zu interpretieren.

Betrachten wir die absoluten Beiträge nominal, das heißt ohne Berücksichtigung von Inflation und Wechselkursänderungen. Die Pflichtbeiträge sanken zwischen 2016 und 2017 nominal von 805 auf 567 Mio. US-Dollar, was vor allem auf die um 240 Mio. US-Dollar gesunkenen Kosten für Friedensoperationen zurückzuführen ist. Dem gegenüber stiegen die freiwilligen Beiträge für die UN-Sonderprogramme und -fonds in den Jahren 2016 und 2017 von 1.839 auf 2.264 Mio. US-Dollar, wobei anzumerken ist, dass keinesfalls sämtliche UN-Institutionen und deren Einkünfte berücksichtigt wurden. Bei einer Addition von Pflichtbeiträgen und freiwilligen Beitragszahlungen für ausgewählte Sonderprogramme und -fonds ergeben sich für 2016 insgesamt 2 644 Mio. US-Dollar und für 2017 insgesamt 2 831 Mio. US-Dollar.¹⁰

¹⁰ Darin sind weder die freiwilligen Beitragsleistungen für Treuhand- und Spezialfonds der Vereinten Nationen noch die Pflichtbeiträge und freiwilligen Beitragsleistungen an die UN-Sonderorganisationen enthalten.

IV. Zusammenfassende Thesen

John Bolton, der ehemalige US-Botschafter bei den Vereinten Nationen und gegenwärtige Sicherheitsberater des US-Präsidenten, hat sich in seinem Buch *„Surrender is not an Option“*¹¹ im Jahre 2007 ausführlich zu den US-Vorstellungen zur UN-Reform geäußert. Unter Hinweis auf den amerikanischen Steuerzahler argumentierte er, dass eine wirklich objektive Reform darin bestünde, die Governance und das Management einer „durch und durch in Misskredit geratenen und dysfunktionalen Institution“ zu ändern. Er startete eine Debatte mit der Forderung, dass das Finanzierungssystem der UN insgesamt ausschließlich in ein System freiwilliger Beitragszahlungen umzuwandeln sei. Dies sei die *„only meaningful UN reform“*¹².

Wie oben dargestellt, sind wir auf dem besten Wege hierzu. Über die damit verbundenen Unsicherheiten einer kontinuierlichen Arbeit der UN-Institutionen wurde bisher ebenso wenig nachgedacht wie über die dadurch notwendigen Veränderungen in der Management-Kultur. Stattdessen wird über die Einführung von integrierten Budgets gesprochen, die dann zwei höchst unterschiedliche Komponenten enthalten, nämlich einerseits die jeweils beschlossenen Pflichtbeiträge und andererseits die zu erwartenden freiwilligen Beitragsleistungen, deren Eingang keinesfalls gesichert ist. Die WHO begann damit, und die UNESCO folgte blindlings, obwohl die Tätigkeitsfelder sowie der Umfang und die interessierten freiwilligen Beitragszahler höchst unterschiedlich ausfallen.

Deutschland sollte zunächst einmal seine Pflichtbeiträge pünktlich und vollständig zahlen und damit mit gutem Beispiel vorangehen. Damit werden rein umfangmäßig keine großen finanziellen „Opfer“ gebracht, wie bereits ausgeführt wurde. Bei äußerst niedrigen Zinssätzen lohnt sich eine mit Gefahren verbundene Spekulation auf Wechselkurs-Änderungen wirklich nicht.

Was die freiwilligen Beitragsleistungen anbetrifft, so sind in der Tat strategische Überlegungen notwendig, die über eine deutliche Erhöhung der Kernbeiträge hinausgehen. Angesichts der plötzlichen Entscheidungen der USA, ihre freiwilligen Beiträge an das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) und den UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) drastisch zu kürzen oder total einzustellen, empfiehlt es sich sowohl im Rahmen der Europäischen Union als auch mit anderen Partnerstaaten zusätzliche, kompensierende Beiträge zu zahlen.

11 Bolton, John: *Surrender is not an Option. Defending America at the United Nations and Abroad*. New York: Threshold Editions, 2008.

12 Bolton, John, a. a. O., S. 224.

Der gegenwärtige deutliche Einsatz Deutschlands bei den humanitären Organisationen ist ein notwendiger Nothilfe-Akt zur Kontrolle der Flüchtlingsbewegungen, ersetzt aber noch nicht ein umfassendes Konzept zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung.

UN Women – eine Bilanz acht Jahre nach der Gründung der UN-Frauenorganisation

Yanina Bloch

I. Einleitung

Wenn uns die Schlagzeilen der letzten Zeit etwas zeigen, dann dass es aktuell viel Gesprächsbedarf weltweit zum Thema Geschlechtergleichberechtigung im 21. Jahrhundert gibt. Die Debatten wurden nicht zuletzt befördert durch die Kontroversen um den US-Präsidenten, die weltweite #metoo-Bewegung oder den Twitter-Krieg um Claudia Neumann als weibliche Kommentatorin der Fußball-Weltmeisterschaft 2018.

Aber auch das In-Kraft-Treten der Istanbul-Konvention Anfang Februar in Deutschland, die Freude iranischer Frauen in Moskau bei ihren ersten Stadion-Besuchen im Rahmen der Fußball-Weltmeisterschaft sowie die Begeisterung vor allem vieler weiblicher Zuschauer über *Wonder Woman* als erster Film mit einem vergleichbaren Budget und einer Regisseurin beflügelte die Diskussion. Nicht zuletzt ließen auch die zahlreichen gut besuchten Protestmärsche in vielen Ländern auf ein Aufleben der Frauenbewegung hoffen. Ebenso wurde in den Vereinten Nationen im Vorfeld der Wahl des neuen Generalsekretärs viel darüber diskutiert, ob es nicht an der Zeit für eine Frau an der Spitze der UN sei. Viele qualifizierte Kandidatinnen sind dabei ins Rennen gegangen.

Gleichzeitig gibt es natürlich auch zu jeder Bewegung eine Gegenbewegung. Man muss nicht lange suchen, um zum Thema „Gender-Wahnsinn“ oder „Gender-Gaga“ fündig zu werden.

Meiner Ansicht nach fehlt es dabei fast überall immer noch an einem grundsätzlichen Verständnis bezüglich der Konzepte Geschlechtergleichberechtigung, Gender, Geschlecht und deren Abgrenzung. Insbesondere die Begrifflichkeit Feminismus bleibt hoch umstritten und führt immer wieder zu Missverständnissen in der Geschlechter-Debatte.

Im Rahmen ihres internationalen Mandates gehört es unter anderem auch zu dem Auftrag von UN Women, diese Missverständnisse innerhalb der Vereinten Nationen sowie in den einzelnen Mitgliedstaaten zu beheben. Wie sich UN Women dieser brisanten Aufgabe auf transkulturellem Niveau in den letzten 8 Jahren gestellt hat, möchte ich daher zumindest teilweise im Folgenden genauer darstellen. Hierfür werde ich zuerst eine kurze Zusammenfassung zu den

Besonderheiten des Konstrukts UN Women, der neuen Einheit für Geschlechtergleichberechtigung in den Vereinten Nationen, geben. Diese wird die Grundlage dafür bieten, um im Folgenden erste Erfolge und bestehenden Herausforderungen von UN Women aufzeigen zu können.

II. UN Women

1. *Das Konstrukt UN Women im Überblick*

- Gründung am 21. 7. 2010 durch Resolution der Generalversammlung im Rahmen struktureller Reformen innerhalb der Vereinten Nationen (Delivering as One) bei gleichzeitiger Auflösung der 4 Vorgängerorganisationen UNIFEM, INSTRAW, DAW und OSAGI;¹
- Erst auf Drängen von Frauengruppen² unter der thematischen Überschrift „Querschnittsfragen“ sind auch Anregungen zur Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter miteinbezogen worden;
- Mission: Gleichberechtigung der Geschlechter und Stärkung der Rechte von Frauen;
- Universelles Dreifach-Mandat: Normative Arbeit, operationelle Tätigkeit und innerorganisatorische Koordination in sämtlichen Mitgliedstaaten;³
- Organisationsstruktur:⁴ Direktorat (USG Phumzile Mlambo-Ngcuka), Exekutivrat (41 Mitglieder), Frauenrechtskommission (CSW);
- fünf Tätigkeitsschwerpunkte: Förderung und Beteiligung von Frauen in Führungspositionen in Wirtschaft und Politik, Verbesserung der ökonomischen Situation von Frauen, Beendigung der Gewalt gegen Frauen, Beteiligung von Frauen an allen Aspekten der Friedens- und Sicherheitspolitik, inkl. humanitärer Hilfe und Gleichstellung der Geschlechter bei nationaler Entwicklung, Planung und Budgetierung;
- Durch die 2030 Agenda insbesondere neue Schwerpunkte auf Jugend, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit HIV/Aids, ältere Menschen, indigene Menschen, Flüchtlinge, Migranten und Vertriebene;⁵

¹ UN Dok. A/RES/64/289, 21. 7. 2010, para 49 ff.

² *Charlotte Bunch*, Frauenrechte und Geschlechterintegration in den UN, in: Vereinte Nationen, Jg. 57 (2009), S. 195–203 (S. 201).

³ UN Dok. A/RES/64/289, 21. 7. 2010, para 53.

⁴ UN Dok. A/RES/64/289, 2. 7. 2010, para 57 ff.

⁵ UNW/2017/6/Rev.1, para 35.

- Arbeitsweise: Zwischenstaatliche Unterstützung, innerorganisatorische Koordinierung, technische Unterstützung der Mitgliedstaaten, Forschung/ Datenerhebung/Schulung;
- Kooperationen: UN-Sonderorganisationen, Zivilgesellschaft, privater Sektor, Medien;
- Finanzierung: Reguläre UN-Budget im normativen/innerorganisatorischem Bereich, freiwillige Beiträge im operationellen Bereich;
- Trotz erheblicher Erweiterung des Mandats: unzureichende und unberechenbare Finanzierung:⁶
 - Budget 2016: 334 569 000 USD (vgl. 4 Vorgängerorganisationen 2010: 224 700 000 USD), ursprüngliches Ziel des Generalsekretärs: 500 000 000 USD⁷ (Forderung der Zivilgesellschaft: 1 Mill),⁸
 - Stetiger Rückgang freiwilliger Kernbeiträge;
 - Ausbau von Kooperationen mit dem privaten Sektor gezielt verfolgt;⁹
 - Lösungsansätze: Koppelung zweckgebundener Beiträge an Kern-Beiträge¹⁰ steht bislang aus, Ausbau der Spendensammlung durch nationale Komitees geplant¹¹.

Zwischenfazit:

Es ist erfreulich festzustellen, dass sich aus einem fast beiläufig erwähnten Punkt auf der Reformagenda eine neue dynamische, starke und medial sehr präzente Institution für Fragen der Geschlechtergleichstellung und der Ermächtigung der Frauen entstehen konnte.

Diese stellt ein institutionelles Novum in den Vereinten Nationen dar, das mit einem, im Vergleich zu den Vorgängerorganisationen, sehr breitem Mandat, jedoch leider wenig zusätzlichen finanziellen Mitteln ausgestattet wurde.

⁶ *UN Women*, ANNUAL REPORT 2015–2016, <http://www2.unwomen.org/-/media/annual%20report/attachments/sections/library/un-women-annual-report-2015-2016-en.pdf?v=1&d=20160629T203016> (Stand: 1. 1. 2017), S. 44.

⁷ UN Dok. A/64/588, 6. 1. 2010, para 47.

⁸ *Hilary Charlesworth/Christine Chinkin*, The Creation of UN Women, RegNet Research Paper Series, 2013/7. Regulatory Institutions Network (RegNet), Canberra, Australia 2013, S. 15.

⁹ Vgl. auch: Lilly *Sucharipa-Behrmann*, UN Women – die United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, eine erste Bilanz, in: Andreas Zimmermann/Helmut Volger (Hrsg.), Die UN-Politik deutschsprachiger Länder, 11. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2012, S. 47–57 (S. 57).

¹⁰ *Barbara Adams/Jens Martens*, Fit for whose purpose?, 2015, S. 119.

¹¹ UN Dok. UNW/2015/10, 21. 7. 2015, para 51.

2. UN Womens Dreifach-Mandat – Erste Erfolge und bestehende Herausforderungen

Trotz der schlechten finanziellen Ausstattung kann man feststellen, dass die Gründung von UN Women durch die Fusion von UNIFEM, INSTRAW, DAW und OSAGI aus institutioneller Sicht effektiv dazu beigetragen hat, die beabsichtigten Ziele der systemweiten Reform der Vereinten Nationen, nämlich eine systemweite Kohärenz und die Überwindung von Fragmentierung, zu erreichen. Entscheidend war hierzu die Verleihung eines gebündelten Dreifach-Mandats aus innerorganisatorischer Koordination, normativer Unterstützung und operativer Tätigkeit.¹²

a) Klare, einheitliche und starke Stimme für Geschlechtergleichberechtigung auf internationaler Ebene

Insbesondere hat die Schaffung einer einzigen Institution für Frauen- und Gleichstellungsfragen bewirkt, dass frauenpolitische Themen in den Vereinten Nationen nun durch eine klare, einheitliche und starke Stimme vertreten werden. Dies lässt sich vor allem in Bezug auf die Auslegung des Mandats zur Geschlechtergleichberechtigung (Gender Equality) durch UN Women illustrieren. Das Mandat von UN Women umfasst dabei das Ziel der Geschlechtergleichberechtigung zwischen Frauen und Männern.

UN Women hat sich von Beginn die „Inklusivität“¹³ als Grundprinzip auf die Fahnen geschrieben. Der Schwerpunkt sollte jedoch weiterhin auf der klassischen Frauenförderung liegen. Hinsichtlich der Beteiligung von Männern und Jungen wurden dabei schon durch die Vorgängerorganisationen von UN Women zwei Ansätze verfolgt.

Einerseits wurde auf die Begrifflichkeit „Gender“ abgestellt, welche als soziales Konstrukt sowohl Frauen als auch Männer umfasst. Im Deutschen wird „Gender“ daher auch als das soziale Geschlecht übersetzt. Art. 7 Abs. 3 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes erklärt dabei, dass sich der Ausdruck Gender „auf beide Geschlechter, das männliche und das weibliche, im gesellschaftlichen Zusammenhang“ bezieht.¹⁴ Auf Grund der ausgeprägten Kontroversen um den Begriff wurde dabei bewusst auf ein binäres Geschlechter-

¹² UN Dok. A/RES/64/289, 21. 7. 2010, para 53.

¹³ UN Dok. UNW/2011/9, 16. 5. 2011, para 31. (d).

¹⁴ UN Dok. A/CONF.183/9, 17. 07. 1998.

konstrukt, das heißt auf die Existenz zweier Geschlechter, abgestellt. Dies wurde vielfach kritisiert.¹⁵

In der Entwicklung des Gender-Begriffs in den Vereinten Nationen wurde Gender jedoch oftmals mit Frauen gleichgesetzt (UNIFEM).¹⁶ Auch in den Publikationen von UN Women ist dies nicht ganz sauber getrennt. Zwar wird grundsätzlich eingangs auf die Definition des Begriffs Gender verwiesen, jedoch im Laufe der Publikation meist nur auf eine Perspektive aus Frauensicht eingegangen.¹⁷ Dies ist an sich nicht verwerflich, sollte meines Erachtens jedoch zu Beginn klarer kommuniziert werden, damit es bei der Leserschaft nicht zu der bekannten Verwirrung hinsichtlich der Terminologie kommt.

Neben dem Gender-Ansatz wurde die Integration von Männern und Jungen ebenfalls als Verbündete in der Frauenförderung betrieben. Männer und Jungen sollen dafür gewonnen werden, die Gleichberechtigung von Frauen zu unterstützen.¹⁸ Ganz neue Ansätze verfolgt UN Women in der Öffentlichkeitsarbeit mit der „HeForShe“ Kampagne, in der nun beide Ansätze zusammengeführt werden.¹⁹ Bei „HeForShe“ handelt sich um eine von UN Women geleitete Solidaritätskampagne, die Männer dazu aufruft, sich für die Geschlechtergleichberechtigung stark zu machen. Prominente Unterstützung erhält die Kampagne von der UN Women-Sonderbotschafterin Emma Watson, eine junge Schauspielerin, die hauptsächlich für ihre Rolle in den Harry-Potter-Verfilmungen bekannt wurde.

Auf den ersten Blick scheint sich die Benennung der Kampagne „HeForShe“, also „Er-für-Sie“, auf den Einbezug von Männern und Jungen als Verbündete für die „Sache der Frau“ zu beschränken. Sieht man sich die Kampagne jedoch genauer an, so wird schnell deutlich, daß UN Women hier beabsichtigt, eine inklusive Diskussion zu führen, die darüber deutlich hinausgeht. Neben dem ausdrücklichen Verweis auf die Free & Equal-Kampagne der Vereinten Nationen,

¹⁵ *Cate Steains*, Gender Issues, in: *Roy S. K. Lee* (Hrsg.), *The International Criminal Court*, 1999, S. 357–390 (S. 371).

¹⁶ *Eva Voss*, *Gender goes global*, 2007, S. 84.

¹⁷ Vgl. *UN Women*, Sustainable Energy for All: the gender dimensions, <http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/5/guidancenotefinalweb%2011.pdf?v=1&d=20150909T144012> (Stand: 1. 1. 2017), S. 24; *UN Women*, GENDER ON THE MOVE, http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/12/genderonthemove_low2b%20pdf.pdf?v=1&d=20160126T151000 (Stand: 1. 1. 2017), S. 22.

¹⁸ *UNIFEM*, A Life Free of Violence: Unleashing the Power of Women’s Empowerment and Gender Equality, http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/media/publications/unifem/evawkit_03_unifemstrategy_en.pdf?v=1&d=20140917T101009 (Stand: 1. 1. 2017), S. 8.

¹⁹ *UN Women*, <http://www.heforshe.org/en> (Stand: 1. 1. 2017).

die sich für LGBTI-Rechte einsetzt,²⁰ wird bereits bei der Registrierung auf der Plattform festgehalten, dass sich die Kampagne keinem binären Geschlechterbegriff verschreibt,²¹ sondern einen innovativen, inklusiven Ansatz verfolgt, der auf die Mobilisierung jeglicher Gender-Identitäten gerichtet ist.²²

Insbesondere soll ein weltweites Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Geschlechtergleichberechtigung nicht nur ein reines „Frauthema“ darstellt. Männer werden dazu aufgefordert, sich über persönliche Vorteile aus einer geschlechtergerechten Gesellschaft Gedanken zu machen und sich aktiv für diese einzusetzen. Insgesamt verfolgt UN Women damit einen mutigen inklusiven Gender-Ansatz, der erstmals sehr öffentlich die traditionellen Grenzen der klassischen Frauenförderung überschreitet.

Dies ist umso wichtiger im Hinblick auf die Adressierung von jungen Menschen. 2016 wurde beispielsweise zum ersten Mal im Rahmen der 60. Sitzung der Frauenrechtskommission (CSW60) ein Jugendforum initiiert. Dabei sind mehr als 300 jungen Frauen und Männern zusammengekommen und haben sich auch hier in einer gemeinsamen „Youth Declaration“ insbesondere dafür ausgesprochen, dass junge Männer und Jungen zu Partner der Geschlechtergleichberechtigung werden, um frühzeitig tradierte Rollenbilder und Stereotypenbildung zu verhindern, positives Verständnis von Maskulinität und Feminität zu schaffen und geschlechtsspezifischer Gewalt zuvorzukommen.²³

Dies sind erste wichtige Schritte, um diese Thematik breit zu denken und medienwirksam zu einem öffentlichen Diskurs anzuregen.

b) Gesteigerte Kohärenz durch gezielte innerorganisatorische Koordination

Das Ziel der gesteigerten Kohärenz konnte UN Women ferner auch durch gezielte innerorganisatorische Koordination erfolgreich ausüben. Eine engere Koordination zwischen den einzelnen UN-Organen war die Folge. Diese Entwicklung wird nun besonders dadurch deutlich, dass neuerdings ein gemeinsames einleitendes Kapitel in den Strategieplänen von UNDP, UNICEF, UNFPA und UN Women vorgesehen ist.

²⁰ *UN Women*, <http://www.heforshe.org/en/take-action/identity> (Stand: 1. 1. 2017); *Free & Equal*, <https://www.unfe.org/> (Stand: 1. 1. 2017).

²¹ *UN Women*, <http://www.heforshe.org/en> (Stand: 1. 1. 2017): „HeForShe believes gender isn't binary. How would you like to be counted?“.

²² *UN Women*, HeForShe ACTION KIT FOR INDIVIDUALS, http://www.heforshe.org/-/media/heforshe/files/actionkits/launch_action_kits/heforshe_action_kit_individuals.pdf (Stand: 1. 1. 2017), S. 3.

²³ <http://www.worldwca.org/wp-content/uploads/2017/03/Youth-CSW-Forum-2017-Declaration.pdf>.

Zu den Schlüsselbereichen der Zusammenarbeit sollen laut aktuellem Strategieplan von UN Women für die Periode 2018–2021 neben dem ausdrücklichen Mandat von UN Women folgende Themen gehören: Beseitigung von Armut, Klimawandel, Verbesserung der Gesundheit von Jugendlichen und Müttern, Verbesserung der Erhebung und Nutzung von spezifischen Daten für nachhaltige Entwicklung.²⁴ Gerade in diesen Bereichen wird das Bedürfnis nach multisektoralen Ansätzen erkannt.²⁵

Als Teil der UN Ländertteams wird nun beabsichtigt, zusammen nationale Regierungen und Partner zu unterstützen, dabei auf gemeinsame Resultate hinzuarbeiten und gemeinsame Indikatoren zur Überwachung der Fortschritte zu setzen.

Ziel ist dabei größere Kohärenz durch erhöhte Zusammenarbeit in der Programmarbeit, insbesondere auf Grundlage einer gemeinsamen Datenanalyse.²⁶ Es werden daher nun gemeinsame Programme geplant und gemeinsame Arbeitspläne erarbeitet, die auf die spezifischen Prioritäten des jeweiligen Landes zugeschnitten sind.²⁷

Größere Koordination fand im Übrigen auch im Bereich des Gender Mainstreamings innerhalb der Vereinten Nationen statt. Hier wurde 2012 der systemweite Aktionsplan für Geschlechtergleichberechtigung (UN-SWAP) eingeführt, bei dessen Umsetzung UN Women eine entscheidende Rolle spielt. Der Aktionsplan zielt darauf ab, die Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Gender Mainstreamings innerhalb des Systems der Vereinten Nationen in systematischer und koordinierter Weise zu stärken. Jede UN-Einheit hat damit jährlich bezüglich der 15 im Aktionsplan festgesetzten Leistungsindikatoren an UN Women Bericht zu erstatten.²⁸ Der Aktionsplan soll unter anderem auch Klarheit darüber schaffen, was Gender Mainstreaming bedeutet und wie die Abgrenzung zum Ziel der Geschlechterparität zu verstehen sei.²⁹

Zumindest innerhalb der Vereinten Nationen kann also eine sehr erfreuliche Entwicklung festgestellt werden, die maßgeblich auch durch die Bemühungen

²⁴ UN Doc. UNW/2017/6/Rev.1, para 2.

²⁵ Ebenda, para 3.

²⁶ Ebenda, para 5.

²⁷ Ebenda, para 6.

²⁸ *UN Women*, UN-SWAP, <http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/how%20we%20work/unsystemcoordination/un-swap-brochure.pdf?v=1&d=20161219T211101> (Stand: 1. 1. 2017), S. 1.

²⁹ *UN Women*, UN-SWAP, <http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/how%20we%20work/unsystemcoordination/un-swap-brochure.pdf?v=1&d=20161219T211101> (Stand: 1. 1. 2017), S. 3.

von UN Women im Rahmen ihres Mandates zur innerorganisatorischen Koordination geprägt sind.

Nach wie vor bleibt jedoch die insbesondere auf dem Gebiet des Völkerrechts bekannte Problematik des Umsetzungsdefizits.

c) Bestehende Umsetzungsproblematik: „Den Versprechen Taten folgen lassen“

Im Vorwort des kürzlich erschienen Berichts von UN Women zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit dem Titel „Den Versprechen Taten folgen lassen“ wird das Defizit in Bezug auf die Förderung der Geschlechtergleichstellung mit sehr offenen Worten angesprochen. Der Fortschritt für Frauen und Mädchen wird hier als „unannehmbar langsam“ klassifiziert. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls die immer größer werdende Spaltung der Gesellschaft und erneute Erstarren einer Gegenbewegung zu Frauenrechten hervorgehoben.

Im Rahmen des Dreifach-Mandats umfasst der normative Auftrag von UN Women nämlich sowohl

1. die Unterstützung der Rechtsentwicklung (Konventionen, Deklarationen, Richtlinien) auf globaler, regionaler und nationaler Ebene als auch
2. der Unterstützung der Umsetzung auf politischer und programmatischer Ebene.

Dabei kann resümiert werden, dass UN Women in ihren Normsetzungsbemühungen bei weitem erfolgreicher ist als in ihren Umsetzungsmaßnahmen.

Dies ist sicherlich für niemanden hier verwunderlich, da UN Women bei der Umsetzung von Normen größere Hindernisse zu bewältigen hat als bei ihrer Entwicklung. Hier spielt beispielsweise auch die erhebliche Unterfinanzierung von UN Women eine entscheidende Rolle, die sich vor allem auch in der personellen Unterbesetzung der Außenbüros bemerkbar macht.

Zu den weiteren Umsetzungs Hindernissen gehören sowohl individuelle kulturelle Vorbehalte in den Mitgliedstaaten gegenüber Frauenrechten als auch ein allgemeiner Mangel an politischem Willen auf Seiten nationaler Regierungen zur Umsetzung eingegangener Verpflichtungen. Ein nicht zu unterschätzendes Hindernis, beispielsweise bei der Umsetzung von CEDAW in Ländern mit verschiedenen parallel anwendbaren Rechtssystemen, ist die Existenz von Gewohnheitsrecht sowie traditionellem und religiösem Recht.

Um diesen Herausforderungen besser umgehen zu können, verfolgt UN Women nun in ihrer Programmarbeit eine neue Strategie. Statt auf eine Vielzahl von kleineren, kurzfristigen Projekten zu setzen, beschränkt sich UN Women nun

auf eine limitierte Anzahl an Programmen, die klare Ziele verfolgen, Themenbereiche genau abstecken und darauf ausgelegt sind das Dreifach-Mandat von UN Women effizient auszuschöpfen.³⁰

2015 entwickelte UN Women hierzu insgesamt 12 Flaggschiff-Programme. Diese sollen die technische Unterstützung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umsetzungsbemühungen in den fünf Schwerpunktbereichen von UN Women sicherstellen. Die Programme gehen dabei von einem menschenrechtsbasierten Ansatz aus. Frauen soll eine Stimme gegeben werden, um strukturelle Hindernisse für die Verwirklichung von Geschlechtergleichberechtigung beseitigen zu können. Jedes Programm lehnt sich an internationalen Menschenrechtsverträgen sowie den SDGs an und zielt dabei auf die Umsetzung der von UN Women formulierten strategischen Ziele. Dabei entscheiden die nationalen Rahmenbedingungen, welche operationelle Rolle UN Women in der Ausführung der Programme spielt.³¹

Das Programm „Weibliche Führungskräfte in der Politik“ zum Beispiel basiert auf einer Vier-Säulen-Strategie.³² Diese Strategie besteht aus:

(1) der Einführung und Umsetzung von rechtlichen Rahmenbedingungen und administrativen Vereinbarungen um die Beteiligung von Frauen zu erleichtern. In Nepal trug die Arbeit von UN Women 2015 beispielsweise dazu bei, dass Regelungen in der Verfassung zu proportionaler Repräsentation von Frauen in sämtlichen staatlichen Organen eingefügt wurden. Auf die Verabschiedung der neuen nepalesischen Verfassung folgte die Wahl der ersten weiblichen Präsidentin und der ersten weiblichen Sprecherin des Parlaments,³³

(2) der Erweiterung eines qualifizierten Bewerberpools an Frauen, die bereit sind, sich um ein politisches Amt zu bewerben. In Malawi unterstützte UN Women dabei beispielsweise 2014 die weiblichen Kandidaten für das Parlament (256 Kandidatinnen) und Gemeinderäte (408 Kandidatinnen) direkt im Rahmen eines landesweiten Trainingsprogramms. Erstmals wurde hier auch ein Krisen-

³⁰ UN Doc. UNW/2017/6/Rev.1, para 116.

³¹ *UN Women*, FLAGSHIP PROGRAMMING INITIATIVES, <http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/un-women-flagship-programmes-booklet-en.pdf?v=1&d=20160705T150357> (Stand: 1. 1. 2017), S. 1.

³² *UN Women*, FLAGSHIP PROGRAMMING INITIATIVES, <http://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/un-women-flagship-programmes-booklet-en.pdf?v=1&d=20160705T150357> (Stand: 1. 1. 2017), S. 5.

³³ UN Dok. UNW/2016/6, 27. 5. 2016, para 15.

raum für Fälle von Diskriminierung und Gewalt eingeführt, der mit Hilfe von ehrenamtlichen Anwälten besetzt wurde,³⁴

(3) der Transformation von Geschlechternormen, um die Akzeptanz von Frauen in politischen Führungspositionen zu schaffen. In Moldawien verpflichteten sich 2014 beispielsweise 29 Medienorganisationen öffentlich zu einer ausgewogenen Darstellung von Männern und Frauen im politischen, wie auch privaten Leben und zu mehr Berichterstattung über Frauen während der Wahlen;³⁵

und (4) der Unterstützung von Frauen mit Vorbildcharakter in gendersensiblen politischen Institutionen. In Kambodscha unterstützte UN Women beispielsweise vor der Wahl der Nationalversammlung 2013 die Gründung eines parteiübergreifenden politischen Netzwerks von jungen Frauen, um auf diese Weise junge Frauen in der Politik zusammenzubringen und ihre politische Teilhabe durch Selbstorganisation zu fördern.³⁶

Neben diesen einzelnen Erfolgen kann außerdem, trotz der bestehenden Hürden, erfreulicherweise festgestellt werden, dass die Programmarbeit von UN Women im Laufe der letzten Jahre insgesamt erheblich angestiegen ist, nämlich um ganze 84 % zwischen 2011 und 2016.³⁷

III. Fazit

Zusammengefasst sind also durchaus Fortschritte in den letzten 8 Jahren auf institutioneller, politischer und rechtlicher Ebene in Sachen Geschlechtergleichberechtigung in den Vereinten Nationen zu verzeichnen. Die Hoffnungen auf eine effektive Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens konnten dagegen (noch) nicht erfüllt werden. Ein Umstand der auf Grund der finanziellen Lage nicht überrascht. Aber dies ist sicherlich keine ausschließlich frauenspezifische Problematik.

Für die Zukunft bin ich der Ansicht, dass UN Women die aktuellen Diskussionen als Gelegenheit nutzen sollte, um offen für die Planung einer 5. Weltfrauenkonferenz im Jahr 2025 zu plädieren.

³⁴ UN Dok. UNW/2015/6, 6. 5. 2015, para 20.

³⁵ UN Dok. UNW/2015/6, 6. 5. 2015, para 22.

³⁶ UN Dok. UNW/2014/2, 22. 4. 2014, para 45.

³⁷ UN Dok. UNW/2017/6/Rev.1, 30. 8. 2017, para 21.

Das Jahr 2025 markiert zahlreiche Jubiläen, die es verdient haben gefeiert und so in das Bewusstsein der heutigen Gesellschaft gerückt zu werden. 50 Jahre nach Beginn der Frauendekade, 30 Jahre nach der letzten Weltfrauenkonferenz in Peking und schließlich dann auch 15 Jahre nach Gründung von UN Women würde eine erneute Weltfrauenkonferenz ein deutliches Signal setzen, dass man trotz gefürchtetem Roll-back nicht nur an dem erreichten Fortschritt festhalten wird, sondern aktiv eine Weiterentwicklung anstrebt. Gleichzeitig würde man hiermit eine globale Plattform schaffen, die zu einem Dialog einlädt, der sich an Frauenrechtler und Frauenrechtlerinnen, junge Menschen und auch Kritiker richtet.

Zudem wäre eine 5. Weltfrauenkonferenz in den Vereinten Nationen im Zeitalter der sozialen Netzwerke auf Grund der zwangsläufig großen Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit ein entscheidendes Forum für die Debatte um das Potential einer Einbeziehung von Männern und Jungen mit dem Ziel der Geschlechtergleichberechtigung. Eine neue UN-Weltfrauenkonferenz könnte ferner als klassische Nachfolgekonferenz die Umsetzungsbemühungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Pekinger Aktionsplattform untersuchen. Da diese Umsetzungsbemühungen auch die Verpflichtung zum Gender Mainstreaming beinhalten, könnte in diesem Rahmen gezielt die Bedeutung von Männern und Jungen für die Geschlechtergleichberechtigung thematisiert werden.

Eine 5. Weltfrauenkonferenz würde maßgeblich dazu beitragen eine Diskussion über Rollenbilder in der modernen Gesellschaft auf transkulturellem Niveau zu entfachen und damit auch vermeintliche kulturelle bzw. religiöse Gemeinsamkeiten und Unterschiede im gemeinsamen Dialog von Regierungsvertretern und der Zivilgesellschaft erörtern. Nicht zuletzt könnte eine neue Generation von jungen Frauen und Männern durch einen solchen Dialog, insbesondere auch durch gezielte Nutzung sozialer Medien, angesprochen und bestenfalls für das Ziel einer echten Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern gewonnen werden.

UN Women sollte meiner Ansicht nach mutig und selbstbewusst voran gehen und ein solches Vorhaben gegenüber den Mitgliedstaaten offen befürworten.

Denn: Die aktuellen politischen und gesellschaftlichen Debatten zeigen deutlich, dass wir nach wie vor erheblichen Gesprächsbedarf zum Thema Geschlechtergleichberechtigung haben. Überall auf der Welt, auch in Deutschland.

Die Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats – eine Bilanz 25 Jahre nach den ersten Reformschritten 1993

Helmut Volger

Ich befasse mich in meinem Referat mit einem Thema, das selbst UN-Interessierten kaum bekannt ist: die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats. Tatsächlich aber hat sich auf diesem Gebiet – im Gegensatz zur gescheiterten Strukturreform des Rats – über die Jahre eine Menge an kleinen Reformschritten ereignet.¹

Ich werde im ersten Teil des Referats diese Serie kleiner Reformschritte zusammenfassend beschreiben, um mich im zweiten Teil mit einem aktuellen großen Reformschritt in den Arbeitsmethoden zu befassen, dem geänderten Verfahren bei der Wahl des UN-Generalsekretärs durch den Sicherheitsrat.

Im dritten Teil, der sich mit den Bemühungen vieler Mitgliedstaaten und NGOs befasst, den Gebrauch des Vetos durch die ständigen Ratsmitglieder in politisch brisanten Konfliktlagen zu beschränken, werde ich deutlich machen, dass zu solchen sehr weitreichenden Änderungen der Arbeitsmethoden die ständigen Mitglieder des Rats (noch) nicht bereit sind.

I. Kleine Fortschritte mit großer Wirkung

1. Reformdruck

Welcher Prozess vieler kleiner Reformschritte in den Arbeitsmethoden hat sich im Sicherheitsrat seit den frühen 1990er Jahren ereignet? In den ersten 50 Jahren seiner Tätigkeit war der Sicherheitsrat, um es einmal drastisch auszudrücken, unzugänglich und geheimnisvoll wie Fort Knox. Zwar fielen, wie in der UN-Charta vorgesehen, die formellen Beschlüsse des Rats, z. B. über die Entsendung von UN-Friedensmissionen, in öffentlichen Sitzungen, die gesamte Entscheidungsfindung vorher vollzog sich jedoch hinter den Kulissen, nicht öffentlich, ohne ver-

¹ Eine vom Präsidenten des Sicherheitsrats im Februar 2006 veröffentlichte Übersicht über die seit 1993 erfolgten Reformen im Hinblick auf die Arbeitsmethoden des Rats (UN Doc. S/2006/78) weist über fünfzig Reformmaßnahmen auf.

öffentliche Tagesordnung, ohne Information der Medien und ohne Information und Mitwirkungsmöglichkeiten der Nichtratsmitglieder unter den UN-Staaten.²

Dieses Sitzungsformat nannte man „informelle Konsultationen“, die es in unterschiedlicher Zusammensetzung gab: mal die drei westlichen ständigen Ratsmitglieder, mal alle fünf ständigen Ratsmitglieder, mal der gesamte Rat – dann sprach man von „informellen Plenar-Konsultationen“.

Politiker der Nichtratsmitglieder, UN-Wissenschaftler und Journalisten hatten dieses Verfahren wiederholt als undurchsichtig und undemokratisch kritisiert, die ständigen Ratsmitglieder hatten es regelmäßig als notwendig gerechtfertigt, um in Ruhe und ohne den Druck der Öffentlichkeit beraten und schwierige Kompromisse suchen zu können, die durch eine „vorzeitige Information“ der Öffentlichkeit nicht möglich seien.

Wie kam es dazu, dass nach fast 50 Jahren sich die Türen von Fort Knox langsam öffneten und die Geheimnisse des Rats zumindest teilweise gelüftet wurden? Der ausschlaggebende Grund für diesen Wandel lag in der enorm gestiegenen Arbeitsbelastung des Rats nach dem Ende des Kalten Krieges und der sich nun ergebenden Zusammenarbeit der beiden Großmächte USA und Russland im Rat ab 1990.

Der Rat beschloss nun eine Vielzahl von Friedensmissionen, die den ständigen Ratsmitgliedern bald deutlich machte, dass sie für eine erfolgreiche Friedenssicherung in diesem großen Maßstab auf die Mitwirkung der potentiellen Truppenstellerstaaten, der am Konflikt beteiligten Staaten sowie der im Konfliktgebiet aktiven NGOs angewiesen waren.

Hinzu kam, dass den ständigen Ratsmitgliedern auch klar wurde, dass für den Erfolg der Missionen eine tragfähige politische Legitimation unabdingbar ist und diese wiederum nur zu erreichen ist durch eine frühzeitige Einbeziehung der Medien und der NGOs sowie durch eine möglichst breite Beteiligung der Nichtratsmitglieder.

Vorangetrieben wurden die wichtigen Reformschritte, die ab 1993 vom Rat vollzogen wurden, von den gewählten Ratsmitgliedern sowie von den ständigen Ratsmitgliedern Großbritannien und Frankreich. Der Reformprozess ist ein Beleg dafür, wie wichtig die gewählten Ratsmitglieder, denen man gerne mangelnde wirksame Mitwirkungsmöglichkeiten im Rat bescheinigt, für den Rat werden können, wenn sie sich für Ratsreformen nachdrücklich einsetzen.³

² Vgl. dazu Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, in: Vereinte Nationen, Jg. 58 (2010), Nr. 5, S. 195–203, S. 196.

³ Vgl. Helmut Volger, Partizipation und Legitimation. Zu den Einflussmöglichkeiten der nicht-ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat, in: Vereinte Nationen, Jg. 60 (2012), Nr. 2, S. 65–69, S. 68–69.

Als ebenso wichtig erwiesen sich Arbeitsbündnisse unter den Nichtratsmitgliedern, das wichtigste und bekannteste unter ihnen bildete die Gruppe der „Small States“ (S5)⁴ unter Führung der Schweiz, die maßgeblich am Zustandekommen der Mitteilung des Ratspräsidenten 2006/507 beteiligt war (Schweiz, Liechtenstein, Costa Rica, Jordanien und Singapur).

2. Worauf bezogen sich die Reformschritte?

Die Schwerpunkte der Reform lagen bei Einbeziehung der Truppenstellerstaaten bei UN-Friedensmissionen in die informellen Konsultationen des Rats und bei der Einbeziehung von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) in die Ratsarbeit, zum einen durch Treffen einzelner Ratsmitglieder mit einer NGO-Arbeitsgruppe; zum anderen durch die Entwicklung eines speziellen Formats für informelle Ratssitzungen mit NGOs, den sog. Treffen nach der Arria-Formel, benannt nach ihrem Erfinder, dem venezolanischen UN-Botschafter Arria.⁵

Auch die Nichtratsmitglieder wurden stärker in die Ratsarbeit einbezogen, zum einen durch eine bessere Information über informelle Konsultationen des Rats, vor allem über die dem Rat vorliegenden Resolutionsentwürfe und über die Ergebnisse der Konsultationen, zum anderen durch die Schaffung von Formaten öffentlicher Sitzungen des Rats mit Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtratsmitglieder, z. B. dem Sitzungsformat der thematischen Debatten.⁶

Und auch die Medien wurden nun informiert über die Themen bevorstehender informeller Konsultationen und – in Form eines mündlichen Statements des Ratspräsidenten – über deren Ergebnisse.

Weil sich die ständigen Ratsmitglieder weigerten, die vielen pragmatischen Reformschritte in der Geschäftsordnung des Rats⁷ festzuhalten, wurde als weni-

⁴ Zur Gründung und zu den Zielen der Small States (S5) vgl. Pascale Baeriswyl, *Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren Sicherheitsrat* in: Andreas Zimmermann/Helmut Volger (Hrsg.), *Konzepte für eine Reform der Vereinten Nationen*. 12. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2014 (Potsdamer UNO-Konferenzen Bd. 11), Potsdam 2015, S. 29–47, S. 38–40.

⁵ Vgl. Helmut Volger, *Mehr Transparenz und mehr Beteiligung*, a. a. O. (Fn. 2), S. 200.

⁶ Einen Überblick über die Sitzungsformate des Sicherheitsrats (Stand: 1. September 2010) vermittelt die Tabelle in: Helmut Volger, *Mehr Transparenz und mehr Beteiligung*, a. a. O. (Fn. 2), S. 198–199.

⁷ Ihre genaue Bezeichnung lautet: *Vorläufige Geschäftsordnung des Sicherheitsrats*, UN Doc. S/96/Rev7 v. 21. 12. 1982.

ger formelle Form – mit geringerer juristischer Bindungswirkung – die „Mitteilungen des Ratspräsidenten“ (Presidential Notes) gewählt.⁸

Immerhin gelang es dann im neuen Millennium, die bis dahin beschlossene Vielzahl von Reformmaßnahmen in einer Art Katalog zusammenzufassen, in der Mitteilung des Präsidenten 2006/507.⁹ Die Mitteilung 507 wurde 2010 und 2017 in revidierter und ergänzter Form erneut beschlossen.¹⁰ Sie bildet alles in allem eine Art konsolidierte Ergänzung zur Geschäftsordnung des Rats¹¹ und ist auch von den ständigen Ratsmitgliedern in dieser Bedeutung nicht ernsthaft in Frage gestellt worden. Unter dem Strich bedeuten die dort zusammengefassten Reformschritte ein erstaunliches Maß an Öffentlichkeit der Ratsarbeit und vielfältige Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtratsmitglieder und NGOs in dem ehemals so unzugänglichen Sicherheitsrat.¹²

II. Die Reform des Wahlverfahrens für den SG

1. Ausgangslage

Wie weit sich im Lauf der Jahre durch die kleinen Reformschritte in den Arbeitsmethoden die Haltung der ständigen Ratsmitglieder gegenüber den Nichtratsmitgliedern, den NGOs und der Öffentlichkeit geändert hatte, machte die aufsehenerregende Reform des Wahlverfahrens für den UN-Generalsekretär¹³ deutlich, die im Herbst 2015 durch eine Resolution der UN-Generalversammlung¹⁴ im Konsens – ohne Abstimmung beschlossen wurde, d. h. mit Zustimmung der fünf ständigen Ratsmitglieder.

⁸ Eine Zusammenstellung der Presidential Notes zu den Arbeitsmethoden findet sich unter: <https://www.un.org/sc/suborg/en/subsidiary/wgdocs/notes>.

⁹ UN Doc. S/2006/507 v. 19. 7. 2006.

¹⁰ UN Doc. S/2010/507 v. 26. 7. 2010 und S/2017/507 v. 30. 8. 2017.

¹¹ Vgl. Loraine Sievers/Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, Fourth Edition, Oxford 2014, S. 481–487.

¹² Vgl. Pascale Baeriswyl, *Moderne Arbeitsmethoden ...* (a. a.O., Fn. 4), S. 36–37.

¹³ Vgl. Helmut Volger, *Wahl des UN-Generalsekretärs. Der lange Weg zu mehr Kooperation und Transparenz*, in: Vereinte Nationen, Jg. 64 (2016), Nr. 1, S. 9–13, und Anja Papenfuß, *Eine/r für sieben Milliarden – Die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der Vereinten Nationen*, in: Andreas Zimmermann/Helmut Volger (Hrsg.), *Die Rolle der Vereinten Nationen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. 13 Potsdamer UNO-Konferenz am 25. Juni 2016 (Potsdamer UNO-Konferenzen Bd. 12)*, Potsdam 2017, S. 9–20.

¹⁴ UN Doc. A/RES/69/321 v. 22. 9. 2015.

Bis zu dieser Reform hatte sich die Wahl des UN-Generalsekretärs, für die nach der Charta der Sicherheitsrat zuständig ist – die Generalversammlung kann lediglich den vom Rat vorgeschlagenen Kandidaten ernennen oder die Ernennung ablehnen – in absoluter Geheimniskrämerei vollzogen. Aus Andeutungen von Beteiligten früherer Wahlen, wie z. B. des ugandischen UN-Diplomaten Otunnu, weiß man, dass die Auswahl der Kandidaten willkürlich und ohne festgelegte Kriterien erfolgte, oft ohne detaillierte Kenntnisse über die Qualifikationen der Kandidaten zu haben. Es gab kein geregeltes Wahlverfahren, das Prozedere wurde vom jeweiligen, im monatlichen Turnus wechselnden Ratspräsidenten improvisiert.¹⁵

Im Jahr 2015 machten sich nun eine Reihe von NGOs und eine größere Gruppe von Nichtratsmitgliedern unter den UN-Mitgliedstaaten daran, Unterstützer für eine demokratische Reform des Wahlverfahrens zu gewinnen, was ihnen mit der oben erwähnten Resolution der Generalversammlung tatsächlich gelang.¹⁶

2. Was sind die bedeutenden Reformschritte bei dem neuen Wahlverfahren?

Erstens und als wichtigstes gibt es bei diesem Verfahren eine enge Zusammenarbeit zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat durch ihre Präsidenten: Beide Präsidenten starten gemeinsam das Wahlverfahren, veröffentlichen die Bewerbungsunterlagen der Kandidaten und beschließen den Zeitplan.

Zweitens beinhaltet das Verfahren in beiden Gremien detaillierte Anhörungen,

- in der Generalversammlung in Form der informellen Dialoge, die inklusive der Mitwirkung von NGOs aus den Fernsehübertragungen im UN-Fernsehen bekannt sein dürften,
- im Sicherheitsrat durch nicht-öffentliche, informelle Anhörungen der einzelnen Kandidaten durch den Rat in einem informellen Format, d. h. außerhalb der UN-Gebäude in einer der Botschaften der Ratsmitglieder.

Gerade die informellen Anhörungen durch den Rat sind ein wirklicher Reform-Meilenstein, was die politische Symbolik angeht, wenn auch der praktische Nut-

¹⁵ Vgl. Helmut Volger, Wahl des UN-Generalsekretärs, a. a. O. (Fn. 13), S. 10.

¹⁶ Zu den Einzelheiten des Wahlverfahrens vgl. Helmut Volger, Wahl des UN-Generalsekretärs, a. a. O. (Fn. 13), S. 12.

zen umstritten ist, weil sie inhaltlich eine Wiederholung der informellen Dialoge in der Generalversammlung bedeuten können.

Außerdem hat die Reform des Wahlverfahrens mit sich gebracht, dass der Rat sich zusammen mit der Generalversammlung auf Kernpunkte eines festgelegten Wahlverfahrens geeinigt hat, ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem unregulierten Wahlverfahren, das bis dahin durch den Rat praktiziert wurde.

Alles in allem bildet die Reform des Wahlverfahrens, was die enge Zusammenarbeit zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat als auch was das öffentliche Kandidatenverfahren und den Zeitplan angeht, einen erstaunlichen Reformschritt, wenn man sich die Ausgangslage vergegenwärtigt. Offenkundig hat sich der Druck der gewählten Ratsmitglieder, der Nichtratsmitglieder und der NGOs auf die ständigen Ratsmitglieder als sehr wirksam erwiesen.

III. Ein kühnes Vorhaben: Ein Verhaltenskodex für den Rat

Eine Reihe von Staaten hat darüber hinaus ein noch viel weiter reichendes Reformprojekt angestoßen, die schon erwähnten Small States S5. Sie hatten 2012 mit der Unterstützung einer größeren Gruppe von Staaten einen Resolutionsentwurf¹⁷ formuliert, der eine Beschränkung des Vetorechts der ständigen Ratsmitglieder bei Resolutionen vorsah, die Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zum Thema haben. Diesen Resolutionsentwurf legten sie im Mai 2012 der Generalversammlung zur Abstimmung vor.

Die ständigen Ratsmitglieder sahen in diesem Punkt die Gefahr einer effektiven Machtbeschränkung und übten massiven politischen Druck auf die S5 aus, die Resolution zurückzuziehen.¹⁸ Als die S5 standhaft blieben, veranlassten die ständigen Ratsmitglieder ein „umstrittenes Rechtsgutachten des UNO-Rechtsdienstes“¹⁹, das für eine solche Resolution eine absolute Zweidrittelmehrheit (129 Stimmen) für erforderlich hielt, wie sie sonst nur für Charta-Änderungen und andere wichtige Entscheidungen zum Tragen kommt. Um eine weitere Polarisierung zu vermeiden, zogen die S5 den Resolutionsentwurf zurück.²⁰

17 UN Doc. A/66/L.42/Rev.2 v. 15. 5. 2012.

18 Vgl. Pascale Baeriswyl, *Moderne Arbeitsmethoden ...* (a. a.O, Fn. 4), S. 39.

19 Ebd., S. 39.

20 United Nations General Assembly – Meetings Coverage: Switzerland Withdraws Resolution in General Assembly Aimed at Improving Security Council Working Methods to Avoid 'Politically Complex' Wrangling, UN Press Release GA/11234 v. 16. 5. 2012.

Die S5 gaben jedoch ihr Ziel nicht auf, weiterhin für die Vetorechtsbeschränkung zu kämpfen, sondern änderten die Taktik. Sie formierten sich neu – zusammen mit anderen kleinen und mittelgroßen Staaten (23 bei der Gründung) als *ACT-Group – Accountability, Coherence and Transparency* (Rechenschaft, Kohärenz und Verantwortlichkeit). Wieder unter Führung der Schweiz, verfolgt die ACT-Gruppe die gleichen Ziele wie vormals die S5: Neben einer weiteren Reform der Arbeitsmethoden strebt sie vor allem die oben erwähnte Vetorechtsbeschränkung an.²¹

Da sie nicht davon ausgeht, dass eine Mehrheit und vor allem die erforderliche Zustimmung der ständigen Ratsmitglieder für eine Charta-Änderung über das Vetorecht zustande kommt, will sie durch moralischen Druck die ständigen Ratsmitglieder zu einer freiwilligen Vetorechtsbeschränkung in den oben genannten Fällen bewegen. Zu diesem Zweck hat sie im Dezember 2015 der Generalversammlung einen *Verhaltenskodex* vorgelegt²², den am 23. Oktober 2015 107 Staaten durch ihre Unterschrift unterstützt hatten, darunter die ständigen Ratsmitglieder Großbritannien und Frankreich, und der einen Appell an die ständigen Ratsmitglieder darstellt, bei Fällen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ihr Vetorecht nicht auszuüben.

Es wäre ein wichtiger Reformschritt auf dem Weg zu einem demokratischeren Rat, wenn es in den nächsten Jahren gelingen würde, die übrigen drei ständigen Ratsmitglieder zur Unterstützung des Verhaltenskodex zu bewegen.

Vor dem Hintergrund der Erfolge bei der Reform des Wahlverfahrens für den UN-Generalsekretär erscheint dies nicht ausgeschlossen, vorausgesetzt, die gewählten Ratsmitglieder, die Nichtratsmitglieder unter den UN-Mitgliedstaaten und die NGOs üben gemeinsam politischen Druck in diese Richtung aus.

Wünschenswert wäre es deshalb auch, dass in den Mitgliedstaaten Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit stärker die wichtigen Reformen der Arbeitsmethoden des Rats zur Kenntnis nehmen und ihre mögliche politische Bedeutung erkennen.

²¹ Nähere Informationen zur ACT Group: www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/documents/ACT-Factsheet-2015.pdf.

²² UN Doc. A/70/621-S/2015/978 v. 14. 12. 2015.

Autorinnen und Autoren

Dr. Yanina Bloch

Studium der Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München und dem Graduate Institute of International and Development Studies, Genf; Promotion 2018 an der Universität Potsdam. Veröffentlichung: UN-Women. Ein neues Kapitel für Frauen in den Vereinten Nationen, Baden-Baden: Nomos 2019. Referentin im Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales.

Prof. Dr. Tanja Brühl

Seit Oktober 2007 Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt internationale Institutionen und Friedensprozesse an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. 2012 bis 2018 war sie dort Vizepräsidentin. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind internationales Regieren (Global Governance), Friedens- und Konfliktforschung sowie internationale Umweltpolitik. Veröffentlichungen u. a.: Brühl, Tanja/Rosert, Elvira 2014: Die UNO und Global Governance, Wiesbaden: Springer VS, Brühl, Tanja 2018: Exklusion durch Inklusion. Akteurskonstellationen in der Global Governance, in: Albert, Mathis/Deitelhoff, Nicole/Hellmann, Gunther (Hg.): Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft, Wiesbaden: Springer VS, 129–156. Tanja Brühl ist u. a. Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der Zeitschrift für Internationale Beziehungen, der Friedens-Warte und des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (ISFH).

Dr. Thomas Fitschen

Studium der Rechtswissenschaften in Kiel, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität des Saarlandes und am Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, Promotion 2004 an der Universität des Saarlandes; seit August 2015 Botschafter und Beauftragter für die Vereinten Nationen, Cyber-Außenpolitik und internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung in der Abteilung für internationale Ordnung, Abrüstung und Rüstungskontrolle und Vereinte Nationen des Auswärtigen Amts, davor von 2012 bis 2015 Botschafter

und stellvertretender Ständiger Vertreter Deutschlands beim Büro der VN und den anderen internationalen Organisationen in Genf.

Dr. Klaus Hübner, Uni-Prof. a. D.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin, an der London School of Economics and Science (1960/61), am Graduate Institute for International Studies in Genf (1962), an der Princeton University, USA (1964/65) sowie an der Technischen Hochschule Darmstadt (1966/67); April 1974 bis März 1980 o. Professor für Bildungsökonomie und -planung an der Pädagogischen Hochschule Berlin; April 1980 bis Januar 2002 o. Professor für Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft an der Freien Universität Berlin; 1988–2005 Mitglied des VN-politischen Beirats des Auswärtigen Amts; 1964–1995 Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), 1971–1977 und 1983–1995 stellvertretender Vorsitzender der DGVN, seit 2003 Mitglied des Präsidiums, 1971–1995 und 1999–2006 Mitglied des DGVN-Forschungsrats; 2003–2005 Mitglied der Konzeptgruppe des Forschungskreises Vereinte Nationen; 1975–1987 Mitglied des Exekutivkomitees der World Federation of United Nations Associations (WFUNA), seit 2003 Ehrenpräsident der WFUNA; seit 1971 Mitglied der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK), 1989–1998 Vizepräsident der DUK, 1998–2002 Präsident der DUK, seit 2010 Ehrenmitglied der DUK; seit 2004 Mitglied des Redaktionsbeirats der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, Berlin; seit 2006 Senior Research Fellow des Global Policy Forum, New York.

Dr. Theodor Rathgeber

Politologe, Dr.rer.pol., freiberuflich als wissenschaftlicher Autor sowie Gutachter für die Bereiche Menschenrechte, Minderheiten, indigene Völker und entwicklungspolitische Zusammenarbeit tätig; Lehrbeauftragter an der Universität Kassel und der Hochschule Düsseldorf; Berater zu den Vereinten Nationen für das Forum Menschenrechte, seit 2003 Beobachter für die UN-Menschenrechtskommission, seit 2007 für den UN-Menschenrechtsrat; mehrfache Publikationen zu den genannten Themenfeldern.

Dr. Helmut Volger

Studium der Politikwissenschaften an der Freien Universität Berlin; 1987 Promotion (Dr. phil.) an der Freien Universität Berlin; ab 1989 Autor von Zeitschriften- und Buchveröffentlichungen zum Thema Vereinte Nationen (darunter: 1994 „Die Vereinten Nationen“ (1994), „Die Geschichte der Vereinten Nationen“ (1995 1. Aufl., 2008 2. Aufl.) und Herausgeber von Buchveröffentlichungen zum gleichen Thema, darunter „Lexikon der Vereinten Nationen“ (2000) und dessen englische Lizenzausgabe „Concise Encyclopedia of the United Nations“ (1. Aufl. 2002, 2. Auflage 2010) und „Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen“ (2007); seit 2011 Beitragsautor mit Artikeln und Buchrezensionen beim Internet-Blog „PassBlue“, der sich den Vereinten Nationen widmet; ab 1999 Koordinator des Forschungskreises Vereinte Nationen.

Potsdamer UNO-Konferenzen

herausgegeben von

Prof. Dr. Eckart Klein (bis Bd. 8) bzw. Prof. Dr. Andreas Zimmermann (ab Bd. 9)
(MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam) und
Dr. Helmut Volger (Forschungskreis Vereinte Nationen)

Bisher erschienene Ausgaben:

- Band 13** Fitschen, Thomas | Brühl, Tanja | Rathgeber, Theodor | Hüfner, Klaus | Bloch, Yanina | Volger, Helmut
Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik
14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018
2019 | ISBN 978-3-86956-455-5
- Band 12** Papenfuß, Anja | Maier, Jürgen | Weiß, Norman | Fitschen, Thomas
Die Rolle der Vereinten Nationen
in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit
13. Potsdamer UNO-Konferenz am 25. Juni 2016
2017 | ISBN 978-3-86956-402-9
- Band 11** Baeriswyl, Pascale | Heinz, Wolfgang S. | Hüfner, Klaus | Martens, Jens
Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen
12. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2014
2015 | ISBN 978-3-86956-315-2
- Band 10** Rathgeber, Theodor | Steiger, Dominik | Sucharipa-Behrmann, Lilly | Unser, Günther | Varwick, Johannes
Die UN-Politik deutschsprachiger Länder
11. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2012
2013 | ISBN 978-3-86956-190-5

- Band 9** Loewe, Markus | Winkelmann, Ingo | Volger, Helmut | Weiß, Norman | Lampe, Otto
Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel 2000 – eine Bilanz
10. Potsdamer UNO-Konferenz am 26. Juni 2010
2011 | ISBN 978-3-86956-147-9
- Band 8** Griep, Ekkehard | Laggner, Benno | Paepcke, Henrike | Volger, Helmut | Wittig, Peter
Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen
9. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2008
2009 | ISBN 978-3-940793-76-8
- Band 7** Bummel, Andreas | Fues, Thomas | Gareis, Sven B. | Griep, Ekkehard | Leininger, Julia | Paroz, Jean-Francois | Schmidt, Markus G. | Weiß, Norman
Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005 – eine Bilanz der Reformbemühungen
8. Potsdamer UNO-Konferenz vom 23. bis 24. Juni 2006
2006 | ISBN 978-3-939469-43-8
- Band 6** Bauer, Steffen | Ernst, Renée | Fröhlich, Manuel | Häußler, Ulf | Loges, Bastian | Menzel, Ulrich | Schöpp-Schilling, Hanna B. | Weinz, Irene
Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? – Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation
7. Potsdamer UNO-Konferenz vom 24. bis 25. Juni 2005
2006 | ISBN 978-3-937786-97-1
- Band 5** Hüfner, Klaus | Kühne, Winrich | Hansen, Wibke | Hett, Julia | Lampe, Otto | Lederer, Markus | Obser, Andreas | Sand, Peter H. | Strauß, Ekkehard
Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen
Potsdam, 25./26. Juni 2004
2004

- Band 4** Gysin, Remo | Haber, Hansjörg | Hübner, Klaus | Jenni, Emanuel |
Tschampa, Friederike | Vergau, Hajo | Wüstenhagen, Axel
Die deutsche UN-Politik 1973–2003
Potsdam, 27./28. Juni 2003
2004
- Band 3** Sucharipa, Ernst | Winkelmann, Ingo | Wesel, Reinhard |
Fassbender, Bardo | Griep, Ekkehard | Brinkmeier, Friederike
Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor
aktuellen Herausforderungen
Potsdam, 28./29. Juni 2002
2002
- Band 2** Bergmann, Stephan | Erhart, Wolfgang | Hamm, Brigitte |
Hasse, Jana | Hedrich, Klaus-Jürgen | Obser, Andreas |
Schurer, Stefanie | Tönnies, Sibylle
Bilanz ein Jahr nach Millennium – Reformkonzepte und deren
Implementierung
Potsdam, 29./30. Juni 2001
2001
- Band 1** Hoffmeister, Frank | Papenfuß, Anja | Rohloff, Christoph |
Tietje, Christian | Weiß, Norman
Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe – Bilanz der
Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Milleniumsgipfel 2000
Potsdam, 30. Juni/1. Juli 2000
2000 | ISBN 3-00-007657-3

Am 30. Juni 2018 fand die vierzehnte Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen zum Thema „Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik“ statt.

Die Konferenz widmet sich ihrem Schwerpunktthema in drei Vorträgen, in denen einerseits die offizielle Sicht des Auswärtigen Amtes dargestellt und andererseits die Herausforderungen aus wissenschaftlicher Perspektive analysiert werden. Tanja Brühl nimmt hierzu eine Gesamtbetrachtung der deutschen UN-Politik aus rollentheoretischer Sicht vor, während Theodor Rathgeber die deutsche Menschenrechtspolitik angesichts der im UN-Menschenrechtsrat bestehenden Herausforderungen untersucht.

Der Band enthält drei weitere Texte, die Forschungsergebnisse zu aktuellen Entwicklungen präsentieren. Klaus Hüfner erörtert das aktuelle finanzielle Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen. Yanina Bloch zieht eine Bilanz nach den ersten acht Jahren der Tätigkeit von UN Women. Helmut Volger analysiert neue Fortschritte bei der Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrates.



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704

ISBN 978-3-86956-455-5

OnLine

