



Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht  
*Institute for International Law of Peace and Armed Conflict*

# Humanitäres Völkerrecht

Journal of International Law  
of Peace and Armed Conflict

**Band 1 | 2018 | Heft 3–4**

THEMENSCHWERPUNKT

**Mittel und Methoden der  
Konflikt- und Kriegsführung**

Mit Beiträgen von

FELIX BOOR

STEPHAN KOLOBA

FRANK MÜLLER-RATH/UWE ALTHAUS

ROBERT HEINSCH/LOTTE CHEVALIER

PETRA BECKERHOFF

JAN-PHILIPP REDDER

HELMUT VOLGER

ROBIN RAMSAHYE

LAURA HOFMANN



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

### **Die deutsche UN-Politik – eine Kritische Bilanz**

14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018 an der Universität Potsdam

HELMUT VOLGER

Die ‚Potsdamer UNO-Konferenzen‘ des Forschungskreises Vereinte Nationen unternehmen es, in einem Gedankenaustausch zwischen Wissenschaftlern, Mitarbeitern der Vereinten Nationen (UN), Diplomaten, Außenpolitikern und Journalisten die aktuellen Herausforderungen für die UN und ihre Arbeitsbedingungen sowie die UN-Politik der UN-Mitgliedstaaten zu analysieren.

Die 14. Potsdamer UNO-Konferenz, die am 30. Juni 2018 im Campus Griebnitzsee der Universität Potsdam stattfand, widmete sich, vor dem Hintergrund der Wahl Deutschlands als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats Anfang Juni 2018, als Schwerpunktthema der deutschen UN-Politik.

*Thomas Fitschen* (Auswärtiges Amt Berlin) sieht die vorrangigen Ziele Deutschland in dessen zweijähriger Amtszeit als nichtständiges Sicherheitsratsmitglied darin, als „Brückenbauer“ zwischen den ständigen Ratsmitgliedern USA, Russland und China zu fungieren und den Sicherheitsrat als arbeitsfähiges Instrument globaler Politik zu erhalten. Dabei könnte Deutschland in einer Reihe von politischen Konflikten mit eigenen Initiativen aktiv werden, vor allem in Syrien, der Ukraine, dem Iran und in Afghanistan.

Eine europäische Koordination in der UN-Politik sieht Fitschen als wichtiges Element deutscher UN-Politik; neben der Europäischen Union sei auch die Zusammenarbeit mit den übrigen Staaten des Westens von Bedeutung, weil der Westen erfahrungsgemäß eher als andere UN-Gruppierungen sich auf eine gemeinsame UN-Politik einigen könne.

*Tanja Brühl* (Universität Frankfurt am Main) kritisiert in ihrer politikwissenschaftlichen Analyse den relativ geringen Stellenwert der UN im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Bundesregierung. In ihrem Vergleich der Hauptziele der deutschen UN-Politik im Koalitionsvertrag mit deren praktischer Umsetzung stellt sie deutliche Defizite fest: Lediglich in der Friedens- und Sicherheitspolitik würde der umfassende Sicherheitsbegriff sowie die angestrebte aktive Rolle Deutschlands als Zielkriterien auch in der politischen Praxis umgesetzt. In der Umweltpolitik dagegen stünden dem Ziel, ein aktiver Vorreiter im Klimaschutz und anderen Umweltbereichen zu sein, in der Praxis keine ambitionierten umweltpolitischen Ziele und keine aktive Rolle in den internationalen Verhandlungen gegenüber. Eine ähnliche

Diskrepanz zwischen ehrgeizigen Zielen im Koalitionsvertrag und der wenig ambitionierten politischen Praxis sei auch in Bezug auf die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (sustainable development goals) zu konstatieren.

*Theodor Rathgeber* (Beobachter beim UN-Menschenrechtsrat in Genf für das Forum Menschenrechte und die Friedrich-Ebert-Stiftung) stellt bei seiner kritischen Evaluation der Arbeit des UN-Menschenrechtsrats wichtige Erfolge heraus: Der kombinierte Ansatz von konkreten normativen Vorgaben und gezieltem politischen Druck in dem öffentlichen Forum des Menschenrechtsrats sei effektiv, wie internationale Studien zu diesem Thema belegen würden. Vor allem die Untersuchungsmandate des Rats in Bezug auf einzelne Länder und auf bestimmte Formen von Menschenrechtsverletzungen (sog. thematische Mandate) seien sehr wirksam. Auch das Instrument der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (universal periodic review, UPR) habe dazu beigetragen, in vielen UN-Mitgliedstaaten die praktische Umsetzung der Menschenrechtskonventionen voranzubringen. Deutschland spiele im UPR-Verfahren eine sehr aktive Rolle und arbeite gut mit den nicht staatlichen Organisationen (non-governmental organisations, NGOs) zusammen.

*Klaus Hüfner* (Senior Research Fellow beim Global Policy Forum) sieht in Bezug auf die UN-Financen die Probleme nicht so sehr bei den Pflichtbeiträgen zum regulären UN-Budget und zu den UN-Friedensoperationen, sondern bei den freiwilligen Beiträgen der UN-Mitgliedstaaten, aus denen die UN-Programme und UN-Fonds wie das UN-Umweltprogramm UNEP ihre gesamte Arbeit finanzieren, die aber auch einen großen Teil der Budgets der UN-Sonderorganisationen wie z. B. der Weltgesundheitsorganisation WHO ausmachen.

Problematisch sei dabei vor allem, dass ein Großteil der freiwilligen Beiträge, nämlich etwa 80 Prozent von den Staaten zweckgebunden gezahlt würde. Wegen dieser Zweckbindung handele es sich *de facto* um bilaterale Finanzhilfen durch multilaterale Kanäle. Diese Form der UN-Finanzierung mache die UN-Organisationen von einzelnen finanziell starken Staaten abhängig, die auf diese Weise auf die inhaltliche Arbeit einen übermäßigen Einfluss nehmen könnten.

Auf Initiative von UN-Generalsekretär Antonio Guterres habe die UN-Generalversammlung im Mai 2018 immerhin einen *Funding Compact* geschaffen, in etwa mit „Finanzierungsabkommen“ zu übersetzen, der den Anteil der zweckgebundenen freiwilligen Beiträge auf rund 70 Prozent verringern soll.

Deutschland spiele im Bereich der freiwilligen Beiträge eine positive Rolle, es habe in den letzten Jahren die freiwilligen Beiträge für eine Reihe von UN-Organisation deutlich erhöht, darunter für das UN-Entwicklungsprogramm UNDP, den UN-Flüchtlingshochkommissar UNHCR, das Welternährungsprogramm WFP und das UN-Kinderhilfswerk UNICEF. Deutschland befände sich aktuell in der Liste der „Top Ten“ der Zahler freiwilliger UN-Beiträge an zweiter Stelle.

Neben den vier Referaten zum Schwerpunktthema „deutsche UN-Politik“ befasste sich die Konferenz mit zwei weiteren aktuellen Themen, nämlich mit dem Thema „Vereinte Nationen und Frauen“ und mit dem Thema „die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats“.

*Yanina Bloch* (Universität Potsdam) zog in ihrem Referat eine Bilanz der Arbeit von *UN Women* acht Jahre nach deren Gründung im Januar 2011. Im Juli 2010 hatte die UN-Generalversammlung beschlossen, eine eigenständige Organisation einzurichten, die sich der Stärkung der Frauen weltweit und der Gleichstellung der Geschlechter widmet. Sie ergänzt die Arbeit der Kommission für die Rechtstellung der Frau CSW, welche sich seit ihrer Grün-

dung 1946 als Unterkommission des UN-Wirtschafts- und Sozialrats um die Entwicklung normativer Vorgaben bemüht, sowie die Arbeit des UN-Fachausschusses zur Frauenrechtskonvention CEDAW, welcher die Umsetzung dieser 1991 in Kraft getretenen Menschenrechtskonvention überwacht.

Bloch konstatiert in ihrer Bilanz der bisherigen Arbeit von UN Women einige wichtige Erfolge, aber daneben auch auf anderen Gebieten nur langsame Fortschritte, wenn man UN Women an ihren Hauptzielen misst: Verbesserung der ökonomischen Situation der Frauen, Beendigung der Gewalt gegen Frauen und Gleichstellung der Frau in nationalen Entwicklungsprogrammen. Als Erfolg sei zu werten, dass „mit UN Women eine neue dynamische Organisation mit hoher medialer Präsenz und breitem Aufgabengebiet“ geschaffen worden sei. Außerdem sei es weitgehend gelungen, durch gezielte innerorganisatorische Kooperation im UN-System das Problembewusstsein in vielen UN-Organisationen für Frauenfragen zu erhöhen und erfolgreich politischen Druck auszuüben, um den Anteil der Frauen in den einzelnen UN-Organisationen kontinuierlich zu erhöhen. Langsame Fortschritte seien dagegen bei der Umsetzung der Konzepte zur Frauenförderung in den UN-Mitgliedstaaten zu verzeichnen.

Bloch kritisierte außerdem als gravierende strukturelle Probleme von UN Women den geringen Finanzierungsanteil aus dem regulären UN-Haushalt, sodass die Organisation weitgehend auf freiwillige Beiträge angewiesen sei, die bisher gering ausgefallen seien. Mit anderen Worten, UN Women befände sich in einer prekären finanziellen Situation. Die Zusammenarbeit mit dem UN-Fachausschuss zur Frauenrechtskonvention fände nur auf einer *Ad-hoc*-Basis statt, hier solle UN Women stärker präsent sein.

*Helmut Volger* (Koordinator des Forschungskreises Vereinte Nationen) betonte in seinem Referat zu den Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrat, dass sich seit den frühen 1990er Jahren ein tiefgreifender Wandel in den Arbeitsmethoden des Rats vollzogen habe. Der Rat habe Schritt für Schritt durch informelle Änderungen der Verfahrensweisen aus einem intransparenten UN-Organ ohne Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtratsmitglieder unter den UN-Mitgliedstaaten und ohne ausreichende Information der Öffentlichkeit über die Ratsarbeit ein relativ transparentes UN-Organ gemacht. Heute würden Nichtratsmitglieder, NGOs und die Medien ausführlich informiert und Konfliktbeteiligte und Truppenstellerstaaten bei Friedensmissionen hätten viele Anhörungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten, bevor Entscheidungen durch Ratsresolutionen fielen. Der Rat habe zusätzlich zu seinen früher überwiegend durchgeführten nicht-öffentlichen Sitzungen (sog. „informelle Konsultationen“) zur Vorbereitung seiner formellen Entscheidungen in öffentlicher Sitzung inzwischen eine Vielfalt von weiteren Sitzungsformaten entwickelt, die den öffentlichen Meinungs austausch mit anderen UN-Mitgliedstaaten und NGOs fördern.

Begünstigt wurde der Wandel durch die Tatsache, dass die große Zahl an Friedensmissionen, die nach Ende des Kalten Krieges in den 1990er Jahren vom Rat beschlossen wurden, nur geplant und durchgeführt werden konnte mit stärkerer Einbeziehung der konfliktbeteiligten Staaten, der Truppenstellerstaaten und von in den Konfliktregionen tätigen NGOs.

Außerdem erkannten die ständigen Ratsmitglieder, welche bis dahin Veränderungen in den Arbeitsmethoden verhindert hatten, dass mehr Mitwirkungsmöglichkeiten für andere Akteure und mehr Information der Medien die politische Legitimation der UN-Friedensmissionen erhöhen würde.

Ein wichtiger „Meilenstein“ bei der Ratsreform sei das neue Verfahren für die Wahl des UN-Generalsekretärs, das 2015 von der UN-Generalversammlung beschlossen wurde und das eine enge Zusammenarbeit des Rats mit der Generalversammlung, einen konkreten Zeitplan, ein öffentliches Bewerbungsverfahren und öffentliche Anhörungen der Bewerber in der Generalversammlung vorsieht. Alle ständigen Ratsmitglieder haben 2015 zusammen mit den übrigen UN-Mitgliedstaaten für die Resolution gestimmt und damit für eine tiefgreifende Änderung des bisherigen intransparenten Wahlverfahrens im Rat, bei dem die anderen UN-Mitgliedstaaten und die Öffentlichkeit weder über die Namen der Kandidaten noch über den Entscheidungsmodus informiert wurden.

Maßgeblich an dem Wandel der Arbeitsmethoden seien neben den beiden ständigen Ratsmitgliedern Großbritannien und Frankreich vor allem eine Reihe nicht-ständiger Ratsmitglieder beteiligt gewesen, die während ihrer Amtszeit im Rat sich für Reformen eingesetzt hätten, vor allem gelte das für die Schweiz, Liechtenstein und Japan.

Als Fazit ließe sich festhalten, dass bei genügend politischem Druck aus den UN-Mitgliedstaaten der Rat seine Arbeitsmethoden dauerhaft ändere, um politisch relevant und handlungsfähig zu bleiben. Ohne Änderung der UN-Charta sei auf diese Weise mehr Transparenz für die Öffentlichkeit und mehr Mitwirkungsmöglichkeiten für andere UN-Mitgliedstaaten und NGO geschaffen worden.