

# Hilfos und irrelevant?

## Die Krisendiplomatie der Vereinten Nationen

Thorsten Benner



**Thorsten Benner**,  
geb. 1973, ist  
Direktor des Global  
Public Policy  
Institute (GPPi),  
Berlin.

**Syrien, Irak, Ukraine – dies sind nur einige der Kriegsschauplätze, die die Welt gegenwärtig in Atem halten. In keinem dieser gewaltsamen Konflikte scheinen die Vereinten Nationen eine erfolgreiche Rolle als Friedensstifter oder Vermittler zu spielen. Wachsende geopolitische Spannungen schränken den Handlungsspielraum der Weltorganisation stark ein. Dies gilt vor allem für Krisen, die die vitalen Interessen von Großmächten betreffen wie in Syrien und in der Ukraine. Aber selbst wo kaum geopolitische Rivalitäten eine Rolle spielen, ist die UN-Krisendiplomatie durch zu hohen Erwartungen, die Macht lokaler Eliten und zu geringes Mobilisierungspotenzial eingeschränkt. Trotz dieser systemimmanenten Schwächen werden die UN weiterhin die letzte Instanz für die Krisenbewältigung bleiben.**

Die Welt ist ›aus den Fugen geraten‹. Dieses Bild benutzt der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier gern, um die gegenwärtige Weltunordnung zu beschreiben, in der die Krisen sich zu überschlagen scheinen. In seiner Rede vor der UN-Generalversammlung im September 2014 leitete er daraus einen Appell für eine wichtige Rolle der Vereinten Nationen ab. Es reiche nicht, so Steinmeier, »nach den Vereinten Nationen nur zu rufen. Sondern wir müssen diesen Ruf mit Leben füllen! Die Hoffnung bleibt nur eine Hoffnung, ein unerreichbares Ziel, wenn es nicht Staaten gibt, die bereit sind, Verantwortung zu übernehmen. Die Vereinten Nationen sind kein Forum, an das wir Verantwortung abschieben – Die Vereinten Nationen sind ein Forum, durch das wir Verantwortung auf uns nehmen!«<sup>1</sup>

Das ist ambitioniert und treffend formuliert. Doch gegenwärtig scheint die Rechnung nicht aufzugehen. In einer aus den Fugen geratenen Welt können die Vereinten Nationen nicht den dringend notwendigen Kitt bereitstellen. Irak, Libyen, Syrien, Südsudan, Ukraine, Zentralafrikanische Republik und Ebola – man könnte die Liste problemlos verlängern. Und bei all diesen Krisen sehen die Vereinten Nationen nicht so aus, als hielten sie das Heft der Krisenbewältigung fest in der Hand. In keiner der aktuellen Krisen im Jubiläumsjahr zum 70. Geburtstag macht die Organisation eine besonders gute Figur.

Im Fall Ukraine etwa äußert sich Generalsekretär Ban Ki-moon regelmäßig ›alarmiert‹ über Kämpfe, die sich trotz offizieller Waffenruhe ausbreiten.<sup>2</sup> Darüber hinaus scheint er bei der Bewältigung dieser Krise keine wesentliche Rolle zu spielen. In den Krisen

in Syrien und Südsudan ist der Generalsekretär und der UN-Apparat weit aktiver als Vermittler beziehungsweise Verantwortlicher für Blauhelme und ziviles Friedenspersonal – hier fehlt es am durchschlagenden Erfolg. Im Fall Ebola standen insbesondere die UN-Sonderorganisationen wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Mittelpunkt – und mussten sich dabei den Vorwurf gefallen lassen, den Ernst der Lage zu spät erkannt zu haben. Doch dies ist kein reines Problem der Bürokratie. Der Sicherheitsrat sieht in der Krisenpolitik nicht besser aus. Und bei den meisten der vertrackten Krisen geben weder Regionalorganisationen noch die Außenpolitik der größeren und großen Mächte ein beeindruckendes Bild ab.

Dass die Vereinten Nationen im Scheitern nicht allein sind, kann jedoch nur ein schwacher Trost sein. Schließlich ist die Weltorganisation oft der ›provider of last resort‹, also die letzte Instanz und Hoffnung, beim Umgang mit Krisen. Insofern lohnt der Blick auf die entscheidenden Faktoren, welche die Krisenpolitik der Vereinten Nationen prägen. Dies ermöglicht es, besser zu verstehen, ob es sich um ein neues Phänomen handelt und was dies für die Entwicklung der Weltorganisation in den kommenden Jahren bedeuten würde.

### Veränderte geopolitische Rahmenbedingungen

›The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power‹, so hieß das wohl beste Buch zur zehnjährigen Amtszeit von Kofi Annan als UN-Generalsekretär.<sup>3</sup> Darin erzählt der Journalist James Traub die Geschichte des ersten, aus Afrika stammenden UN-Generalsekretärs, der der Weltorganisation neues Leben einhauchte und dafür den Friedensnobelpreis erhielt. Er analysiert darin auch, dass die besten Absichten Annans nicht genug waren, weil sie von zwei wichtigen Faktoren konterkariert wurden. Erstens den Unzulänglichkeiten der eigenen Bürokratie und dem mangelnden Fokus auf Managementfragen, welche Skandale wie den um das Öl-für-Lebensmittel-Programm eskalieren ließen. Der zweite Faktor war das Verhalten der Vereinigten Staaten, welche immer wieder als Gegenspieler von Annan auftraten.

Die Rolle der USA in der Ära Annan war so dominant und entscheidend, dass Traub im Untertitel von den ›Vereinten Nationen in der Ära der globalen Macht der USA‹ spricht. Der Kosovo-Krieg im Jahr

1999 führt dies eindrucksvoll vor Augen. Die USA führten damals eine NATO-Koalition an, die ohne Mandat des Sicherheitsrats Angriffe gegen Serbien flog. Russland hatte ein Sicherheitsratsmandat für die Angriffe verhindert, griff aber nicht aktiv auf Seiten Serbiens in das Geschehen ein. Als Kollateralschaden wurde die chinesische Botschaft in Belgrad bombardiert. Als Antwort kam aus Beijing außer wütenden Protesten nichts.

Heute, knapp 15 Jahre später, wäre dies kaum vorstellbar. Russland ist unter Wladimir Putin zu einer Politik der ›Verteidigung von Einflussphären‹ zurückgekehrt. Es würde Angriffe der USA auf einen Partner (wie damals Serbien) nahe den eigenen Grenzen höchstwahrscheinlich mit eigenem militärischem Eingreifen (offen oder versteckt) beantworten. China würde es nicht noch einmal hinnehmen, wenn die USA ›versehentlich‹ eine seiner Botschaften bombardiert.

Der unilaterale Moment der USA ist vorbei – auch bei den Vereinten Nationen. Damit gilt es auch, die Annahme zu begraben, die USA seien der alleinige Schlüssel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Vereinten Nationen. Zu glauben, dass die UN ihr Potenzial, welches ihnen nach dem Ende des Kalten Krieges zudedacht wurde, abrufen könnten, wenn nur die USA sich finanziell und politisch mehr engagieren würden, ist ein Trugschluss. Mit dem Wiederaufflammen der geopolitischen Konflikte in Europa wie in Asien und der zentralen Rolle von China und Russland in diesen kann man davon ausgehen, dass es nicht mehr nur die USA sind, welche die Träume von einer Weltordnung mit den Vereinten Nationen als starkem Zentrum an der Erfüllung hindern. Diese Hoffnungen beruhen auf den Grundannahmen von liberalen Institutionalisten, die an den Fortschritt, an die eigene Fähigkeit, aus der Vergangenheit zu lernen, und an neue politische Institutionen, die zu mehr Freiheit und weniger Gewalt beitragen, glauben.<sup>4</sup>

Auf zunehmend schwachem Boden stehen angesichts der wachsenden Bedeutung geopolitischer Konfliktlinien auch die Annahmen der Funktionalisten. Diese sehen in stärkeren globalen Institutionen wie dem UN-System die einzig logische Antwort auf grenzüberschreitende Probleme und wachsende globale Verflechtungen.<sup>5</sup> Die Fortschrittshoffnungen der liberalen Institutionalisten müssen sich heute nicht nur an den Realitäten der Supermacht USA reiben, sondern sehen sich auch einer Vielzahl von geopolitisch motivierten Gegenspielern gegenüber. Diese machen nicht nur die Träume von starken UN zunichte, sondern schränken auch den Spielraum der Weltorganisation bei der Krisenbewältigung beträchtlich ein. Dies gilt für all jene Krisen, die den Kern der geopolitischen Interessen von Gegenspielern wie China, Russland und den USA betreffen. In dieser Kategorie stechen insbesondere die Ukraine-

Krise und die Syrien-Krise heraus (neben dem Konflikt zwischen Israel und Gaza/Westjordanland, bei dem die USA der entscheidende Gegenspieler sind).

In Bezug auf Syrien und die Ukraine sieht sich Russland im Kern seiner Interessen durch den Westen bedroht. Dies führt dazu, dass der Sicherheitsrat in beiden Krisen als Akteur blockiert und dadurch die Handlungsfähigkeit der UN stark eingeschränkt ist. Dies erklärt einen Teil des Scheiterns der UN im Fall Syriens. Gerade bei einem blockierten Sicherheitsrat fällt dem Generalsekretär eine gewichtige Rolle zu. Diese hat er im Fall Syriens auch dadurch wahrzunehmen versucht, dass er mit Kofi Annan und Lakhdar Brahimi zwei der weltweit erfahrensten Diplomaten zu Sonderbeauftragten für Syrien ernannt hat. Dass weder Annan und Brahimi noch der weniger profilierte Staffan de Mistura mit ihren Vermittlungsbemühungen Erfolg hatten, ist nicht allein Folge der geopolitischen Blockade. Wie bei weiteren Fällen, in denen der Sicherheitsrat nicht durch Vetomächte gebremst wird (etwa Südsudan und Zentralafrikanische Republik), spielen noch andere Faktoren eine gewichtige Rolle. Drei Faktoren stechen heraus: gestiegene Erwartungen an die Schutzleistungen der UN, die unterschätzte Macht lokaler Akteure sowie die Herausforderungen der Mobilisierung.

## Gestiegene Erwartungen

Auch wenn die liberalen Kräfte nach dem Ende des Kalten Krieges mit dem Ziel gescheitert sind, das System der Vereinten Nationen organisatorisch nachhaltig zu stärken, so hatten sie doch beträchtlichen Erfolg darin, die Messlatte für das Schutzversprechen der Vereinten Nationen höher zu legen. Unter anderem aus dem katastrophalen Scheitern in den Fällen Ruanda und Srebrenica in den Jahren 1994 und 1995 entstand eine Bewegung, die vor zehn Jahren in der Anerkennung der ›Schutzverantwortung‹ (Responsibility to Protect – R2P) durch die UN-

Der unilaterale Moment der USA ist vorbei – auch bei den Vereinten Nationen.

In Bezug auf Syrien und die Ukraine sieht sich Russland im Kern seiner Interessen durch den Westen bedroht.

<sup>1</sup> Frank-Walter Steinmeier, Rede vor der 69. UN-Generalversammlung, 27.9.2014, abgedruckt in: Vereinte Nationen (VN), 5/2014, S. 232f.

<sup>2</sup> United Nations Chief Ban Ki-moon Alarmed by Flareup in Ukraine Fighting, The Indian Express, 19.1.2015.

<sup>3</sup> James Traub, The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power, New York 2006.

<sup>4</sup> Hierzu siehe Michael N. Barnett, Bringing in the New World Order. Liberalism, Legitimacy and the United Nations, World Politics, 49. Jg., Juli 1997, S. 526–521, hier S. 533.

<sup>5</sup> Dies betrifft einen großen Teil der Literatur zu Global Governance, welche ab Mitte der neunziger Jahre entstand. Barnett, a.a.O. (Anm. 4) untersucht den Bericht der ›Commission on Global Governance‹, der im Jahr 1995 erschien und ein frühes Dokument dieser Debatte ist.

Der Schutz von Zivilisten ist seit einem guten Jahrzehnt ein wichtiges Ziel etwa in den Mandaten der UN-Friedensmissionen.

Generalversammlung gipfelte.<sup>6</sup> Deren Anwendung ist zwar insbesondere mit Blick auf militärische Zwangsmaßnahmen zum Schutz vor Völkermord, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit höchst umstritten. Die NATO-Auslegung der Resolution 1973 im Fall Libyens hat dazu beigetragen, dass das politische Klima im Sicherheitsrat mit Blick auf Syrien vergiftet war.<sup>7</sup> Doch ist von den meisten weltpolitischen Akteuren (einschließlich Chinas) allgemein akzeptiert, dass externe Akteure eine Schutzverantwortung haben – insbesondere in Form von Prävention.<sup>8</sup>

Hinzu kommt, dass der Schutz von Zivilisten seit einem guten Jahrzehnt ein wichtiges Ziel etwa in den Mandaten der UN-Friedensmissionen, einem wesentlichen Instrument der UN-Krisenpolitik, ist.<sup>9</sup> Auch dies hat die Messlatte für die Schutzerwartungen an die Vereinten Nationen beträchtlich nach oben gesetzt. Dies ist an sich zu begrüßen, wird jedoch dann problematisch, wenn Mitgliedstaaten nicht die erforderlichen Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung stellen. Dies betrifft die meisten Friedenseinsätze, denen es oft an den entscheidenden Mitteln etwa in den Bereichen Aufklärung und Transportlogistik fehlt. Problematisch ist auch, wenn kein adäquates Erwartungsmanagement betrieben wird, welches Niveau des Schutzes von Zivilisten realistischer Weise von den Vereinten Nationen garantiert werden kann. In einem Fall wie der UN-AU-Mission in Darfur (UNAMID) etwa muss ganz klar kommuniziert werden, dass aufgrund der Geburtsfehler der Mission (Kompromisse mit der Afrikanischen Union und der Zentralregierung in Khartoum) die Vereinten Nationen nur bedingt einsetzbar sind.<sup>10</sup>

## Die Macht lokaler Akteure

Lokale Akteure haben großen Handlungsspielraum und können die Ergebnisse von UN-Bemühungen entscheidend beeinflussen.

Ein weiterer Faktor ist die Macht lokaler Akteure, die in Diskussionen über die Krisenpolitik der Vereinten Nationen oft unterschätzt wird. Je höher die Erwartungen an die Vermittlungs-, Schutz- und Wiederaufbauleistungen der Vereinten Nationen in Krisenfällen sind, desto härter ist die Konfrontation mit der Tatsache, dass lokale Akteure großen Handlungsspielraum haben und die Ergebnisse von UN-Bemühungen entscheidend beeinflussen können.<sup>11</sup>

Südsudan ist dafür ein gutes Beispiel. Mit Blick auf das im Juli 2011 unabhängig gewordene Land herrschte vergleichsweise große Einigkeit im Sicherheitsrat. Es gab viel Unterstützung für den Aufbau des Landes, sowohl von den USA als auch Gebern wie Norwegen und Großbritannien. Die UN-Friedensmission UNMISS begleitete den Staatsaufbau. Bereits in den ersten beiden Jahren nach der Unabhängigkeit fanden immer wieder blutige Auseinandersetzungen auf lokaler Ebene statt.<sup>12</sup> Schon hier war es schwer für die UN-Präsenz, wirksam einzu-

greifen, da lokale Konfliktmediatoren gefragt waren und sind, welche nur sehr beschränkt zur Verfügung stehen. Noch schwieriger war es für die Vereinten Nationen, mit dem Ausbruch des seit Dezember 2013 anhaltenden Bürgerkriegs umzugehen. Entscheidend ist hierbei der Unwille der beiden entscheidenden lokalen Machtakteure, Präsident Salva Kiir und der ehemalige Vizepräsident Riek Machar, eine Verhandlungslösung voranzutreiben. Beide bevorzugten den Weg der Gewalt und instrumentalisieren dabei ethnische Zugehörigkeit auf eine perfide Art und Weise, die zu zehntausenden Toten und fast zwei Millionen Flüchtlingen geführt hat.<sup>13</sup> Dass etwa Kiir sich dabei auf die militärische Unterstützung des Nachbarn Uganda verlassen kann, erschwert die Lage weiter. Vermittlungsbemühungen, die neben den UN die entscheidenden regionalen wie internationalen Akteure einbeziehen (einschließlich Chinas, das in die Ölindustrie Südsudans investiert), haben es nicht vermocht, das Kalkül Kiirs und Machars so zu beeinflussen, dass eine nachhaltige Verhandlungslösung in Sicht wäre. Gleichzeitig instrumentalisieren lokale Eliten wie Kiir antikoloniale Reflexe, um gegen die Präsenz der UN Stimmung zu machen.

Dies ist nur ein besonders sinnfälliges Beispiel. In vielen anderen Krisen sind ähnliche Dynamiken am Werk. Auch nur eine Chance zu haben, mit ihnen umgehen zu können, setzt viel lokales Wissen und Erfahrungen voraus. Das sind Fähigkeiten, über die externe Akteure wie die Vereinten Nationen nicht immer im genügenden Maß verfügen.<sup>14</sup> So ist Mediation ein schwieriges Geschäft, für das man viel Erfahrung benötigt und in dem viele Fallstricke lauern.<sup>15</sup> Insbesondere für politische Missionen, die von der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) geleitet werden, gilt: »Die Fähigkeit des DPA, auf neue Konflikte zu reagieren, ist immer noch zu begrenzt. Die Hauptabteilung und das UN-System insgesamt verfügen zwar über weitreichende Erfahrungen in Bezug auf bestimmte Regionen und Situationen, etwa die Palästinensischen Gebiete, doch sie kommen ins Stolpern, wenn Spannungen in weniger bekannten Schauplätzen wie Ägypten und der Ukraine eskalieren.«<sup>16</sup> Das ist jedoch kein spezifisches Problem der Vereinten Nationen: Jede Intervention von außen der letzten Jahrzehnte sieht sich dieser Herausforderung gegenüber – in besonders eklatanter Weise die Präsenz der USA in Irak nach dem Sturz des Regimes Saddam Husseins im Jahr 2003.

## Herausforderungen der Mobilisierung

Der Bürokratie der Vereinten Nationen, dem »international civil service«, kommt eine maßgebliche Rolle bei der Krisenbewältigung zu – normativ wie operativ. Der UN-Generalsekretär und wichtige UN-Beamte können die Plattform der Vereinten Nationen nutzen, um die Öffentlichkeit auf politische und

humanitäre Krisen hinzuweisen und Handlungsdruck aufzubauen. Dabei ist es für UN-Bedienstete nicht immer einfach, die Notwendigkeit klarer Worte gegen schwere Menschenrechtsverletzungen mit diplomatischen Vermittlungsbemühungen zu verbinden. Für den UN-Generalsekretär ist dies im Fall von Bürgerkriegen wie in Syrien eine delikate Aufgabe. Ban Ki-moon etwa hat immer deutlich von der Verantwortung Assads für Verbrechen gegen die Menschlichkeit gesprochen und der Notwendigkeit, ihn dafür zur Verantwortung zu ziehen.<sup>17</sup> So sehr dies den normativen Idealen der UN entspricht: Mit diesen Äußerungen verärgerte Ban Assads Schutzmacht Russland und machte es auch nicht unbedingt leichter für den syrischen Präsidenten, sich auf eine Verhandlungslösung einzulassen. Ein weiterer Typ von Problemen trat bei der Eindämmung der Ebola-Epidemie in Westafrika im Sommer 2014 zutage: Hier war die WHO zu zögerlich, die höchste Alarmstufe auszurufen und maximalen Handlungsdruck auf Staaten und internationale Organisationen aufzubauen.<sup>18</sup>

Generell ist es für die (zumindest westliche) Öffentlichkeit wie für die politischen Apparate schwer, sich mit mehreren Krisen gleichzeitig zu beschäftigen. Angesichts der gegenwärtigen Kumulation von Krisen bedeutet dies ein zusätzliches Hindernis. Umso wichtiger, dass es zivilgesellschaftliche Organisationen (NGOs) gibt, die Druck ausüben, »vergessene Konflikte« wieder ins Licht der Öffentlichkeit und der Politik zu rücken. Auch hier haben Deutschland und Europa noch deutlichen Nachholbedarf, da das Netz der NGOs, die sich dies auf die Fahne geschrieben haben, eher dünn ist.

## Aussichten

Im Jahr 1948, drei Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen, schrieb Quincy Wright, damals einer der führenden amerikanischen Forscher im Bereich Internationale Beziehungen und Völkerrecht, in einer der ersten Ausgaben der Zeitschrift »International Organization«: »Es besteht kein Grund für exzessiven Optimismus, weder angesichts des Zustands der Welt noch mit Blick auf die Vereinten Nationen. Die Erfolge der Vereinten Nationen haben mit dem zerstörerischen Einfluss der Großmachtrivalitäten, dem Versagen, mit den wichtigen Feindnationen Frieden zu schließen und der Uneinigkeit über die Kontrolle der Kernenergie nicht Schritt gehalten<sup>19</sup>«.

Ähnlich stellt sich die Lage heute dar. »Exzessiver Optimismus« ist sicherlich nicht angebracht. Aber auch kein Defätismus. Die Zunahme an Krisen in den letzten Jahren, in Verbindung mit geopolitischen Rivalitäten, haben die Beschränkungen der UN-Krisenpolitik deutlich zutage treten lassen. Wie Richard Gowan schreibt, gibt es »systemimmanente Schwächen«<sup>20</sup> in der Krisenpolitik der Vereinten Nationen.

Die politischen Gräben zwischen den größten Mitgliedern sind tief und behindern auch Versuche, operative Schwächen zu beheben. Gleichzeitig, so Gowan, sei der Zustand »noch nicht hoffnungslos«. Die Organisation werde auf absehbare Zukunft »weiterhumpeln«. Es ist nicht davon auszugehen, dass die UN ihre zentrale Rolle verlieren werden. Sie werden der »provider of last resort« bleiben und das einzige Forum, in dem sich alle noch an einen Tisch setzen – auch wenn das Tischtuch komplett zerschnitten ist. Zudem gibt es nicht viel Konkurrenz. Eine in den USA bisweilen diskutierte »Allianz der Demokratien« ist keine Alternative. Wichtige Demokratien sind dazu nicht bereit und selbst wenn sie es wären, wäre eine solche Allianz der universellen

Es ist für UN-Bedienstete nicht immer einfach, die Notwendigkeit klarer Worte mit diplomatischen Vermittlungsbemühungen zu verbinden.

6 Ergebnis des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138f.

7 Näheres dazu siehe: Füsün Türkmen, Von Libyen zu Syrien: Aufstieg und Untergang der humanitären Intervention?, in diesem Heft, S. 3–9.

8 Vgl. die Ergebnisse des Projekts »Global Norm Evolution and the Responsibility to Protect« des Global Public Policy Institute, insbesondere das Sonderheft »Major Powers and the Contested Evolution of a Responsibility to Protect«, Conflict, Security and Development, 14. Jg., 4/2014, [www.globalnorms.net/publications/majorpowers/](http://www.globalnorms.net/publications/majorpowers/)

9 Vgl. Andrea Binder/Urban Reichold, The Metrics and Ethics of Protecting Civilians, Global Responsibility to Protect, 6. Jg., 2/2014, S. 206–226.

10 Vgl. Colum Lynch, A Mission That Was Set Up to Fail, Foreign Policy, 8.4.2014.

11 Vgl. Alex de Waal, Mission without End? Peacekeeping in the African Political Marketplace, International Affairs, 85. Jg., 1/2009, S. 99–113.

12 Vgl. Séverine Autesserre, Going Micro: Emerging and Future Peacekeeping Research, International Peacekeeping, 21. Jg., 4/2014, S.492–500.

13 Vgl. OCHA, South Sudan, [www.unocha.org/south-sudan/](http://www.unocha.org/south-sudan/)

14 Vgl. Séverine Autesserre, Peaceland. Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention, Cambridge 2014. Zu den Herausforderungen der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten der UN siehe Richard Gowan, Less Bound to the Desk. Ban Ki-Moon, the UN and Preventive Diplomacy, Global Governance, 18. Jg., 4/2012, S. 387–404.

15 Vgl. Lakhdar Brahimi/Salman Ahmed, In Pursuit of Sustainable Peace. The Seven Deadly Sins of Mediation, New York 2008.

16 Richard Gowan, UN Crisis Diplomacy and Peacekeeping: An Emergency Health Check. Oslo Forum 2014 – The Oslo Forum Network of Mediators, April 2014, S. 47, Übersetzung durch Autor, [www.osloforum.org/sites/default/files/Gowan%20-%20UN%20Crisis%20Diplomacy%20-%20OF%202014%20Background%20Paper.pdf](http://www.osloforum.org/sites/default/files/Gowan%20-%20UN%20Crisis%20Diplomacy%20-%20OF%202014%20Background%20Paper.pdf)

17 Damian McElroy/Alex Spillius, Assad Guilty of Crimes against Humanity, Says UN Chief Ban Ki-Moon, Daily Telegraph, 13.9.2013.

18 Somni Sengupta, Effort on Ebola Hurt W.H.O. Chief, New York Times, 6.1.2015.

19 Quincy Wright, Recent Trends in the Evolution of the United Nations, International Organization, 2. Jg. 4/1948, S. 617–631, hier S. 631. Übersetzung durch Autor.

20 Gowan, UN Crisis Diplomacy, a.a.O. (Anm. 16), S. 50.

## Drei Fragen an Ivan Šimonović



UN-Foto

**Im Februar 2014 legte eine Expertenkommission einen 372 Seiten umfassenden Bericht über die Menschenrechtslage in der Demokratischen Republik Korea (DPRK) vor. Darin ist die Rede von »systematischen, weit verbreiteten und schweren Menschenrechtsverletzungen«, begangen von der Regierung in Pjöngjang gegen die eigene Bevölkerung. Mord, Versklavung, Folter, Verhungernlassen und Verschwindenlassen – die Liste ließe sich fortsetzen. Die Anschuldigungen sind nicht neu. Warum jetzt die Kommission und der Bericht?**

In der Tat war schon seit langem gemutmaßt worden, dass in der DPRK schwere Menschenrechtsverletzungen stattfinden. Was der Bericht der Untersuchungskommission aber liefert, ist nicht nur eine umfassende Beschreibung und Analyse dieser Verbrechen, sondern auch eine Analyse der zugrundeliegenden Muster. Kurz: eine solche Detailfülle und Untersuchungstiefe über die Menschenrechtslage in Nordkorea ist neu.

### Was sind die wichtigsten Empfehlungen? Welche scheinen umsetzbar?

Unter den vielen Empfehlungen ist zum Beispiel jene, dass der Sicherheitsrat gezielte Sanktionen gegen Personen verhängen soll, die die größte Verantwortung für Verbrechen gegen die Menschlichkeit tragen. In einem Brief an den »Obersten Führer« der DPRK empfahl die Kommission außerdem, dass die Situation an den Internationalen Strafgerichtshof überwiesen und die Hauptverantwortlichen, einschließlich Kim Jong-un selbst, überstellt werden sollen.

### Zum ersten Mal hat der Sicherheitsrat die Menschenrechtssituation eines Mitgliedstaats auf seine Agenda gesetzt. Doch China und Russland werden jegliche robuste Maßnahmen gegen Nordkorea blockieren. Was können die UN tun?

Erstens ist es wichtig zu betonen, dass der Rat regelmäßig die Menschenrechtssituation einiger Mitgliedstaaten diskutiert, eingebettet in eine Erörterung der politischen Situation. Das war der Fall, als der Sicherheitsrat am 22. Dezember 2014 die Lage in der DPRK behandelte. Meiner Präsentation ging eine Unterrichtung des Beigeordneten Generalsekretärs für politische Angelegenheiten voraus. Zweitens hat sich der Rat in jüngster Zeit oft mit Menschenrechtsfragen befasst. Allein im Jahr 2014 hat mein Büro den Rat öfter unterrichtet als in den vergangenen zehn Jahren zusammen. Man kann also, bezogen auf die Art und Weise, wie der Sicherheitsrat mit Menschenrechtsfragen umgeht, in einem gewissen Sinne von einem Durchbruch sprechen.

Was die Empfehlungen im Fall Nordkorea angeht, muss der Sicherheitsrat Folgemaßnahmen beschließen. Bislang hat er das noch nicht getan. Positiv ist aber, dass er beschlossen hat, die Situation in der DPRK regelmäßig auf seine Tagesordnung zu setzen. Unsere Rolle im Sekretariat ist, den Mitgliedstaaten verlässliche und geprüfte Informationen vorzulegen. Mit dem Bericht der Untersuchungskommission haben wir dies getan. Wir werden den Rat weiter unterstützen mit den Informationen, die wir von unseren Feldmissionen und den Sonderberichterstattern erhalten.

Ivan Šimonović, geb. 1959, ist seit Mai 2010 Beigeordneter Generalsekretär und Leiter des New Yorker Büros des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR). Kurzfassung des Berichts der Untersuchungskommission (Commission of Inquiry): UN Doc. A/HRC/25/63 v. 7.2.2014.

Aufstellung der UN unterlegen. Und auch neue Formationen wie die BRICS (Brasilien, Indien, China und Südafrika) machen keine Anstalten, auch nur zu versuchen, eine führende Rolle im sicherheitspolitischen und humanitären Krisenmanagement zu übernehmen, die über eine Rückversicherung gegen unilaterale Handlungen des Westens hinausginge. Regionalorganisationen können eine wichtige ergänzende Rolle einnehmen. Dies ist ein positiver Trend, sichtbar am Ukraine-Konflikt, in dem die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) stark an Bedeutung gewonnen hat.

Wenn parallel stattfindende schwere politische und humanitäre Krisen »der neue Normalzustand«<sup>21</sup> sind, dann ist es unabdingbar, sowohl auf Ebene der Vereinten Nationen als auch der Regionalorganisationen und Nationalstaaten die verfügbaren Instrumente zu stärken. Sekretariat und Mitgliedstaaten sollten alles daran setzen, die systemimmanenten Schwächen der UN-Krisenpolitik zu beheben. Dazu gehört als erstes, sich ein nüchternes Bild über die Gründe des oftmaligen Scheiterns zu machen (inklusive allzu naiv formulierter Erwartungshaltungen an die Fähigkeit Außenstehender, lokale Eliten zu beeinflussen) und zu schauen, wo es Anknüpfungspunkte für realistische Verbesserungen gibt. Dazu gehören Investitionen in die Diplomatie- und Mediationskapazität der UN. Die in diesem Jahr des 70. UN-Jubiläums tagende Expertenkommission zur Überprüfung der UN-Friedenssicherung, das »High-Level Independent Panel on Peace Operations«, hat zwar UN-Friedenseinsätze und politische Missionen im Blick, könnte jedoch, ob der offensichtlichen Verbindungen und Überschneidungen, auch einige Impulse für die Krisenprävention und Mediation liefern.

Eine Wunderheilung der UN-Krisenpolitik ist von all dem kaum zu erwarten – eher, wie Gowan es formuliert, ein »Weiterhumpeln«. Entgegen Steinmeiers frommen Wunsch sind die Vereinten Nationen doch allzu oft ein Forum, an das Staaten Verantwortung abschieben. Meist bemühen Kommentatoren in diesem Zusammenhang das Bonmot von UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld, dass die Vereinten Nationen nicht geschaffen wurden, um die Menschheit in den Himmel zu bringen, sondern um sie vor der Hölle zu bewahren. Für die Menschen in Aleppo und anderswo, die die Hölle auf Erden erleben und dabei von der viel beschworenen »internationalen Gemeinschaft« allein gelassen werden, ist dies nur ein schwacher Trost. Das sollte Ansporn genug sein, der humpelnden UN-Krisenpolitik Beine zu machen.

<sup>21</sup> Siehe Thomas Bagger, *The German Moment in a Fragile World*, *The Washington Quarterly*, 37. Jg. 4/2014, S. 25–35, hier S. 33.