



VEREINTE NATIONEN

6|19

67. Jahrgang | Seite 241–288
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Der Hundertjährige, der verschwand?

Laboratorium für eine friedlichere Welt

Matthias Schulz

Deutschlands Weg in den Völkerbund

Joachim Wintzer

Das Scheitern von Joseph Avenol

Bob Reinalda

Das Friedensprojekt von Versailles

Liebe Leserinnen und Leser,

die Gründung des Völkerbunds vor 100 Jahren war ein wegweisendes historisches Ereignis. Während der Erste Weltkrieg als die ›Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts‹ gilt, kann der Völkerbund durchaus als institutioneller ›Glücksfall des 20. Jahrhunderts‹ bezeichnet werden. Trotz seiner gravierenden Schwächen und seines Scheiterns war er der Beweis dafür, dass eine institutionell abgesicherte internationale Friedensordnung überhaupt möglich war. Mit der Völkerbundsatzung schufen die Staaten erstmals eine Art ›Verfassung für die Welt‹. Seiner Gründung vorausgegangen waren die Schrecken und Millionen Tote des Ersten Weltkriegs, die die Umsetzung einer dauerhaften Friedensordnung zwingend erforderlich machten. Die Erfahrungen aus dem Völkerbund zeigen eines: Die internationale Ordnung ist äußerst zerbrechlich und muss immer wieder erkämpft werden. Diese Erfahrungen machen die UN heute mehr denn je. Der Frage, warum dieses erste Experiment einer großen internationalen Organisation scheiterte und welche Lehren die Vereinten Nationen daraus zogen, gehen die Autorinnen und Autoren dieser Ausgabe nach.

Matthias Schulz betrachtet den Völkerbund als einen wichtigen Beitrag, um für einen gewaltfreien Umgang unter den Mitgliedstaaten zu sorgen und damit künftige Weltkriege zu verhindern. Trotz seines Scheiterns wird deutlich, dass der Bund seiner Zeit weit voraus war. Viele Ideen haben die Vereinten Nationen übernommen, so **Blandine Blukacz-Louisfert**, Leiterin der Abteilung Institutionelles Gedächtnis in der UN-Bibliothek in Genf, in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. Als auf der Pariser Friedenskonferenz im Jahr 1919 über die Gründung eines Völkerbunds verhandelt wurde, blieb die deutsche Demokratie ausgeschlossen. **Joachim Wintzer** erläutert, dass sie damit in eine paradoxe Situation kam: Einerseits war die Weimarer Republik Mitbegründerin des Völkerbunds, gleichzeitig war sie bis zum Jahr 1926 noch kein Mitglied. Der Austritt des Deutschen Reiches unter den Nationalsozialisten erfolgte bereits sieben Jahre später. Dass der zweite Generalsekretär des Völkerbunds, der Franzose Joseph Avenol, zuweilen mit dem nationalsozialistischen Deutschland sympathisierte, war für die noch junge Organisation äußerst schädlich. Avenol hat damit dem Völkerbund seine politische und moralische Autorität entzogen, argumentiert **Bob Reinalda**.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken sowie eine besinnliche Weihnachtszeit und ein zufriedenes Jahr 2020.



Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur



In eigener Sache: Im Online-Archiv der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN können Sie ab sofort die jeweiligen Hefte als ein PDF herunterladen: www.zeitschrift-vereinte-nationen.de

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Der Hundertjährige, der verschwand?

- 243 **Laboratorium für eine friedlichere Welt**
Matthias Schulz
- 246 **Drei Fragen an** | Blandine Blukacz-Louisfert
- 250 **Deutschlands Weg in den Völkerbund**
Joachim Wintzer
- 256 **Das Scheitern von Joseph Avenol**
Bob Reinalda

Im Diskurs

- 261 **Standpunkt | Prävention braucht politische Führung**
Gerrit Kurtz
- 262 **Deutschlands Finanzbeiträge zum UN-System zwischen 2008 und 2018**
Klaus Hüfner · Ronny Patz
- 267 **Den digitalen Wandel nachhaltig gestalten**
Kerstin Fritzsche

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Allgemeines**
- 272 **Generalversammlung | 72. Tagung 2017/2018**
Henrike Landré
- 275 **Politik und Sicherheit**
Abrüstungskonferenz | Tagungen 2018 und 2019
Oliver Meier
- 276 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Frauenrechtsausschuss | Tagungen 2018
Heike Rabe
- 278 **Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung | Tagungen 2018**
Alexandra Steinebach
- 282 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 280 **Buchbesprechungen**
- 284 **Jahresinhaltsverzeichnis 2019**
- 288 **Impressum**

Laboratorium für eine friedlichere Welt

Der Völkerbund erwies sich als wichtige Erfahrung im Prozess der Zivilisierung eines Staatensystems, das sich aufgrund seiner Neigung, Konflikte mit Gewalt auszutragen, in den Jahren 1914 und 1939 selbst zerstörte. Grund dafür war auch, dass insbesondere die europäischen Großmächte weiterhin einen imperialen Politikstil pflegten.



Dr. Matthias Schulz, geb. 1964, ist Professor für die Geschichte internationaler Beziehungen und transnationale Geschichte an der Universität Genf.

✉ matthias.schulz@unige.ch

Gewiss hat der Völkerbund seinen Zweck nicht erfüllt. Die Friedensordnung aus dem Jahr 1919, die er schützen sollte, brach unter dem Ansturm der gewaltsamen Expansion Japans, des faschistischen Italiens und Nazideutschlands in den 1930er Jahren zusammen. Trotzdem lohnt es sich, über ihn nachzudenken, denn er entwickelte sich zu einem Laboratorium für neue Formen und Praktiken in den internationalen Beziehungen, die bis heute nachwirken. Die Gründer der Vereinten Nationen versuchten, positive Erfahrungen und bewährte Praktiken des Völkerbunds in die UN zu überführen und den Fehlentwicklungen der Völkerbundära vorzubeugen. Auch richteten sie an die UN realistischere Erwartungen. Die Geschichte des Völkerbunds hält für die heutige Zeit wichtige Erkenntnisse parat: Sie legt die Zerbrechlichkeit internationaler Ordnungen schonungslos offen und ermahnt friedliche Gesellschaften, dass Frieden einen Preis fordert – nämlich aktives und präventives Engagement.

Der Völkerbund als politische Verheißung

Der politische Wille des US-Präsidenten Woodrow Wilson, eine dauerhafte Friedensordnung auf der

Basis des Selbstbestimmungsprinzips der Völker und einen Völkerbund zu errichten, rief in der Öffentlichkeit enormen Zuspruch hervor. Nie wieder sollte es bis zu zehn Millionen Tote und 20 Millionen Verwundete wie nach dem Ersten Weltkrieg zu beklagen geben.¹ Doch Wilson gab das Selbstbestimmungsprinzip schon während der Pariser Friedenskonferenz weitgehend auf, weil ihm die europäischen Siegermächte klarmachten, dass gewaltige Sprengkraft in ihm wohnte.² Er scheiterte nach den Friedensverhandlungen bei dem Versuch, den US-Senat von seinem Völkerbundprojekt zu überzeugen: Die USA ratifizierten nie den Versailler Friedensvertrag, in den die Völkerbundsatzung unglücklicherweise eingefügt wurde, und traten dem Völkerbund nicht bei. Eine Sperrminorität des Senats fürchtete, durch ihn erneut in europäische oder gar interimperiale Konflikte hineingezogen zu werden. Damit war die im Jahr 1920 auf Vorschlag Wilsons in Genf ansässige internationale Organisation dauerhaft geschwächt.

Auf der Pariser Friedenskonferenz schwebte Wilson ein Völkerbund als Arena für die internationale Meinungsbildung vor, die Demokratien vor Aggressionen sichern sollte. Dass dies zu wenig sei, wusste man in Paris, das auf harte Friedensbedingungen pochte. Infolge der wenig konkreten Konzeption Wilsons wurde die Gestalt des Völkerbunds weitgehend von britischen ›Architekten‹, darunter den Politikern Lord Robert Cecil, Lord Walter Phillimore, Jan Smuts aus Südafrika sowie einigen Juristen und Historikern, die die britische Regierung berieten, bestimmt.³ Dabei ging es den Briten in einem Frieden darum, ihre eigene vorteilhafte Stellung als Weltmacht und die durch den Sieg über die Mittelmächte ermöglichte Erweiterung ihres

¹ John Keegan, *Der Erste Weltkrieg: eine europäische Tragödie*, 5. Aufl., Reinbek 2010.

² Siehe Allen Lynch, *Woodrow Wilson and the Principle of ›National Self-Determination‹: A Reconsideration*, *Review of International Studies*, 28. Jg., 2/2002, S. 419–436.

³ Ruth Henig, *The League of Nations: The Peace Conferences of 1919–1923 and Their Aftermath*, London 2010.



Delegierte der ersten Versammlung des Völkerbunds im November 1920 in Genf.

FOTO: UN-ARCHIV IN GENÈVE

Kolonialreichs abzusichern.⁴ Der Völkerbund sollte dem ›Europäischen Konzert‹ der Großmächte ähneln, das über weite Strecken des 19. Jahrhunderts als regulierendes Organ im Staatensystem fungierte, wenn Konflikte drohten oder ausgebrochen waren.⁵ Entsprechend sollten die Großmächte Frankreich, Großbritannien, Italien und nun auch Japan und die USA als ständige Vertreter im Völkerbundrat die Hauptverantwortung für die Erhaltung des Friedens tragen. Legitimiert wurde ihre Dominanz durch die Hinzuziehung von zunächst vier wählbaren, nichtständigen Mitgliedern im Völkerbundrat und durch die Gründung einer Versammlung aller Mitgliedstaaten, deren Aufgabengebiet in der Völkerbundsatzung offengelassen wurde.⁶ Das für den Ausbruch des Ersten Weltkriegs verantwortlich gemachte Deutschland wurde – neben dem bolschewistischen Russland – zunächst vom Völkerbund ausgeschlossen. Der Grund dafür war die Verbitterung der französischen und belgischen Bevölkerungen, die unter dem deutschen Angriff, der Besatzung und den hohen Opferzahlen besonders gelitten hatten. Auch die Kriegspropaganda hinterließ unauslöschliche Feindbilder. Der Völkerbund versinnbildlichte vor diesem Hintergrund die Hoffnung auf eine friedliche Welt. Doch die schwachen normativen Vorgaben der

Völkerbundsatzung, die zahlreichen Verstöße der neuen Friedensordnung gegen das bewusst verdrängte Selbstbestimmungsprinzip und das Machtvakuum, das aufgrund der amerikanischen Nicht-ratifizierung entstand, erschwerten jegliche Konsolidierung des von den Besiegten als hart und ungerecht empfundenen Friedens.

Fragile Friedensordnung

Die Alliierten und die USA stritten lange darüber, inwieweit die besiegten Mächte und insbesondere das Deutsche Reich für den Krieg zu bestrafen seien und welche Gebiete jeweils abzutreten waren.⁷ In jedem Fall belastete die Friedensordnung, die von den Siegermächten ohne Verhandlungen mit den Besiegten entschieden wurde, die Arbeit des Völkerbunds mit einer schweren Hypothek. Die neuen Demokratien von den baltischen Staaten über die Nachfolgestaaten der Habsburger Doppelmonarchie bis hin zum Deutschen Reich wurden durch die Pariser Vorortverträge auf umstrittene territoriale Grundlagen gestellt. Über 15 Millionen Menschen lebten als nationale Minderheiten in den neuen sogenannten Nationalstaaten, darunter rund neun Millionen deutschsprachige. Infolgedessen wurden die Friedensverträge von den Besiegten heftig angegriffen. Zwar sah der auf Drängen Wilsons angenommene Artikel 19 der Völkerbundsatzung Revisionen der Territorialordnung vor, er war jedoch unanwendbar, da jede Änderung das freiwillige Einverständnis der betroffenen Regierung erforderte. Kriege zwischen Russland und Polen, zwischen Polen und Litauen, zwischen Griechenland und der Türkei sowie zahlreiche Grenzstreitigkeiten in Ostmitteleuropa folgten, so auch zwischen Polen und Deutschland, dazu Unruhen und Feindseligkeiten zwischen neuen Minderheiten und den Mehrheitsbevölkerungen. Hinzu kamen die Reparationen, die die Alliierten vom Deutschen Reich verlangten und dem Dreifachen des deutschen Brutto sozialprodukts der Vorkriegszeit entsprachen. Infolgedessen vertraute niemand auf einen wirtschaftlichen Aufschwung.⁸

Eine Strategie zur Friedenssicherung durch Demokratisierung hatten dagegen weder die Amerikaner noch die Alliierten – und dies, obwohl einige amerikanische Diplomaten in Europa Wilson auf-

⁴ Siehe Mark Mazower, *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton 2009.

⁵ Matthias Schulz, *Cultures of Peace and Security from the Vienna Congress to the Twenty-First Century: Characteristics and Dilemmas*, in: Beatrice de Graaf/Ido de Haan/Brian Vick (Eds.), *Securing Europe After Napoleon*, Cambridge 2019, S. 21–39.

⁶ The Avalon Project, *The Covenant of the League of Nations*, Yale Law School, avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp

⁷ Margaret Macmillan, *Paris 1919: Six Months that Changed the World*, New York 2003.

⁸ John M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, London 1920.

forderten, die demokratischen Kräfte in Deutschland zu unterstützen.⁹ Dass die Friedensverträge die neuen Demokratien destabilisierten, erkannten die Siegermächte erst aufgrund der katastrophalen Finanz- und Währungskrisen in Österreich, Ungarn und dem Deutschen Reich zwischen den Jahren 1922 und 1923, als der Völkerbund in Wien und Budapest und die Amerikaner mit den Alliierten in Deutschland die finanzielle Situation durch Verhandlungen und Kredite vorläufig entschärften.¹⁰

Neue Kommunikationsformen in der internationalen Politik

Obwohl die traditionelle Großmachtdiplomatie den Völkerbund mal dominierte, mal umging, bildeten sich in Genf neue Praktiken heraus, die über die Völkerbundsära hinauswirkten. Die Kriegsvermeidung durch präventive Diplomatie war keine neue Idee, wurde aber im Völkerbund durch drei mögliche Verfahren konsolidiert: erstens, die politische Vermittlung zwischen Konfliktparteien und Untersuchung des Streitgrunds durch den Völkerbundrat oder die Versammlung, bei der die Konfliktparteien sich jegliche Entscheidung vorbehalten; zweitens, die politische Entscheidung eines Streitfalls durch den Rat oder die Versammlung, wenn ein Konflikt gemäß Artikel 15 der Völkerbundsatzung von mindestens einer Konfliktpartei unter Verzicht auf das Stimmrecht dem Rat vorgelegt wurde, und drittens, die juristische Konfliktlösung durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof oder ein Schiedsgericht.¹¹ Darüber hinaus sah der Bund einen Katalog von Sanktionen gegen Staaten vor, die die Grundnorm der Völkerbundsatzung, die Garantie der politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität von Mitgliedstaaten missachteten: Wirtschaftssanktionen, militärische Sanktionen sowie den Ausschluss vom Völkerbund als politisch-moralische Sanktion. Sanktionen wurden

zwar im Völkerbund nicht erfolgreich eingesetzt, sie wurden aber in der Charta der Vereinten Nationen erweitert und werden seit Ende des Ost-West-Konflikts verstärkt eingesetzt.¹² Darüber hinaus sorgten der Rat mit seinen regelmäßigen Treffen und die Versammlung für eine tiefgreifende Veränderung der diplomatischen Kommunikationsabläufe. Mindestens einmal im Jahr trafen sich Vertreter aller Mitgliedstaaten sowie Beobachter von Nichtmitgliedstaaten und konnten durch diese umfassende Multilateralisierung der Politik mehr Staaten und Politikbereiche als vor dem Jahr 1914 einbinden.

Eine ebenso wichtige Innovation stellte das internationale Sekretariat dar: Erstmals wurde eine internationale Organisation nicht einem Staat unterstellt, der sein Personal zur Verwaltung der Organisation zur Verfügung stellte,¹³ sondern es wurde ein echter internationaler Verwaltungsapparat

Eine wichtige Innovation stellte das internationale Sekretariat dar.

begründet, der trotz unzureichender Finanzausstattung eine eigene Dynamik entfaltete und versuchte, das gemeinsame Interesse in den Blick zu nehmen. Unter seinem Einfluss und dank des Einsatzes seiner rund 600 Bediensteten entwickelte sich der Völkerbund zu einem Knotenpunkt von Netzwerken des Wissens und einer Drehscheibe des Informationsaustauschs: Das Sekretariat sammelte Informationen über Flüchtlinge, Gesundheitsfragen¹⁴, Menschenhandel, Außenhandel, Zölle und Zollnomenklaturen, Kartelle, Rüstungsausgaben, Rechtsprinzipien, den Walfang und die Verschmutzung der Meere¹⁵ und begann, sich in Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation

⁹ Daniel Larsen, *Abandoning Democracy: Woodrow Wilson and Promoting German Democracy, 1918–1919*, *Diplomatic History*, 37. Jg., 3/2013, S. 476–508.

¹⁰ In Österreich setzte der Völkerbund wegen des Staatsbankrotts und der Hyperinflation den niederländischen Währungskommissar Alfred Zimmerman ein; in Ungarn den Amerikaner Jeremiah Smith. Die deutsche Hyperinflation wurde dank drastischer Maßnahmen der Reichszentralbank unter Hjalmar Schacht gestoppt, doch erst der unter amerikanischer Vermittlung ausgehandelte Reparationsplan im Jahr 1924, benannt nach dem amerikanischen Bankier Charles G. Dawes, führte zu einer vorübergehenden Stabilisierung. Sie fand außerhalb des Völkerbunds statt. Siehe Louis Pauly, *Who Elected the Bankers? Surveillance and Control in the World Economy*, Ithaca 1997.

¹¹ Matthias Schulz, *La Société des Nations et la Résolution Pacifique des Différends: Règles, Normes et Pratiques*, in: Robert Kolb (Édit.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles 2015, S. 1247–1299.

¹² David Cortright/George A. Lopes/Lind Gerber-Stellingwerf, *The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Sanctions since 1990*, in: Vaughan Lowe et al. (Eds.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford/New York 2008, S. 205–225.

¹³ Der Weltpostverein (Universal Postal Union – UPU) und weitere seit den 1860er Jahren gegründete internationale Büros wurden in Bern angesiedelt und von schweizerischem Beamtenpersonal verwaltet.

¹⁴ Iris Borowy, *Coming to Terms with World Health: The League of Nations Health Organization, 1921–1946*, Frankfurt am Main 2009.

¹⁵ Zu Umweltfragen beim Völkerbund siehe Anna-Katharina Wöbse, *Weltnaturschutz: Umweltdiplomatie beim Völkerbund und den Vereinten Nationen, 1920–1950*, Frankfurt am Main 2012.

Drei Fragen an Blandine Blukacz-Louisfert

Was haben die UN und der Völkerbund gemeinsam?

Die Völkerbundsatzung und die Charta der Vereinten Nationen teilen einige gemeinsame Prinzipien und Werte wie kollektive Sicherheit, Gleichheit oder das Völkerrecht als wichtigstes Element der internationalen Ordnung. Das Fundament des internationalen Systems wurde vom Völkerbund gelegt. Die UN bauten darauf auf und verbesserten dies. Der Völkerbund war in vielen technischen Bereichen ein Vorläufer der UN und viele Organisationen des UN-Systems entstanden direkt aus ihrer Vorgängerorganisation oder bauten auf der Arbeit des Völkerbunds auf. Beide Systeme boten beziehungsweise bieten Plattformen für die Zusammenarbeit internationaler Akteure.

Der Völkerbund war seiner Zeit weit voraus. Könnten Sie einige Beispiele für seine Weitsicht geben?

Die Idee einer globalen multilateralen Organisation wurde damals nicht von allen Staaten geteilt und der Völkerbund erreichte nie eine universelle Mitgliedschaft. Das Narrativ des Scheiterns hat in den letzten Jahren eine Wendung genommen. Neue Studien zeigen, dass der Völkerbund viel mehr erreichte. So ebnete beispielsweise die Arbeit des Bundes im Bereich Gesundheit den Weg für die Weltgesundheitsorganisation (WHO). Die ›Bruce-Reform‹ im Jahr 1939, die die Einrichtung eines Hauptausschusses für wirtschaftliche und soziale Fragen vorschlug, legte den Grundstein für den heutigen Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Die Arbeit des Internationalen Flüchtlingsbüros führte zur Gründung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR).

Befürchten Sie angesichts der gegenwärtigen Multilateralismus- und Liquiditätskrise der UN, dass diese eines Tages genauso scheitern könnten wie der Völkerbund?

Es ist nicht hilfreich, die Erfahrungen der Liga mit denen der UN zu vergleichen, da sie unter unterschiedlichen Umständen tätig waren. Viele sagen, dass der Multilateralismus unter Druck steht, aber gleichzeitig gibt es keine Alternative, um sich den vielen Herausforderungen auf der ganzen Welt zu stellen. Der Multilateralismus wird ein Hauptinstrument auf der Weltbühne bleiben und die UN sind seit 75 Jahren dessen Rückgrat. Die UN sind sehr robust und entwickeln sich ständig weiter, um den Herausforderungen der Welt zu begegnen: Anlässlich ihres 75-jährigen Bestehens im Jahr 2020 werden die UN einen weltweiten Austausch darüber initiieren, welche Rolle die globale Zusammenarbeit beim Aufbau einer Zukunft, wie wir sie uns wünschen, spielen soll.



Blandine Blukacz-Louisfert,
geb. 1964, ist seit dem Jahr 2013 Leiterin der
Abteilung Institutionelles Gedächtnis in der
Bibliothek der Vereinten Nationen in Genf.

(International Labour Organization – ILO) in der technischen Entwicklungshilfe zu engagieren.¹⁶ Mit der Veröffentlichung der gesammelten Informationen schuf der Völkerbund wichtige Grundlagen für die wissenschaftliche Betrachtung politischer Fragen – auch für die Vereinten Nationen.

Humanität und Verrechtlichung

Infolge der zahlreichen ungelösten Probleme, die sich aus der Friedensordnung und aus den kriegerischen Nachbeben in Ostmitteleuropa ergaben, wuchsen dem Völkerbund bald Aufgaben zu, die seine Gründer ihm zunächst gar nicht zgedacht hatten. Erst ein Jahr nach dem Ende des Weltkriegs beauftragten die Siegermächte, die das bolschewistische Russland nicht anerkannten, den Völkerbund, mit Moskau Kontakt aufzunehmen, um den Austausch und die Repatriierung der noch immer inhaftierten Kriegsgefangenen der Mittelmächte und Russlands zu organisieren. Der norwegische Polarforscher und Völkerbundelegierte Fridtjof Nansen bewerkstelligte mit Hilfe der Internationalen Liga der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften die Rückführung von 427 000 Kriegsgefangenen und personifizierte schon nach wenigen Monaten das humanitäre Gesicht des Genfer Völkerbunds. Folgerichtig wurde ihm daraufhin die Flüchtlingshilfe übertragen – insbesondere für die Millionen Flüchtlinge nach dem russischen Bürgerkrieg.¹⁷ Nansen erfand schließlich den Flüchtlingspass, der von lokalen Behörden der Empfängerländer sowie von Völkerbundangestellten ausgestellt werden konnte.¹⁸ Ein internationaler Vertrag erkannte den sogenannten ›Nansen-Pass‹ im Jahr 1922 an.

Innovativ war auch das Minderheitenschutzsystem des Völkerbunds, dessen Schutzfunktion man jedoch nicht überbewerten sollte. Hauptziel des Minderheitenschutzes war die Sicherung der Territorialordnung in Ostmitteleuropa, also dort, wo Millionen Deutsche, Ungarn, Juden, Bulgaren, Ukrainer, Russen, Griechen in neuen oder von den Alliierten erweiterten, ethnisch heterogenen Staatsgebilden – den baltischen Staaten, Polen, der Tschechoslowakei, Jugoslawien, Rumänien, Griechenland, Bulgarien, der Türkei – lebten. Aufgrund der zwischen den Alliierten und den ostmitteleuropäischen Staaten vereinbarten Verträge konnten die dort ansässigen Minderheiten beim Völkerbund Petitionen einreichen, die zunächst von einer Kommission des Völkerbundsrats, später vom Völkerbundsekretariat behandelt wurden. Da die Staaten formal freiwillig an dem System mitarbeiteten, zeigte es sich, dass nur die diskrete Behandlung von Petitionen überhaupt Aussichten auf Besserung brachte, der Völkerbund hatte keine formellen

Schutzrechte oder Entscheidungsbefugnis in Minderheitenfragen. Entsprechend unterschiedlich war die Zusammenarbeit. Während die Tschechoslowakei als Musterland des Minderheitenschutzes bezeichnet werden kann, da in den 1920er Jahren kaum Beschwerden gegen die Prager Regierung in Genf eintrafen, entwickelten andere Regierungen eine Aversion gegen Genfer Einmischungsversuche. Polen trat im Jahr 1934 aus dem System aus, indem es mit dem nationalsozialistischen Deutschland einen bilateralen Vertrag abschloss. Im Rückblick war dies keine kluge Entscheidung, denn Adolf Hitler nutzte Klagen der deutschen Minderheiten in Polen rücksichtslos aus, um Spannungen zu verschärfen.

Ein regimeähnliches System wurde auch für die ehemals osmanischen Territorien in der arabischen Welt sowie die ehemaligen Kolonien des Deutschen Reiches errichtet.¹⁹ Das sogenannte Mandatssystem des Völkerbunds, Vorläufer des Treuhandsystems der UN, entstand aus einem Kompromiss zwischen Wilson und den Briten und Franzosen, die schon während des Krieges in imperialer Manier die arabischen Territorien des Osmanischen Reiches unter sich aufgeteilt hatten und diese eigentlich annekieren wollten.²⁰ Die Territorien wurden nach ihrem angeblichen Entwicklungsstand in A-, B- und C-Mandate aufgeteilt, die entweder unter Leitung einer Mandatsmacht von der einheimischen Verwaltung oder direkt von der Mandatsmacht verwaltet werden sollten. Alle Mandatsgebiete sollten für den internationalen Handel der Völkerbundmitglieder offen sein. Die Mandatsmächte Australien, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Japan, Neuseeland und Südafrika mussten der Mandatskommission des Völkerbunds jährlich Berichte über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung ihrer Mandatsgebiete vorlegen. Zwar saßen in der Mandatskommission hauptsächlich Vertreter dieser Mächte, doch die Beteiligung einiger Vertreter von neutralen Staaten wie der Schweiz erreichte immerhin, dass die Mandatsmächte in einen gewissen Rechtfertigungsdruck gerieten, wenn es Unruhen in den Mandaten gab. Für die A-Mandate war die Unabhängigkeit theoretisch möglich, doch die Mandatsmächte wandten notfalls sogar

Gewalt an, um die Gebiete weiter unter ihrer Kontrolle zu behalten. Die begeisterte Aufnahme der Reden Wilsons über nationale Selbstbestimmung seitens der kolonialisierten Völker schlug in tiefe Enttäuschung um. Lediglich Irak wurde im Jahr 1932 in die Unabhängigkeit entlassen, weil die britische Regierung es nach der Sicherung von Ölkonzessionen vorzog, das Mandatsgebiet der theoretischen Kontrolle des Völkerbunds zu entziehen und ihre Vorherrschaft dort informell auszuüben. Die Mandatsgebiete in Afrika und im Pazifik wurden weitgehend wie Kolonien verwaltet und Südafrika weigerte sich bis zum Jahr 1990, Namibia in die Unabhängigkeit zu entlassen. Die Veränderung des von den Vereinten Nationen unter dem Treuhandsystem fortgeführten Regimes vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts und des wachsenden

Die Begeisterung der kolonialisierten Völker über eine mögliche Selbstbestimmung schlug in tiefe Enttäuschung um.

Drucks der indischen Regierung zugunsten der Dekolonialisierung zeigt indessen, dass die Haltung der europäischen Mandatsmächte langfristige Folgen hatte, die sie gar nicht beabsichtigt hatten.

Gegen wirtschaftlichen Nationalismus

Am Scheitern der Pariser Friedensordnung hatte der Zusammenbruch von über 1000 amerikanischen Banken und der Weltwirtschaft ab dem Jahr 1929 einen entscheidenden Anteil. Unter dem Druck der hohen Arbeitslosigkeit radikalisierte sich die Parteienlandschaft und zahlreiche Regierungen entschieden sich für nationalistische währungs- und handelspolitische Maßnahmen, die den Welthandel störten und somit die Krise verschlimmerten. An Initiativen des Völkerbundsekretariats zur Intensi-

¹⁶ Véronique Plata-Stenger, «Mission Civilisatrice», *Réforme Sociale et Modernisation: L'OIT et le Développement Colonial Dans l'Entre-Deux-Guerres*, *Relations internationales*, 177. Jg., 1/2019, S. 15–29.

¹⁷ Siehe Dzovinar Kevonian, *Réfugiés et Apatrides Dans les Années Vingt: un Enjeu Humanitaire Pour la Paix Nouvelle*, in: Roger Durand (Édit.), *Genève et la Paix: Acteurs et Enjeux. Trois Siècles d'Histoire*, Genf 2005, S. 297–324.

¹⁸ Barbara Metzger, *The League of Nations and Refugees: the Humanitarian Legacy of Fridtjof Nansen*, in: Nations Unies (Genf), *Bibliothèque des Nations Unies/Archives de la Société des Nations, The League of Nations, 1920–1946: Organization and Accomplishments: A Retrospective of the First Organization for the Establishment of World Peace*, New York/Genf 1996.

¹⁹ Susan Pederson, *The Meaning of the Mandates System: An Argument*, *Geschichte und Gesellschaft*, 32. Jg., 4/2006 S. 560–582.

²⁰ Sykes-Picot-Abkommen aus dem Jahr 1916, siehe www.encyclopedia.1914-1918-online.net/article/sykes-picot_agreement

vierung der Wirtschaftskooperation und zur Reduzierung der Handelsbarrieren mangelte es nicht.²¹ Hoffnung ging insbesondere von der Genfer Weltwirtschaftskonferenz im Jahr 1927 aus, die Resolutionen für den Freihandel, für die Abschaffung von Handelshemmnissen aller Art und für die Ver-

Den Siegermächten gelang es nicht, ihre imperialen und geopolitischen Interessen zugunsten des Völkerrechts zurückzustellen.

einheitlichung nationaler Zollnomenklaturen verabschiedete. Es zeigte sich jedoch bald, dass der nationale Protektionismus insbesondere in Europa wirtschaftliches Wachstum behinderte. Die internationalen Bemühungen um die Abschaffung von Ein- und Ausfuhrverboten aus der Kriegszeit, für Zollabrüstung und schließlich einen Zollfrieden zwischen den Jahren 1929 und 1932 ebenso wie ein Jahr später die Londoner Finanz- und Wirtschaftskonferenz des Völkerbunds scheiterten an Vertrauensdefiziten innerhalb Europas und an der in den USA ausgebrochenen Finanz- und Bankenkrise. Der im Jahr 1939 angenommene ›Bruce-Bericht‹ – benannt nach dem australischen Vorsitzenden eines Reформаusschusses, Stanley Bruce – forderte die Versammlung des Völkerbunds schließlich auf, die Wirtschaftszusammenarbeit zu einer Priorität zu machen und ein Hauptorgan für Wirtschaftskooperation und soziale Zusammenarbeit zu schaffen. Die Umsetzung der Empfehlungen traf auf breite Zustimmung, wurde aber durch den Zweiten Weltkrieg verhindert. Im Jahr 1945 verwirklichten die Siegermächte sie schließlich im Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC) der Vereinten Nationen.

Das ungelöste Sicherheitsdilemma

Im entscheidenden Bereich der Friedenssicherung litt der Völkerbund am Fehlen der USA und bis zum Jahr 1926 Deutschlands sowie bis zum Jahr 1934 Russlands. Das Ausscheiden Brasiliens (1926/28), Japans, Deutschlands (1933/35), Paraguays (1934/36) und Italiens (1935/1937)²² er-

schwerte zusätzlich seine Arbeitsfähigkeit. Am problematischsten war aber, dass es den Siegermächten nicht gelang, ihre imperialen und geopolitischen Interessen zugunsten einer am Völkerrecht orientierten Arbeit zurückzustellen. Es gelang dem Völkerbund in keinem Fall, einen sogenannten asymmetrischen Konflikt zwischen einer Großmacht und einem Klein- oder Mittelstaat zugunsten des schwächeren Akteurs zu lösen. Immer setzte sich die Großmacht durch, vielfach unter Missachtung von Resolutionen des Völkerbunds. Nicht zufällig handelte es sich Anfang der 1920er Jahre um alliierte Siegermächte und deren Verbündete, die sich mit Gewalt holten, was ihnen die Friedensregelung vorenthalten hatte – Polen annektierte Vilnius, Italien Fiume und bombardierte Korfu und Frankreich besetzte die Ruhr, um mehr Kohle als Reparationszahlung zu erhalten. Selbst Großbritannien sicherte sich im Streit mit der Türkei durch eine fast ausschließlich aus Europäern bestehende Untersuchungskommission die Kontrolle des Kurdengebiets um Mossul für sein Mandatsgebiet Irak, in dem zu Recht Ölvorkommen vermutet wurden. Eine weitere Siegermacht, Japan, besetzte schließlich unter dem Vorwand eines von seiner eigenen Armee inszenierten Terrorakts im Jahr 1931 die gesamte chinesische Mandschurei, die ihr im Jahr 1937 als Ausgangspunkt für den Krieg gegen China diente. Die Skrupellosigkeit und Brutalität der in den 1930er Jahren erst von Japan, dann von den Diktaturen Italien und dem Deutschen Reich ausgehenden Aggressionen war allerdings unvergleichlich härter als die erwähnten temporären Okkupationen und Annexionen der Siegermächte und ihrer Verbündeten.

Demokratien gegen Diktaturen?

Die Demokratien lernten durch den Völkerbund, dass Frieden nur dann gewahrt werden konnte, wenn Aggressoren sicher davon ausgehen mussten, dass sich die Mitgliedstaaten des Völkerbunds untereinander solidarisch verhalten und gegenseitig verteidigen würden. Die insbesondere von Frankreich immer wieder angemahnte Solidarität ließ sich jedoch nicht einfordern, wenn die westlichen, demokratischen Großmächte, die als Garanten des Völkerbundsystems galten, die politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität von Staaten und das Selbstbestimmungsrecht der Nationen selbst

²¹ Matthias Schulz, Globalisierung, Regionalisierung oder Desintegration? Der Völkerbund und die Weltwirtschaft, Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 54. Jg., 10/2006, S. 840–851.

²² Der Austritt trat jeweils zwei Jahre nach Erklärung in Kraft.

nicht schützten. Nach Litauen und der Ruhrgebietbesetzung in Deutschland durch Belgien und Frankreich mussten auch Mitgliedstaaten wie Äthiopien, Bolivien, China, Finnland, Griechenland, Österreich, die Tschechoslowakei und die baltischen Staaten zur Kenntnis nehmen, dass der Völkerbund nichts Konkretes gegen die Verletzung territorialer Integrität unternahm. Nach dem deutschen Angriff auf Polen begann sich dies mit der britischen und französischen Kriegserklärung zu ändern.

Lehren aus dem Völkerbund

Immerhin hat die Multilateralisierung bei vielen symmetrischen Konflikten – wie dem schwedisch-finnischen Streit um die Åland-Inseln, dem deutsch-polnischen Konflikt um Oberschlesien sowie dem bulgarisch-griechischen Minderheiten- und Grenzkonflikt – die friedliche Streitschlichtung gefördert und erleichtert. Wann immer keine Diktaturen oder autoritären Regime involviert waren, gelang es dem Völkerbund, die Macht der multilateralen Diplomatie, der Verrechtlichung und Verwissenschaftlichung von Politik zu entfalten. Vor allem aber bewirkten die multilateralen Praktiken des Völkerbunds langfristig eine Gewöhnung der Regierungen an internationalen Informationsaustausch und die Zusammenarbeit in technischen, sozialen, gesundheitlichen, humanitären, wirtschaftlichen und sogar bereits umweltpolitischen Belangen, die schließlich in Regulierungen mündete.

Außerdem hätte es ohne den Völkerbund die Vereinten Nationen nicht gegeben. Überspitzt zeigte der Völkerbund, wie notwendig internationale Organisationen und Netzwerke waren und dass ihre Strukturen, Organe und Entscheidungsverfahren dringend gestärkt werden mussten, um Frieden und Menschenwürde auch gegen notorische Verletzer des Friedens und der Menschlichkeit tatsächlich zu schützen. Gerade die Menschenrechte, die in der Völkerbundsatzung noch gänzlich abwesend waren, sind in der Charta insofern von erheblicher Bedeutung, als sie einen Kontrapunkt zur Souveränität und zum Nichteinmischungsprinzip bilden und somit im System internationaler Normen eine gewisse Spannung herstellen. Viele weitere Elemente in der UN-Charta verbesserten den ersten Versuch einer internationalen Organisation. Die Kompetenzen in der Sicherheitspolitik, die im Völkerbund noch nicht klar zugeordnet waren, wurden in den UN den Großmächten und dem Sicherheitsrat zugewiesen. Man mag dies kritisieren, doch alles Klagen nützt nichts, denn nur die Großmächte können, wenn sie denn wollen, bei Gefährdungen der internationalen Sicherheit glaubhaft regulierend einschreiten. Durch die Erweiterung der

nichtständigen Sitze im Sicherheitsrat von sechs auf zehn Staaten im Jahr 1964 und das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für Entscheidungen nach Artikel 27 der UN-Charta wurde immerhin die Kontrolle der fünf ständigen Mitglieder (Permanent Five – P5) durch die übrigen Staaten verstärkt. Aufgewertet wurde auch die Rolle des Generalsekretärs, der im Völkerbundsekretariat lediglich Verwaltungsleiter war, jedoch in den UN jederzeit selbst den Sicherheitsrat zusammenrufen und darüber hinaus nach Artikel 99 der UN-Charta jede Angelegenheit, die seiner Meinung nach die internationale Sicherheit gefährdet, auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats setzen kann. Die Schaffung einer internationalen Armee war immerhin vorgesehen, wurde jedoch durch den Ost-West-Konflikt vereitelt. Dass die Allianz der Siegermächte so schnell nach dem Zweiten Weltkrieg auseinanderbrach und sich ideologisch rivalisierende Lager bildeten, vereitelte die durchgreifende Modernisierung des internationalen Systems.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind die internationalen Beziehungen wieder unübersichtlicher geworden. Wie schon zuvor im Völkerbund wird die Gefahr erodierender Solidarität im System der Vereinten Nationen heute sehr deutlich. Von einer Krise des Multilateralismus ist die Rede. Aufgrund des Vetorechts der P5 haben die UN bis heute gegen Aggressionen ihrer Hauptmächte kein Mittel gefunden. So lange die Welt in Nuklearmächte und andere geteilt ist, wird dies wohl auch so bleiben. Das Sicherheitsdilemma bleibt bestehen, die Solidarität der Demokratien eine Notwendigkeit. Es bleibt ungewiss, ob diese Lehre des Völkerbunds auch in Zukunft noch verstanden wird.

English Abstract

Dr. Matthias Schulz

Laboratory for A Peaceful World pp. 243–249

In the course of human history, the League of Nations represents a crucial experience. Due to its penchant for deciding conflicts by violent means, the international order in the twentieth century destroyed itself twice, once in 1914 and again in 1939. The League provided for the building of networks among administrators, experts, civil society, and political decision-makers thereby laying the groundwork for multilateralism. However, it failed in its task to ensure collective security as the new peaceful order paid too little attention to the stabilization of new democracies. Furthermore, the great powers continued to pursue their imperial style of politics and missed the opportunity to activate the kind of solidarity required to make this states' system work.

Keywords: Diplomatie, Menschliche Sicherheit, Prävention, Völkerbund, diplomacy, human security, League of Nations, prevention

Deutschlands Weg in den Völkerbund

Als auf der Pariser Friedenskonferenz im Jahr 1919 über die Gründung eines Völkerbunds verhandelt wurde, blieb die deutsche Demokratie ausgeschlossen. Sie wurde Mitbegründerin des Völkerbunds, ohne Mitglied zu werden. Dies änderte sich durch den Beitritt mit einem ständigen Ratssitz im Jahr 1926, der Austritt erfolgte jedoch bereits sieben Jahre später.



Dr. Joachim Wintzer, geb. 1967, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien e.V. in Berlin.
✉ wintzer@kgparl.de

Nunmehr 100 Jahre nach dem Ende des Ersten Weltkriegs ist die Bundesrepublik Deutschland ein geachtetes Mitglied internationaler Organisationen – unter anderem der Vereinten Nationen. Bundeskanzlerin Angela Merkel wird als Anführerin des »freien Westens« gefeiert. Die Bundesrepublik ist Mitbegründerin der in diesem Jahr ins Leben gerufenen »Allianz für den Multilateralismus«, die sich für weltweite Kooperation, gemeinsame Regeln und Dialog einsetzt. Dieses positive Verhältnis Deutschlands zur Tätigkeit internationaler Organisationen ist keine Selbstverständlichkeit, wie der Rückblick auf die Geschichte des deutschen Ausschlusses aus dem Völkerbund und die Jahre der Mitgliedschaft zeigen.¹

Hohe Erwartungen nach dem Ersten Weltkrieg

Weltfriedensorganisationen entstehen nach Weltkriegen. Im 19. Jahrhundert allerdings hatte das »Europäische Konzert der Großmächte« mit Großbritannien, Frankreich, Österreich, Preußen und

Russland seit der deutschen Reichseinigung im Jahr 1871 vermeiden können, Kriege gegeneinander zu führen. Der Erste Weltkrieg wurde der erste industriell geführte, »totale« Krieg und die Planungen der kriegführenden Staaten für die Zeit nach dem Krieg waren nicht auf Kooperation ausgerichtet, sondern auf die größtmögliche Schwächung des Gegners. Nach einem Sieg der Mittelmächte wäre kein Völkerbund gegründet worden. Auch ein militärischer Erfolg der »Triple Entente« zwischen dem französischen und britischen Empire sowie dem russischen Zarenreich hätte nicht zur Gründung einer universalen Weltfriedensorganisation geführt.

Die USA waren in den ersten Kriegsjahren neutral geblieben. Ihr Präsident Woodrow Wilson hatte aber bereits im Januar 1917 Grundzüge einer neuartigen Weltordnung entworfen: Jedes Volk sollte frei über sein politisches System und seine eigene Entwicklung bestimmen können. In seinem 14-Punkte-Programm vom 8. Januar 1918 hatte er die Gründung eines Völkerbunds gefordert.² Wilsons Eintreten für die Selbstbestimmung schürte nicht nur Erwartungen der slawischen Völker in Osteuropa auf einen eigenen Staat, sondern wurde auch von den kolonisierten Völkern in Afrika und Asien aufmerksam registriert. Die anderen Fürsprecher für eine neue Ordnung waren die russischen Bolschewiki. Sie propagierten einen Frieden ohne Annexionen und Kontributionen und geißelten die Unterdrückung der Völker durch den Imperialismus.

Nach der Unterzeichnung eines Waffenstillstands in Compiègne am 11. November 1918 kamen die mit Deutschland kriegführenden Staaten in Paris zusammen. Trotz beziehungsweise wegen des Aus-

¹ Dieser Beitrag basiert auf Joachim Wintzer, Deutschland und der Völkerbund 1918–1926, Paderborn 2006.

² Yale Law School, The Avalon Project, avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp

schluss Deutschlands von den Friedensverhandlungen wurde in der deutschen Öffentlichkeit intensiv über die Ausgestaltung eines Völkerbunds diskutiert. Ein Anhaltspunkt für die Attraktivität des Völkerbundgedankens war die am 17. Dezember 1918 erfolgte Gründung der ›Deutschen Liga für Völkerbund‹.³

Aufgrund der Vorstellungen Wilsons, eine neue Weltordnung mit dem Völkerbund zu schaffen, erhielten die Beratungen über die Völkerbundsatzung auf der Friedenskonferenz einen herausragenden Stellenwert.⁴ Weil Wilson sein persönliches Prestige in die Waagschale warf, konnten andere Probleme weniger ausführlich besprochen werden. Der britische Premierminister David Lloyd George und der französische Ministerpräsident Georges Clemenceau nutzten Wilsons persönliches Interesse am Zustandekommen des Völkerbunds, um ihre nationalen Interessen durchzusetzen.



Zwei Tage nach dem offiziellen Beitritt Deutschlands zum Völkerbund spricht Reichsaußenminister Gustav Stresemann (1878–1929) am 10. September 1926 vor der Versammlung. FOTO: PICTURE-ALLIANCE / AKG-IMAGES

Deutsche Vorstellungen zum Völkerbund

Deutschland sollte den Völkerbund als internationale Organisation anerkennen müssen, zunächst aber ausgeschlossen bleiben. Da sich die Haltung Wilsons zur Frage einer sofortigen deutschen Mitgliedschaft von einer zustimmenden zu einer ablehnenden Haltung verändert hatte, wurde bei der Redaktion der Satzung auf dieses Problem besondere Sorgfalt verwendet. Normalerweise folgte der Satzungsratifikation einer internationalen Organisation durch einen Staat die Mitgliedschaft. Also mussten gegen eine automatische Aufnahme Deutschlands Vorkehrungen getroffen werden. Nach der Präambel der Völkerbundsatzung »nehmen die Hohen vertragschließenden Teile die folgende Akte an, die den Völkerbund stiftet«⁵. Artikel 1 der Völkerbundsatzung führte anschließend den Begriff der ursprünglichen Mitglieder ein, die in einem Anhang zur Völkerbundsatzung benannt wurden. Deutschland und seine Verbündeten befanden sich nicht darunter. Die französische Diplomatie konnte ihre Forderungen bezüglich der Verpflichtungen eines Beitrittskandidaten in Artikel 1 durchsetzen. Demnach konnten Staaten mit einer Zweidrittelmehrheit zum Völkerbund zugelassen werden, »voraus-

gesetzt, dass sie tatsächliche Gewähr für ihre Absicht geben, ernsthaft ihre internationalen Verpflichtungen einzuhalten, und die Bundessatzung hinsichtlich ihrer Streitkräfte und ihrer Rüstungen zu Lande, zur See und in der Luft annehmen«⁶. Die »tatsächliche Gewähr« war eine sehr auslegungsbedürftige Bestimmung, die durch französische Bemühungen auf der ersten Völkerbundversammlung ihre Ausgestaltung fand. Die Franzosen erreichten, dass in Artikel 4 die Siegerkoalition erwähnt wurde. Der Völkerbundrat setzte sich demnach aus den »Vertretern der alliierten und assoziierten Hauptmächte« und vier weiteren Mitgliedern der Völkerbundversammlung zusammen. Der zweite Absatz schuf die Voraussetzung für einen eventuellen deutschen und russischen Ratsitz. Der Völkerbundrat konnte der Versammlung einstimmig Mitglieder des Bundes vorschlagen, die nach deren Zustimmung mit einer einfachen Mehrheit einen ständigen Ratsitz erhielten.

Die deutsche Reichsregierung versuchte, die internationale Diskussion durch einen eigenen Völkerbundentwurf zu beeinflussen. Unter der Leitung des Völkerrechtlers Walther Schücking wurde ein regierungsamtlicher Vorschlag erstellt und vom Kabinett angenommen.⁷ Drei Merkmale des um-

³ Martin Löffler, Die ›Deutsche Liga für Völkerbund‹ – ihrer Zeit weit voraus, Vereinte Nationen (VN), 5–6/1985, S. 179–180.

⁴ Zu den Friedenskonferenzen vgl. Eckart Conze, Die große Illusion: Versailles 1919 und die Neuordnung der Welt, Frankfurt am Main 2018; Jörn Leonhard, Der überforderte Frieden Versailles und die Welt 1918–1923, München 2019; Klaus Schwabe, Versailles: Das Wagnis eines demokratischen Friedens 1919–1923, Paderborn 2019.

⁵ Die Völkerbundsatzung ist hier zu finden: www.versailer-vertrag.de/vv1.htm

⁶ Ebd.

⁷ Vgl. die Protokolle der Kabinettsitzungen vom 22. und 23.4.1919, Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik. Das Kabinett Scheidemann, bearbeitet von Hagen Schulze, Boppard 1971, Dok. 50 und 51.

fangreichen deutschen Vorschlags eines Völkerbunds sind hervorzuheben:

Erstens wurden die internationalen Beziehungen der Staaten verrechtlicht. Dabei wurde ein konsistentes Regelwerk entworfen, das für jeden Streitfall ein Verfahren vorsah, das zu einer friedlichen Schlichtung führen sollte. Dieser Grundgedanke wurde mit der deutschen Schiedsvertragspolitik wieder aufgenommen. Zweitens sollte Deutschland dem Völkerbund gleichberechtigt angehören. Alle Staaten, unabhängig von der Regierungsform, sollten Mitglied des universalen Völkerbunds werden können. Die Delegierten sollten nicht von den Regierungen, sondern von den nationalen Parlamenten ernannt werden, wodurch gleichzeitig ein Bekenntnis zur parlamentarischen Regierungsform abgelegt wurde. Drittens wurde die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Staaten als eine Notwendigkeit begriffen. Aus alliierter Sicht hätte die Annahme dieses Entwurfs bedeutet, dass Deutschland den Krieg gewonnen hätte.

Die Mehrheit der Deutschen begrüßte in den Jahren 1918 und 1919 Wilsons Vision einer Friedensordnung.

Im April 1919 traf die deutsche Friedensdelegation in Paris ein, um von den Alliierten die Friedensbedingungen zu empfangen. Der Friedensvertrag schloss die deutsche Mitgliedschaft nicht kategorisch aus. Deutschland müsse erst eine Probezeit absolvieren, in der es seine ehrlichen Absichten und Vertragstreue beweisen könne. Eindeutig wurde die Verbindung zwischen Völkerbundsatzung und Friedensvertrag bekräftigt, die Satzung bilde die Grundlage des Friedensvertrags.⁸ Der Reichsregierung blieb keine andere Möglichkeit, als die Friedensbedingungen zu akzeptieren.

Die Mehrheit der Deutschen begrüßte in den Jahren 1918 und 1919 Wilsons Vision einer Friedensordnung, nachdem die eigenen Siegfriedens-

vorstellungen gescheitert waren. Die Gründung eines Völkerbunds versprach einen solidarischen wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas, die gleichberechtigte Integration Deutschlands in das internationale System, die Legitimierung des Übergangs von der Monarchie zur Republik sowie die Gewissheit, die eigene historische Erinnerung über den Sinn des Weltkriegs in die gemeinsame Erinnerung der Weltkriegsteilnehmer einbringen zu dürfen. Indem die Sieger die deutsche Demokratie von den Verhandlungen ausschlossen und die Aufnahme in den Völkerbund verweigerten, fielen diese Vorteile weg. Die Haltung zum Völkerbund schlug von Euphorie in Ablehnung und Distanz um. Die Tätigkeit des Völkerbunds in den Folgejahren trug nicht dazu bei, das Vertrauen in die Unparteilichkeit der Weltorganisation zu wecken.

Ausschließlich Pflichten, keine Rechte

Als der Friedensvertrag zwischen dem Deutschen Reich und den Alliierten und assoziierten Mächten am 10. Januar 1920 in Kraft trat, wurde damit der Völkerbund offiziell begründet.⁹ Der Völkerbundrat war für die Wahrung des Friedens zuständig. Gemäß der Völkerbundsatzung durften Frankreich, Großbritannien, Japan, Italien und die USA einen ständigen Sitz einnehmen, wobei die USA aufgrund der gescheiterten Ratifikation im Senat kein Mitglied wurden. Vier beziehungsweise ab dem Jahr 1923 sechs weitere Mitglieder erhielten einen nichtständigen Sitz.¹⁰ Sie hatten sich in regelmäßigen Abständen der Wiederwahl durch die Völkerbundsversammlung zu stellen. In den ersten Jahren beschäftigten die mit Deutschland zusammenhängenden Fragen nahezu jede Ratstagung.

Völkerrechtlich gesehen bestand die absurde Situation, dass Deutschland mit dem Versailler Vertrag die Satzung einer internationalen Organisation ratifizieren musste, ohne der Organisation selbst beitreten zu dürfen. Es hatte nicht nur die Rechtspersönlichkeit des Völkerbunds anzuerkennen, sondern musste auch alle Beschlüsse und Entscheidungen akzeptieren, die sich auf jene Artikel der Völkerbundsatzung stützten, die auf das Außenverhält-

⁸ In der Denkschrift der alliierten Mantelnote vom 16.6.1919 wurde ausgeführt: »Der Pakt des Völkerbunds bildet die Grundlage für den Friedensvertrag für die Alliierten und assoziierten Mächte. Sie haben alle Begriffe sorgfältig abgewogen.« Vgl. Urkunden zum Friedensvertrag von Versailles vom 28.8.1919, zusammengestellt von Herbert Kraus, Gustav Rödiger, Berlin 1920, S. 582.

⁹ Siehe dazu auch den Beitrag von Matthias Schulz in diesem Heft.

¹⁰ Dies waren im Jahr 1920 Belgien, Brasilien, China, Griechenland (bis zur ersten Völkerbundsversammlung), Spanien; im Jahr 1921 Belgien, Brasilien, China, Spanien; im Jahr 1922 Belgien, Brasilien, China, Spanien; im Jahr 1923 Belgien, Brasilien, China, Schweden, Spanien, Uruguay; im Jahr 1924 Belgien, Brasilien, Schweden, Spanien, Tschechoslowakei, Uruguay; im Jahr 1925 Belgien, Brasilien, Schweden, Spanien, Tschechoslowakei, Uruguay.

nis zu den Nichtmitgliedstaaten eingingen. Aus dieser rechtlichen Konstruktion erwuchsen dem Reich also nur Pflichten, keine Rechte.

Durch die territorialen Regelungen des Versailler Vertrags kam das Deutsche Reich in direkten Kontakt mit dem Völkerbund.¹¹ Weil Frankreich eine Annexion des Saargebiets nicht durchsetzen konnte, setzte die Friedenskonferenz den Völkerbund als Treuhänder des Saargebiets ein. Der Völkerbund verwaltete nicht nur ehemals deutsche Gebiete, er war auch an der Übertragung deutscher Territorien auf andere Staaten beteiligt. Nach Artikel 119 des Versailler Vertrags musste das Deutsche Reich seine Kolonien an die Alliierten und assoziierten Hauptmächte abtreten. Aufgrund des Widerstands der amerikanischen Diplomatie auf der Friedenskonferenz durften die Kolonien nicht annektiert werden. Der Völkerbundrat erhielt nach Artikel 22 der Völkerbundsatzung die Befugnis, ausgewählten Staaten die deutschen Kolonien als Mandate zu übergeben. Tatsächlich verlief die Verteilung ohne eine Stellungnahme des Völkerbunds ab. Er konnte die Inbesitznahme nur noch nachträglich autorisieren. Den deutschen Gegnerinnen und Gegnern des Völkerbunds gab die Kluft zwischen Idee und Praxis des Mandatssystems ein weiteres dankbares Feld für die Bekämpfung von alliierten »Lügen«. Die Mandatsstaaten waren dem Völkerbund für ihre Verwaltung rechenschaftspflichtig.¹²

Innovationen des Völkerbunds

Die Minderheitenfrage stand in einem Zusammenhang mit der territorialen Neuordnung Europas und dem System der kollektiven Sicherheit. Das von Wilson als neuartiges Ordnungsprinzip postulierte Selbstbestimmungsrecht der Völker führte wegen der komplizierten ethnischen Verhältnisse in Ost- und Südosteuropa zu Grenzziehungen, die manche Staaten mit Minderheiten vor innenpolitische Probleme stellte. Die Völkerbundsatzung erwähnte den Minderheitenschutz nicht ausdrücklich. Durch die in den Jahren 1919/20 abgeschlossenen Minderheitenschutzverträge erhielt der Völkerbund allerdings den Status einer Garantiemacht. Die freie Entfaltung der Minderheiten sollte auf zweifache Weise gewährleistet werden. Zum einen durch eine Territorialgarantie für jene Gebiete, die dem Völkerbund direkt unterstellt waren, zum anderen durch eine Personalgarantie für die Minderheiten

in Österreich, Ungarn und Bulgarien und den neu entstandenen osteuropäischen Staaten. Deutschland war ein Profiteur dieses Systems. Durch seine Gebietsverluste lebten über sechs Millionen Deutsche als Minderheiten außerhalb der deutschen Grenzen. Der größte Teil fand sich innerhalb der Grenzen des neuen polnischen Staates wieder. Die Minderheiten in Deutschland – insbesondere Dänen und Polen – kamen nicht in den Genuss völkerrechtlicher Garantien, ebenso wenig wie die deutschsprachige Minderheit in Frankreich.

Der Völkerbund stellte den ersten Versuch dar, ein System der kollektiven Sicherheit in die Praxis umzusetzen. Der Kern der Völkerbundsatzung waren die Bestimmungen zur Friedenssicherung.¹³ Zum ersten Mal versuchten Staaten, ein Sicherheitssystem zu konstituieren, das erstens prinzipiell allen

Durch die territorialen Regelungen des Versailler Vertrags kam das Deutsche Reich in direkten Kontakt mit dem Völkerbund.

Staaten offenstand, zweitens auf liberalen Prinzipien wie dem Selbstbestimmungsrecht beruhte, drittens grundsätzlich eine Veränderung des territorialen Status quo als zulässig ansah und viertens eine Rechtspflicht zur Abhilfe gegen einen Friedensstörer vorsah. Der Gedanke, dass der potenzielle Angreifer auch Teil eines Bündnissystems sein konnte, war neu und revolutionär. Sicherheit sollte jedes Völkerbundmitglied durch die Solidarität der anderen Mitglieder erhalten.

Ein System der kollektiven Sicherheit kann nur funktionieren, wenn eine gewisse Gleichartigkeit der Vertragspartner und ihrer Interessen gegeben ist und der Status quo als verteidigungswürdig und im Interesse aller liegend angesehen wird. Die Hauptlast tragen die Großmächte, die ihre militärischen Mittel in den Dienst der Allgemeinheit stellen sollen. Sie müssen vor ihren nationalen Öffentlichkeiten die militärischen Ausgaben rechtfertigen. Da die deutsche Demokratie aus dem Völkerbund ausgeschlossen war, durfte sie im Kriegsfall neutral bleiben.

In einem engen Zusammenhang zum Problem der Sicherheit stand die Abrüstungsproblematik.

¹¹ Der Vertragstext ist unter www.ub.uni-koeln.de/cdm/ref/collection/dirksen/id/370606 einzusehen.

¹² Zum Mandatssystem vgl. Antonia Helena Maria van Ginneken, *Volkenbondsvoogdij. Het Toezicht van de Volkenbond op het Bestuur in Mandaatgebieden 1919–1940*, Utrecht 1992; Susan Pedersen, *The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford 2015.

¹³ Vgl. die Ausführungen von Carl Schmitt, *Die Kernfrage des Völkerbundes*, Berlin 1926, S. 21f.

Die Alliierten proklamierten im Vorspruch zum Kapitel V des Versailler Vertrags, dass die deutsche Abrüstung die Voraussetzung für den Beginn der allgemeinen Abrüstung schaffen sollte. In Artikel 8 der Völkerbundsatzung konkretisierte sich diese

Die Reintegration der deutschen Demokratie in die Staatenwelt sollte durch einen ständigen Ratssitz erfolgen.

Verpflichtung. Die Mitgliedstaaten bekannnten sich zu dem Grundsatz, dass die Aufrechterhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmaß erfordern würde, das mit der nationalen Sicherheit und der Erfüllung internationaler Verpflichtungen erforderlich sei. Diese Bestimmung der Satzung stand nach dem deutschen Beitritt zum Völkerbund im Widerspruch zu Artikel 160 des Versailler Vertrags, wonach das deutsche Heer ausschließlich zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und zum Grenzschutz verwendet werden durfte. Der Völkerbundrat sollte Abrüstungspläne aufstellen und den betreffenden Regierungen zur Prüfung vorlegen. Frankreich verweigerte unter Hinweis auf die aus seiner Sicht gegebene Untrennbarkeit von Sicherheit und Abrüstung eine Reduktion seiner Streitkräfte. Solange Deutschland den Status quo in Europa nicht anerkennen wollte – französische Politiker sprachen von der »moralischen Abrüstung« Deutschlands –, fühlte sich Frankreich nicht sicher. Gemäß dem Versailler Vertrag sollte nach der erfolgten Abrüstung Deutschlands die Tätigkeit der interalliierten Militärkontrollkommission beendet werden. Direkt daran anschließend war der Völkerbund nach Artikel 213 des Versailler Vertrags gehalten, die erfolgte Abrüstung zu überprüfen.

Zusammenarbeit ohne Mitgliedschaft

Die politischen Beziehungen Deutschlands zum Völkerbund wurden zunächst weitgehend vom Auswärtigen Amt bestimmt. Der Stellenwert der Völkerbundpolitik als ein Bestandteil der deutschen Außenpolitik war fast ausschließlich von der deutschen Stellung im internationalen System, dessen Veränderungen und den Völkerbundpolitiken der anderen Staaten abhängig. Die Diplomaten zeigten sich von den Initiativen der Interessengruppen weitgehend unbeeindruckt. Dies fiel ihnen umso leicht

ter, als die pazifistischen Gruppierungen mit ihrer Forderung nach einem Völkerbundbeitritt nicht auf eine breite Bewegung aufbauen konnten.

Die Versuche der deutschen Völkerbundpolitik zwischen den Jahren 1919 und 1921, den Völkerbund als Schiedsrichter in den Streitigkeiten mit den Alliierten über die Auslegung des Friedensvertrags und andere Streitfragen einzuschalten, scheiterten am französischen Widerstand. Wie sehr die deutsche Außenpolitik bis zur Teilungsentscheidung des Völkerbunds über Oberschlesien im Oktober 1921 an der Herstellung eines normalen Verhältnisses zu den Siegern gelegen war, belegt die Bereitschaft von Außenminister Walter Simons, die deutsche Demokratie auch unter Verzicht auf einen ständigen Ratssitz in den Völkerbund zu führen. Zu einer fundamentalen Änderung seiner Deutschlandpolitik war Frankreich aber weder im Jahr 1920 noch in den drei Folgejahren bereit. Indes scheiterten die ehrgeizigen Pläne zu einer Verschiebung des wirtschaftlichen Gefälles beider Staaten zugunsten Frankreichs. Der militärische Einmarsch Frankreichs und Belgiens in das Ruhrgebiet im Januar 1923 aufgrund der nicht erfolgten Lieferung von Kohle und Telegrafmasten hätte dem Völkerbund Gelegenheit gegeben, diese Gefährdung des Friedens zu thematisieren. Es gelang den Besatzern zwar trotz des passiven Widerstands der Deutschen, die gewünschten Rohstoffe zu entnehmen. Der Gewaltakt wurde im Ausland kritisiert, unter anderem auch von den früheren Verbündeten Großbritannien und den USA. Nachdem das Deutsche Reich nach einer Neuregelung der Reparationsfrage durch den Dawes-Plan sowie durch die Möglichkeit, fünf Jahre nach Inkrafttreten des Versailler Vertrags wieder Handelsverträge abzuschließen, an Verhandlungsmacht gewonnen hatte, wurde es für Frankreich dringlich, nicht nur über, sondern auch mit Deutschland zu verhandeln.

Die vom deutschen Außenminister Gustav Stresemann initiierten Verhandlungen über einen Sicherheitspakt sollten das französische Sicherheitsinteresse befriedigen. Das auf der Konferenz von Locarno im Oktober 1925 verabschiedete Vertragswerk beinhaltete einen Sicherheitspakt zwischen Deutschland und Frankreich mit Großbritannien und Italien als Garanten. Hatte Frankreich im Jahr 1923 noch mit dem Austritt aus dem Völkerbund gedroht, falls ein deutsches Beitritts-gesuch erfolgreich sein würde, so wurde der deutsche Völkerbundbeitritt nun die Voraussetzung für das Inkrafttreten des Vertragswerks. Die Reintegration der deutschen Demokratie in die Staatenwelt sollte durch Zuerkennung eines ständigen Ratssitzes erfolgen. Die Ratifikation der Verträge von Locarno erfolgte trotz Kritik der Parteien rechts und links der Mitte fast mit einer Zweidrittelmehrheit. Die Ermächtigung

zum Völkerbundesbeitritt wurde vom Reichstag mit 284 gegen 182 Stimmen angenommen.¹⁴

Die Detente zwischen den Großmächten wurde durch den griechisch-bulgarischen Konflikt auf eine Probe gestellt. Die griechische Armee drang am 19. Oktober 1925 auf bulgarisches Gebiet vor. Das militärisch wehrlose, weil wie Deutschland abgerüstete, Bulgarien wandte sich hilfeschend an den Völkerbund. Der Völkerbundrat konnte einen Waffenstillstand vermitteln. Der britische Außenminister Joseph Austen Chamberlain legte besonderen Wert darauf, dass sich auch die deutschen Gesandten in Athen und Sofia den Schritten des Völkerbundrats anschlossen. Der französische Außenminister Aristide Briand hob nach Beilegung des Konflikts ausdrücklich hervor, »dass die Atmosphäre von Locarno wesentlich dazu beigetragen habe«¹⁵, den Konflikt schnell beizulegen. Diese rasche Konfliktbeilegung war ein Beispiel dafür, wie der Völkerbund seinen Einfluss geltend machen konnte, sofern sich die Großmächte einig waren.

Deutschland im Völkerbund

Das Deutsche Reich wurde schließlich auf der regulären Völkerbundversammlung am 10. September 1926 in den Völkerbund aufgenommen. Der politischen Entspannung zwischen den Regierungen folgte die Entspannung auf der gesellschaftlichen Ebene. Deutsche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wurden wieder in internationale Vereinigungen aufgenommen. Für die Deutschen begann damit die eigentliche Nachkriegszeit erst Mitte der 1920er Jahre.

In den Jahren 1926 bis 1929 funktionierte die Locarno-Diplomatie.¹⁶ Der regelmäßige Kontakt der Außenminister im Völkerbundrat ermöglichte es, das Vertrauen wieder aufzubauen. Deutsche und französische Diplomaten zeigten Verständnis für die jeweilige – auch innenpolitische – Lage der anderen Seite, was wiederum die Basis einer Verständigung war. Trotz dieser positiven Entwicklung kann aber nicht übersehen werden, dass die deutschen Erwartungen auf eine weitere Verbesserung der Lage durch den Abzug der Besatzungstruppen und eine Gleichberechtigung bei der Abrüstung beziehungsweise Rüstung auf das Niveau der anderen Großmächte die Machtbalance in Europa

infrage stellten. Wie würde sich Deutschland verhalten, wenn es sein wirtschaftliches und militärisches Potenzial entfalten könnte? Durch die im Jahr 1929 beginnende Weltwirtschaftskrise radikalisierten sich die europäischen Gesellschaften. Der im Oktober 1933 von der Regierung unter Adolf Hitler vollzogene Austritt aus dem Völkerbund beendete die Phase einer konstruktiven deutschen Mitgliedschaft.

Der Völkerbund und sein Rechtsnachfolger, die Vereinten Nationen, waren Ergebnisse der beiden Weltkriege. Zwei Staaten haben in besonderer Weise zur Gründung des Völkerbunds beigetragen, ohne der Organisation anzugehören: Deutschland und die USA. Die mit Deutschland Krieg führenden Staaten begründeten den Völkerbund. Die amerikanische Weigerung, Verantwortung für die neue Weltordnung zu übernehmen, schwächte die neue internationale Organisation. Die Zusammenarbeit der europäischen Mächte nach dem deutschen Beitritt wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in den Europäischen Gemeinschaften (EG) unter anderen Vorzeichen weitergeführt.

English Abstract

Dr. Joachim Wintzer

Germany's Path into the League of Nations pp. 250–255

When the creation of a League of Nations was negotiated at the Versailles Peace Conference in 1919, Germany remained excluded. Despite this exclusion, Germany became a co-founder of the League. The article outlines Germany's relationship to the League of Nations from 1918 to 1933, and analyzes different attitudes of the great powers towards a League as well as the German entry. After the Allies refused to admit Germany, the initial German enthusiasm for a League turned into aversion and rejection. The article scrutinizes the years of German involvement in the League after its entry and until Germany withdrew from the League in the year 1933.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Weltkriege, USA, Völkerbund, Germany's UN Policy, League of Nations, USA, World Wars

¹⁴ Vgl. die Verhandlungen des Reichstags am 27.11.1925, S. 4668, www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_w3_bsb00000072_00233.html

¹⁵ Vgl. das Schreiben des Botschafters Leopold von Hoesch (Paris) vom 31.10.1925 an das Auswärtige Amt; Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, R 97265.

¹⁶ Außenminister Stresemann fand in seinem Staatssekretär Carl von Schubert einen kongenialen Partner. Vgl. Peter Krüger, Carl von Schubert. Außenpolitiker aus Leidenschaft. Sein Beitrag zur internationalen Politik und europäischen Ordnung in der Ära der Weimarer Republik, Berlin 2017, S. 132–181.

Das Scheitern von Joseph Avenol

Der Franzose Joseph Avenol war der zweite Generalsekretär des Völkerbunds. Allgemein wird er dafür verantwortlich gemacht, dass der Völkerbund an politischer und moralischer Autorität verlor. Dem Bild einer Führungsperson an der Spitze einer internationalen Organisation entsprach er keineswegs.



Bob Reinalda, geb. 1947, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachbereich Öffentliche Verwaltung und Politikwissenschaft der Radboud-Universität in Nijmegen, Niederlande.
✉ b.reinalda@fm.ru.nl

Der internationale Finanzexperte und zweite Generalsekretär des Völkerbunds Joseph Avenol (1933–1940) hat einen geradezu schlechten Ruf.¹ Zuweilen wird er als »eine beschämende Figur in der Geschichte des Völkerbunds«² bezeichnet und eine über ihn verfasste Biografie trägt den Titel »Betrayal from Within« (Verrat von Innen).³ Avenols »unbeirrtes Eintreten für die britische und französische Beschwichtigungspolitik und [...] seine Sympathien, die er für die Diktatoren und deren rechtsextreme Politik hegte, [...]«⁴ ließen wenig Raum, um den Völkerbund in den 1930er Jahren zu unterstützen. In aktuellen Studien wird er aus der Perspektive des »faschistischen Internationalismus« diskutiert. Sein beruflicher Werdegang erfüllt nicht die Erwartungen, die an Führungspersonen einer internationalen Organisation gestellt werden, die sich für die Förderung der

internationalen Zusammenarbeit und die Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einsetzt.

Geboren wurde Joseph Avenol im Jahr 1879 in der Nähe von Poitiers. Er wuchs in einer konservativen römisch-katholischen Familie auf, studierte Rechtswissenschaften und Politikwissenschaft an der Universität von Paris und arbeitete später im Finanzministerium. In den Jahren 1916 bis 1923 war Avenol als Beamter für Finanzfragen in der französischen Botschaft in London tätig und wuchs zu einem internationalen Finanzexperten heran. In der Mitte des Ersten Weltkriegs, im Jahr 1916, engagierte er sich als französischer Vertreter bei der Zusammenarbeit der Alliierten, etwa im Ernährungsrat (Inter-Allied Food Council), der Kommission für Wiederaufbau (Inter-Allied Commission for Reconstruction) und im Jahr 1919 im Ständigen obersten Wirtschaftsausschuss (Permanent Committee of the Inter-Allied Supreme Economic Council). Nach dem Friedensvertrag von Versailles, aus dem der Völkerbund hervorging, begann Avenol in der Wirtschafts- und Finanzabteilung des Völkerbunds zu arbeiten. Frankreich hatte ihn als Finanzexperten an verschiedene Orte ins Ausland entsandt, unter anderem zu den internationalen Finanz- und Wirtschaftskonferenzen des Völkerbunds nach Brüssel (1920) und Genua (1922).

¹ Der Artikel basiert auf dem Eintrag zu Joseph Avenol von Bob Reinalda sowie den Einträgen zu Eric Drummond und Seán Lester von Karen Gram-Skjoldager und Michael Kennedy in »IO BIO«, dem biografischen Wörterbuch der Generalsekretäre internationaler Organisationen (Hrsg. von Bob Reinalda/Kent Kille/Jaci Eisenberg). Die »IO BIO«-Einträge sind frei verfügbar unter www.ru.nl/fm/iobio

² Mark Mazower, *Governing the World: The History of an Idea*, New York 2012, S. 192.

³ James Barros, *Betrayal from Within: Joseph Avenol, Secretary-General of the League of Nations, 1933–1940*, New Haven 1969.

⁴ Arthur W. Rovine, *The First Fifty Years: The Secretary-General in World Politics 1920–1970*, Leiden 1970, S. 105.

Sein Vorgänger Eric Drummond

Der Völkerbund war eine neue Institution, die im Hinblick auf die internationale Sicherheit berechtigt war, bei jeglicher Bedrohung des Friedens einzugreifen, Vereinbarungen zur friedlichen Beilegung von Differenzen zu treffen und Sanktionen gegen diejenigen zu verhängen, die gegen diese Vereinbarungen verstießen.⁵ Eric Drummond, der erste Generalsekretär, favorisierte ein streng internationales Sekretariat. Die Bediensteten waren keine nationalen Vertreterinnen oder Vertreter, sondern internationale Beamte, die sich voll und ganz dem Dienst des Völkerbunds widmen mussten. Die Vereinten Nationen übernahmen dieses internationale Sekretariatsmodell im Jahr 1945. Drummond führte bürokratische Traditionen ein, wie er sie aus seiner früheren Arbeit im Außenministerium in London kannte. Den Großmächten in der internationalen Politik hatte er höchste Bedeutung beigemessen, lies jedoch den Direktorinnen und Direktoren der verschiedenen Abteilungen des Völkerbunds genügend Handlungsraum, so etwa in den Bereichen Flüchtlinge (Fridtjof Nansen), Gesundheit (Ludwik Rajchman), Wirtschaft und Finanzen (Arthur Salter) und Soziales (Rachel Crowdy). Drummond machte es zu seiner Priorität, Großmächte wie Deutschland, die dem Völkerbund bis zum Jahr 1926 nicht angehörten, einzubeziehen.⁶

Im Gegensatz zu den Generalsekretären der Vereinten Nationen waren die Generalsekretäre des Völkerbunds keine Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, obwohl der Völkerbund genauso über eine aktive und moderne Informationsabteilung verfügte, die umfangreich über die Aktivitäten des Bundes informierte. Drummond war ein diskreter Diplomat, der in Genf den Delegierten und ihren Regierungen taktvoll und mit Respekt gegenübertrat.

Im Jahr 1922 hatte das französische Finanzministerium Avenol nach Genf geschickt, um die Finanzen des Völkerbunds zu verwalten. Der stellvertretende Generalsekretär Jean Monnet trat Ende des Jahres 1922 zurück, um die Firma seines Vaters in seiner Heimat Cognac zu retten. Abgelöst wurde er im Februar 1923 von Avenol, obwohl dieser über wenig politische Erfahrung verfügte. Avenol war es nun, der den finanziellen Wiederaufbau in der Nachkriegszeit in den Ländern Mitteleuropas wie Bulgarien, Estland, Griechenland, Österreich und Ungarn koordinierte. Seine Expertise im Finanzbereich war hoch angesehen.

Als Drummond im Jahr 1932 die Entscheidung traf, zurückzutreten, sorgte eine Vereinbarung, die im Jahr 1919 zwischen Großbritannien und Frankreich im Rahmen des Versailler Vertrags geschlossen wurde, dafür, dass ein Franzose seinen Platz einnehmen würde. Frankreich präsentierte Avenol als Nachfolger. Dies versuchte Drummond zu verhindern. Er war der Auffassung, dass Avenol nicht über die erforderlichen persönlichen Qualitäten für diesen Posten verfügte. Zudem befürchtete er, dass unter den gegebenen politischen Voraussetzungen Deutschland und Italien einen französischen Kandidaten ablehnen würden. Die Ernennung von Avenol

Im Gegensatz zu den UN-Generalsekretären waren die Generalsekretäre des Völkerbunds keine Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens.

war zwar umstritten, doch er wurde schließlich einstimmig zu Drummonds Nachfolger gewählt. Neu im Amt stellte Avenol das Sekretariat neu auf. Sein Plan, Macht zu zentralisieren, wurde von verschiedenen Mitgliedstaaten abgelehnt. Am 9. Dezember 1932 ratifizierte die Völkerbundversammlung Avenols Beschluss und am 1. Juli 1933 wurde er für eine Amtszeit von zehn Jahren zum Generalsekretär ernannt.

Der Völkerbund unter Joseph Avenol

Avenol ernannte Drummonds britischen Kabinettschef Frank Walters zum stellvertretenden Generalsekretär und Direktor der politischen Abteilung des Sekretariats. Walters war nun Avenols wichtigste Verbindung in der Kommunikation mit der britischen Regierung. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger befasste sich Avenol weniger mit Verwaltungsangelegenheiten. Die von ihm eingeführten administrativen Änderungen innerhalb des Sekretariats jedoch fanden in Anlehnung an die bürokratischen Verfahren Frankreichs statt, die eine stärkere Hierarchie aufwiesen als die britischen Verfahren, wo es Führungskräften möglich war, eigenständig zu handeln. Avenol schuf eine neue Hauptabteilung für Koordinierungszwecke, die seiner Kontrolle unterlag. Alle aus seiner Sicht zweit-

⁵ Siehe dazu auch den Beitrag von Matthias Schulz in diesem Heft.

⁶ Siehe dazu auch den Beitrag von Joachim Wintzer in diesem Heft.

rangigen Angelegenheiten gab er an seine Untergebenen weiter. Er selbst konzentrierte sich auf wichtige politische und technische Angelegenheiten. Das Sekretariat beschäftigte zu dieser Zeit rund 600 Personen, die in verschiedenen Bereichen tätig waren. Im Jahr 1929 wurde beschlossen, alle Organe des Völkerbunds – Rat, Versammlung und das ständige Sekretariat – in einem Gebäude, dem

Avenols Haltung schmälerte die Rolle des Generalsekretärs und schwächte die Organisation als Bollwerk der kollektiven Sicherheit.

Palast der Nationen (Palais des Nations), unterzubringen. Mit Avenols andauernden Bemühungen konnte der Umzug in den politisch und finanziell schwierigen Zeiten des Völkerbunds vollzogen werden. Schließlich zog der Völkerbund im Jahr 1936 in das neue Amtsgebäude, dem heutigen Büro der Vereinten Nationen in Genf (United Nations Office at Geneva – UNOG).

Avenols Amtsantritt erfolgte vier Monate nachdem Japan seinen Austritt aus dem Völkerbund bekannt gegeben hatte. Deutschlands Austritt folgte fünf Monate später und Italien verließ den Bund vier Jahre nach Amtsantritt. Avenol hoffte stets auf eine Rückkehr dieser Staaten.⁷ Dies hatte zur Folge, dass die Debatten bezüglich ihrer Aggressionen stark eingeschränkt wurden. Im Jahr 1933 zog Avenol es vor, von politischen Maßnahmen des Völkerbunds in der Mandschurei abzusehen, die Japan im Jahr 1931 besetzte. Als Italien im Jahr 1935 in Abessinien (Äthiopien) einmarschierte, versuchte Avenol, die italienische Mitgliedschaft aufrechtzuerhalten, indem er einige von Diktator Benito Mussolinis Forderungen anerkannte. Hinter den Kulissen arbeitete er also gegen die Sanktionen, die der Völkerbund gegen Italien verhängt hatte. Es war überhaupt das erste Mal, dass eine internationale Organisation das Mittel der Sanktionen einsetzte. Nach der Flucht des äthiopischen Kaisers Haile Selassie stattete Avenol Mussolini einen Besuch in Rom ab, um Abessiniens Ausschluss aus dem Völkerbund in die Wege zu leiten. Der Ausschluss schlug jedoch fehl; Italien annektierte Abessinien und Avenol konnte Italien nicht davon abhalten,

seine Mitgliedschaft aufzukündigen. Hinsichtlich der Flüchtlinge, die aus dem nationalsozialistischen Deutschland kamen, widersetzte sich Avenol jeglichen Versuchen, den Völkerbund für zwischenstaatliche Aktionen verantwortlich zu machen. Seine Reaktion auf die Annexion Österreichs durch Deutschland im Jahr 1938 war lediglich ein bürokratischer Akt: Er strich Österreich von der Beitragsliste. Der deutsche Einmarsch in Polen und der Einmarsch der Geheimen Staatspolizei (Gestapo) in Danzig, dem Mandatsgebiet des Hochkommissars des Völkerbunds Carl Burckhardt, im Jahr 1939 wurden in Genf ignoriert. Avenols Haltung schmälerte somit die Rolle des Generalsekretärs und schwächte die Organisation als Bollwerk der kollektiven Sicherheit. Infolge seiner verborgenen politischen Tätigkeit wurden die meisten dieser Handlungen der Öffentlichkeit damals vorenthalten.

Der politische Einfluss des Völkerbunds ging zurück, Spanien gab im Jahr 1939 nach Francisco Francos Sieg im Bürgerkrieg den Austritt aus dem Bund bekannt. Avenol jedoch war mit einer Initiative für wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit erfolgreich. Im Mai 1939 richtete der Völkerbundrat mit Unterstützung des US-Außenministers Cordell Hull einen Reformausschuss ein. Geleitet wurde dieser vom früheren Premierminister Australiens Stanley Bruce. Im August schlug der Ausschuss ein Koordinierungsgremium für alle wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten des Völkerbunds vor. Der Völkerbund setzte diesen Vorschlag zwar nicht um, er wurde aber später mit der Einrichtung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (Economic and Social Council – ECOSOC) wieder aufgegriffen. Laut Barros ist der ›Bruce-Bericht‹ mit seinen Empfehlungen der Höhepunkt in Avenols Bestreben danach, »den Völkerbund in eine Organisation für wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit umzuwandeln, während politische Aktivitäten entweder völlig gestrichen oder stark eingeschränkt wurden«⁸. Avenols befürchtete vor allem, dass die Sowjetunion diesen Plan behindern könnte. Als die Sowjetunion im November 1939 Finnland angriff, hielten der Rat und die Versammlung des Völkerbunds außerordentliche Sitzungen ab. Avenol war die treibende Kraft hinter dem Ausschluss der Sowjetunion aus dem Völkerbund am 14. Dezember desselben Jahres. Die Versammlung beauftragte das Sekretariat damit, Finnland, das seinen Widerstand gegen die Sowjetunion im März 1940 aufgab, mit Hilfsmaßnahmen zu unterstützen.

⁷ Barros, *Betrayal from Within*, a.a.O. (Anm. 3), S. 24, 30, 40, 105, 118, 147, 171 und 185.

⁸ Ebd., S. 196.

Seán Lester als Nachfolger

Im Juni 1940 wurde der Völkerbund eingeladen, seine wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten in den USA fortzusetzen. Der Umzug nach Princeton, New Jersey, erfolgte im August. Veranlasst wurde dieses Arrangement von Arthur Sweetser, Leiter der Informationsabteilung, wobei Avenol gegen den Umzug war. Als der Plan schließlich umgesetzt wurde, schickte Avenol, ohne es jemandem mitzuteilen, einen Kurier des Völkerbunds mit zwanzig Umzugscontainern gefüllt mit persönlichen Gegenständen nach Frankreich. Als das nationalsozialistische Deutschland im Juni Paris besetzte, erklärte Avenol gegenüber Untergeneralsekretär Thanassis Aghnides: »Wir müssen Hand in Hand mit Hitler arbeiten, um die Einheit Europas zu erreichen und England aus Europa auszuschließen.«⁹ Nach dem Waffenstillstand vom 22. Juni und den britischen Angriffen auf die Marineeinheiten des französischen Vichy-Regimes in Nordafrika Anfang Juli begann Avenol, den größten Teil des Personals des Völkerbunds, einschließlich aller britischen Bediensteten, bis auf 100 Personen zu entlassen. Er wandte sich an Marshall Philippe Pétain, dem Staatsoberhaupt des Vichy-Regimes, um so seine Loyalität gegenüber der Regierung zu bekräftigen. Vichys Forderung, der Völkerbund solle nicht von einem Franzosen als Generalsekretär geführt werden und Avenol müsse zurücktreten, ignorierte er. Obwohl Avenols erster Impuls darin bestand, dem nachzukommen, fiel es ihm schwer, seine Position und seinen vagen Plan für einen »europäischen Völkerbund aufzugeben.

Am 25. Juli kündigte Avenol schließlich seinen Rücktritt an. Diesen Beschluss fasste er, nachdem die Vichy-Regierung, vor allem der amtierende Ratspräsident Adolfo Costa du Rels, erneut Druck auf ihn ausgeübt hatte. Der Entscheidung vorausgegangen waren zudem ein Besuch bei Marshall Pétain am 21. August in Vichy, wochenlange interne Reibereien in den Reihen des Völkerbunds sowie ein Versuch Avenols, den Bund aus finanziellen Gründen aufzulösen. Am 20. August verkündete Avenol die Ernennung des irischen stellvertretenden Generalsekretärs Seán Lester zum amtierenden Generalsekretär und Avenol trat schließlich am 31. August 1940 von seinem Amt zurück. An der Zeremonie zu Lesters Amtseinführung nahm Avenol nicht teil. Lester bemühte sich, das gering besetzte Sekretariat sowie die Arbeit der anderen Völkerbundsorgane aufrechtzuerhalten.

Als stellvertretender Generalsekretär war Lester bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs im Jahr 1939 überwiegend im administrativen Bereich tätig. Er setzte sich vehement gegen Avenols Versuche zur Wehr, ihm unliebsame Bedienstete zu entlassen und den Völkerbund in eine Institution zu verwandeln, die mit den Achsenmächten auf einer Linie war. Die beiden Männer sprachen nach Juni 1940 selten miteinander, aber Lester war der Hauptakteur beim Widerstand des Sekretariats gegen Avenols Pläne. Im Gegenzug versuchte Avenol, Lester zum Rücktritt zu drängen. Lester widerstand allen Vorschlägen, Genf zu verlassen, und setzte sich gemeinsam mit anderen für den Erhalt des Völkerbunds ein. Die Kriegszeit verbrachte er bis zum Jahr 1946 als letzter Generalsekretär des Völkerbunds in Genf, wobei er dessen nichtpolitische technische Arbeit mit einem ausgedünnten Mitarbeiterstab von etwa einhundert Personen fortsetzte.

Avenols Leben nach dem Völkerbund

Nach seinem Rücktritt verließ Avenol Genf und ging nach Frankreich, wo er Vichy besuchte. Später ließ er sich im Dorf Marin in der Haute-Savoie-Region nieder. Im Mai 1942 kehrte er schließlich mit einem Memorandum nach Genf zurück. Darin argumentierte er, dass die Zukunft Frankreichs in der engen Zusammenarbeit mit Deutschland liege. Er fand jedoch keine Unterstützung für seine sehr ver-

Avenol begann, den größten Teil des Personals des Völkerbunds bis auf 100 Personen zu entlassen.

einfachte Sichtweise, die selbst für das Vichy-Regime nicht akzeptabel war. Die Regierung war davon überzeugt, dass Deutschland als Sieger aus dem Krieg hervorgehen würde. Zurück in Frankreich wurde Avenol vor einer bevorstehenden Verhaftung durch die Deutschen gewarnt. Dies veranlasste ihn dazu, am 31. Dezember 1943 in die Schweiz zu reisen, wo ihm politisches Asyl gewährt wurde. Im Jahr 1943 notierte Avenol seine Gedanken über die politische Situation Europas aus französischer Sicht. Zwischen März und August 1944 überarbei-

⁹ Ebd., S. 219.

tete er die Niederschrift und ergänzte diese um die Ereignisse, als Paris von den Alliierten befreit wurde. Trotz dieser Veröffentlichung blieb Avenol isoliert, er war geradezu ein Ausgestoßener. Nach dem Krieg versuchten die Vereinten Nationen, Licht hinter die Ereignisse des Jahres 1940 zu bringen. Dabei zeigte sich Avenol nicht besonders kooperativ. Vielmehr setzte er sich dafür ein, seine Beschwerde vor dem Verwaltungsgerichtshof geltend zu machen, um Rentenansprüche infolge seines Rücktritts einzufordern. Im Jahr 1952 starb Avenol im Alter von 73 Jahren an einem Herzinfarkt. Bis zu seinem Tod wohnte er in der Schweiz.

Bewertung von Avenols Rolle

Avenols Amtszeit als Generalsekretär des Völkerbunds wird allgemein kritisch betrachtet. Raymond Fosdick umschrieb Avenol als einen Mann mit einer eingeschränkten Sichtweise, der nicht in der Lage war, den Völkerbund, der noch in seinen Kinderschuhen steckte, kühn und innovativ zu führen.¹⁰ Seine Ernennung hatte wenig mit seinen Fä-

higkeiten zu tun, sondern war vielmehr politisches Kalkül: »Avenol kam an die Macht, als der Völkerbund zu zerfallen begann.«¹¹ Während Drummond ein »politischer« Generalsekretär war, bemühte sich Avenol ständig darum, den Völkerbund »unpolitisch« zu halten.¹² Darüber hinaus war er kein besonders starker öffentlicher Redner und kaum in der Lage, positive Beziehungen zu Bediensteten, Vertretern anderer internationaler Organisationen oder Delegierten aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz zum Führungsstil von beispielsweise Albert Thomas, dem Direktor der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO), war sein Stil eher schwerfällig.

Gegenwärtig beschäftigen sich Historikerinnen und Historiker sehr intensiv mit dem Völkerbund. Die weitverbreitete Auffassung, dass der Völkerbund ein Misserfolg gewesen sei, stellen sie dabei infrage. Vielmehr kommen aktuelle Studien zu dem Schluss, dass der Völkerbund, im Hinblick auf die jeweiligen Bemühungen der Großmächte wie etwa Großbritannien und Frankreich, ihr Reich zu schützen, eher als eine neue Generation einer internationalen Organisationen anzusehen sei.¹³ Der Internationalismus wird vielschichtig gesehen. Angesichts des Aufkommens der faschistischen Strömung des Internationalismus, die eine liberale Strömung nicht anerkennt, wird beispielsweise zwischen liberalem und faschistischem Internationalismus unterschieden.¹⁴ Marco Moraes vertritt etwa die Auffassung, dass Avenol nicht nur als ein unfähiger internationaler Beamter angesehen werden sollte. Vielmehr muss man seine Rolle und Person als Teil eines »viel komplexeren und dunklen Kapitels des Internationalismus« verstehen. Avenols Politik als Generalsekretär des Völkerbunds erfolgte im Einklang mit den Plänen, die sich die Faschisten für internationale Organisationen ersannen. Moraes verdeutlicht damit die politischen Beweggründe von Avenols unscheinbarem Verhalten.¹⁵

English Abstract

Bob Reinalda

Joseph Avenol's Failure pp. 256–260

The article describes the career of the Frenchman Joseph Avenol as Secretary-General of the League of Nations (1933–1940). He became known as the figurehead who drained the League of its political and moral authority. During the 1920s, Avenol's financial expertise was appreciated, but his leadership as Secretary-General was politically motivated, given his growing appreciation of a new order in Europe promoted by Fascist Italy and National-Socialist Germany. His actions weakened the organization as a bulwark of collective security. His effort to turn the League into a pro-Axis body was prevented by Séan Lester, who had been Acting Secretary-General between 1940 and 1946.

Keywords: Joseph Avenol, Eric Drummond, Frankreich, Sekretariat, Völkerbund, France, League of Nations, Secretariat

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

¹⁰ Raymond Fosdick, *The League and the United Nations after Fifty Years: The Six Secretaries-General*, Newton 1972.

¹¹ Stephen M. Schwebel, *Betrayal from Within: Joseph Avenol, Secretary-General of the League of Nations, 1933–1940* by James Barros, Book Review, *American Journal of International Law*, 65. Jg., 4/1971, S. 862.

¹² Christopher Thorne, *Betrayal from Within: Joseph Avenol, Secretary-General of the League of Nations, 1933–1940*, James Barros, *American Historical Review*, 75. Jg., 6/1970, S. 1715.

¹³ See Mazower, *Governing the World*, a.a.O. (Anm 2).

¹⁴ Madeleine Herren, *Fascist Internationalism*, in: Glenda Sluga/Patricia Clavin (Eds.), *Internationalisms: A Twentieth-Century History*, Cambridge 2017, S. 191–212.

¹⁵ Marco Moraes, *Multiple Internationalisms at the League of Nations Secretariat, 1933–1940*, 29.10.2018, *Invention of International Bureaucracy* Project of Aarhus University, projects.au.dk/inventingbureaucracy/blog/show/artikel/multiple-internationalisms-at-the-league-of-nations-secretariat-1933-1940/

Prävention braucht politische Führung

Dr. Gerrit Kurtz, geb. 1985, ist Research Fellow bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP). Angesichts eines Untersuchungsberichts zum Verhalten der Vereinten Nationen in Myanmar fordert er größeren Mut auf Seiten des UN-Führungspersonals bei der Prävention von Krieg und Gewalt.

Kollektives und systemisches Versagen – das war die Schlussfolgerung eines unabhängigen Berichts, der im Auftrag von Generalsekretär António Guterres das Verhalten der Vereinten Nationen in Bezug auf die staatliche Diskriminierung, Vertreibung und Ermordung tausender Rohingya in Myanmar im Zeitraum von 2010 bis 2018 untersuchte. Der Autor des Berichts, Gert Rosenthal, identifizierte fünf Hauptkritikpunkte: mangelhafte Unterstützung der UN durch die Mitgliedstaaten, keine gemeinsame Strategie des UN-Systems, schwache Koordinationsmechanismen, ein dysfunktionales UN-Landesteam mit einer überforderten Residierenden Koordinatorin sowie widersprüchliche Kommunikationskanäle zwischen Myanmar und New York.

Rosenthals Befund ist umso bemerkenswerter, da das kritisierte Verhalten in die Zeit eines wichtigen Reformvorhabens des damaligen UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon fällt. Die »Human Rights up Front«-Initiative (HRUF) war Bans Konsequenz aus einem ähnlichen Untersuchungsbericht zum Verhalten des UN-Systems während des Bürgerkriegsendes in Sri Lanka in den Jahren 2008 und 2009. Bestandteile der Initiative waren zum einen organisatorische Maßnahmen für eine besser abgestimmte Analyse und Zusammenarbeit zwischen den UN-Einheiten. Zum anderen sollte die HRUF einen Wandel der UN-Organisationskultur herbeiführen sowie die Mitgliedstaaten in die Pflicht nehmen. Belegt der Rosenthal-Bericht nun ein Scheitern dieser Reformanstrengungen?

Diese Schlussfolgerung wäre zu kurz gegriffen. Innerhalb des UN-Landesteam in Myanmar gab es widerstreitende Vorstellungen davon, welche Prioritäten die UN-Organisationen verfolgen sollten, um die Situation der Rohingya zu verbessern. Humanitärer Zugang und Unterstützung des demokratischen Übergangsprozesses wurden eine höhere Priorität als die öffentliche Kritik an Menschenrechtsverletzungen beigemessen.

Die größte Fehlleistung passierte jedoch nicht in Rangun, sondern in New York. Die Uneinigkeit, wann öffentliche Kritik und wann private Diplomatie angezeigt sei, setzte sich auf der Leitungsebene zwischen dem UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programm – UNDP), dem Sonderberater für Myanmar und dem stellvertretenden Generalsekretär fort. In seinem Bericht stellt Rosenthal fest, dass Ban zu keinem Zeitpunkt diesen Konflikt entschied. Doch wie sollen UN-Bedienstete unter strenger Beobachtung der Gastregierung offen Menschenrechtsverletzungen kritisieren, wenn ihr oberster Chef keine klare Linie vorgibt?

Zunehmender Nationalismus, Autokratie und Souveränitätsdenken erschweren es den UN, Menschenrechte im Gleichklang mit Entwicklung und Sicherheit zu verfolgen. Prävention kann jedoch nur ganzheitlich gelingen. Ohne kohärente Unterstützung der Mitgliedstaaten ist es für die UN schwierig, Einfluss auf Regime wie in Myanmar zu nehmen. Umso wichtiger ist es, sich beständig Gedanken über mögliche Hebel zu machen. Dazu braucht es Mut, Gestaltungswillen und Konsistenz.

Indem er die Konfliktprävention zur wichtigsten Aufgabe seiner Amtszeit gemacht hat, hat Guterres Führungsfähigkeit bewiesen. Doch muss er erstens dafür sorgen, dass die Menschenrechtsmechanismen besser mit der Agenda 2030 und der Friedensarbeit vernetzt werden. Zweitens muss er dafür sorgen, dass die Residierenden Koordinatorinnen und Koordinatoren das passende Profil zur Situation im Land haben und im Zweifel ausgetauscht werden. Dank der Reform des UN-Entwicklungssystems hat Guterres einen direkten Draht zu diesen wichtigen Schaltstellen. Schließlich sollten die UN-Mitgliedstaaten die Aufarbeitung seitens des UN-Systems zum Anlass nehmen, ihr eigenes Verhalten in Situationen staatlicher Diskriminierung kritisch zu untersuchen – nicht nur in Myanmar.



FOTO: DGAP

Wie sollen Bedienstete der Vereinten Nationen Menschenrechtsverletzungen kritisieren, wenn ihr Chef keine klare Linie vorgibt?

Deutschlands Finanzbeiträge zum UN-System zwischen 2008 und 2018

Deutschland ist in den Jahren 2008 bis 2018 zu den größten Beitragszahlern im UN-System aufgestiegen. Nach dem Jahr 2015 erhöhte die Bundesregierung insbesondere die freiwilligen Leistungen im Bereich der humanitären Hilfe beträchtlich. Ein kritischer Blick auf die deutschen Beiträge zeigt jedoch, dass dieses Engagement nur von kurzer Dauer sein könnte.



Prof. Dr. Klaus Hüfner, geb. 1939, ist Mitglied im DGVN-Präsidium, Ehrenpräsident des Weltverbands der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (WFUNA) und Senior Research Fellow beim Global Policy Forum.

✉ khuefner@t-online.de



Dr. Ronny Patz, geb. 1983, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.

✉ ronny.patz@gsi.uni-muenchen.de

Deutschland ist in den vergangenen Jahren zu einem der größten Beitragszahler des Verbands der Vereinten Nationen aufgestiegen. Abbildung 1 zeigt deutlich, in welchem Umfang die Gesamtbeiträge in den Jahren 2008 bis 2018 angestiegen sind. Dieser Anstieg ist vor allem auf freiwillige Beitragsleistungen zurückzuführen. Während die Gesamtbeiträge von 1,353 auf 3,198 Milliarden US-Dollar stiegen, fand bei den freiwilligen Beiträgen ein Anstieg von 388 Millionen auf 2,579 Milliarden US-Dollar statt.

Wo steht Deutschland heute?

Die Bundesregierung veröffentlichte ähnliche Zahlen in Euro:¹ Waren es im Jahr 2015 noch etwa 1,75 Milliarden Euro, stieg die Gesamtsumme in den Jahren 2016 und 2017 schon auf 3,3 Milliarden beziehungsweise 3,4 Milliarden Euro.² Dies bedeutet eine nominelle Verdoppelung innerhalb von nur zwei Jahren. Nach den Berechnungen der Dag-Hammarskjöld-Stiftung bedeutet dies den Aufstieg auf Platz zwei der Geberstaaten, hinter den USA, aber vor Großbritannien und Japan.³

Einerseits spricht das für die gewachsene Rolle der Bundesrepublik Deutschland im System der Vereinten Nationen insgesamt. Andererseits verrät eine genauere Analyse der Zahlen in den Abbildungen 1 und 2 sowie in der Tabelle 1, dass dieser Aufstieg nach dem Jahr 2015 im Kern eine Reaktion auf die nationale und internationale Politisierung von Flucht und Migration ist. Ein Großteil der zusätzlichen Finanzbeiträge ist am ehesten dem Bereich der Minderung der Fluchtursachen zuzurechnen. Der Anstieg speist sich daher überwiegend aus dem Bereich der humanitären Hilfe, beispielsweise für das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children’s Fund – UNICEF), das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and

¹ Auswärtiges Amt (Hrsg.), 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 2016 und 2017, Berlin, Oktober 2018, S. 101–108.

² Die Zahlen der Bundesregierung sind in Euro. Zur besseren internationalen Vergleichbarkeit sind die Beiträge in den Abbildungen und Tabellen in US-Dollar. Unterschiede in der Gesamtsumme ergeben sich aus dem Fokus auf ausgewählte Sonderprogramme und -fonds.

³ Amanda Shendruk, A Simple Guide to Exactly how the United Nations Is Funded, Quartz, 24.9.2019, qz.com/1712054/who-funds-the-united-nations/

Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA) und das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) sowie der Entwicklungshilfe, etwa das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP). Diese Aufstockungen spiegeln sich auch in der deutlichen Verbesserung der Geberposition Deutschlands im betrachteten Zeitraum bei diesen Organisationen wider (Tabelle 2). Hinzu kommt zuletzt noch das verstärkte freiwillige finanzielle Engagement Deutschlands bei der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO).

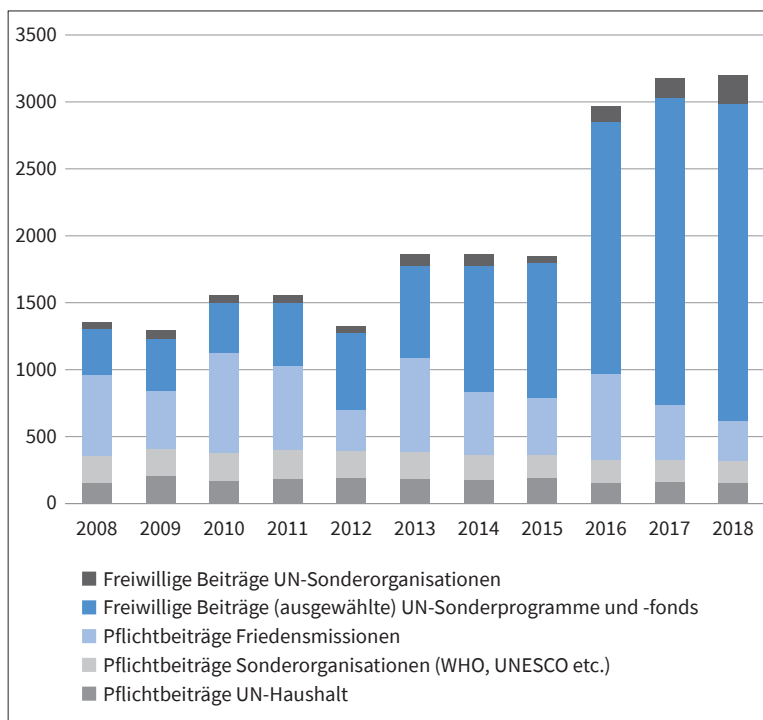
Die gewachsene finanzielle Bedeutung der deutschen Beiträge ist für das UN-System grundsätzlich zu begrüßen. Zu untersuchen ist jedoch, unter welchen Rahmenbedingungen die freiwilligen Beitragsleistungen erfolgen. Bei stabilen Pflichtbeiträgen und wachsenden freiwilligen Beiträgen stellt sich die Frage, inwieweit Deutschland tatsächlich ein ›guter‹ Geldgeber im Rahmen eines regelorientierten Multilateralismus ist, denn auch bei freiwilligen Beiträgen gibt es Unterschiede:

Freiwillige Beitragsleistungen können zum einen ohne jede Zweckbindung erfolgen. Dann handelt es sich um sogenannte Kernbeiträge, die in die Haushalte der UN-Institutionen fließen. Über deren Verwendung entscheiden deren Plenarorgane, das heißt die Gesamtheit der Mitglieder oder zumindest Exekutivgremien. Anders ist die Situation bei freiwilligen Beitragsleistungen, die zweckgebunden erfolgen, sogenannte Nicht-Kernbeiträge. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat seit Mitte der 1990er Jahre, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) seit dem Jahr 2005, diese freiwilligen Beiträge als bilaterale Beiträge eingestuft, obwohl sie an multilaterale Institutionen fließen.

Ist Deutschland ein ›guter‹ multilateraler Geldgeber?

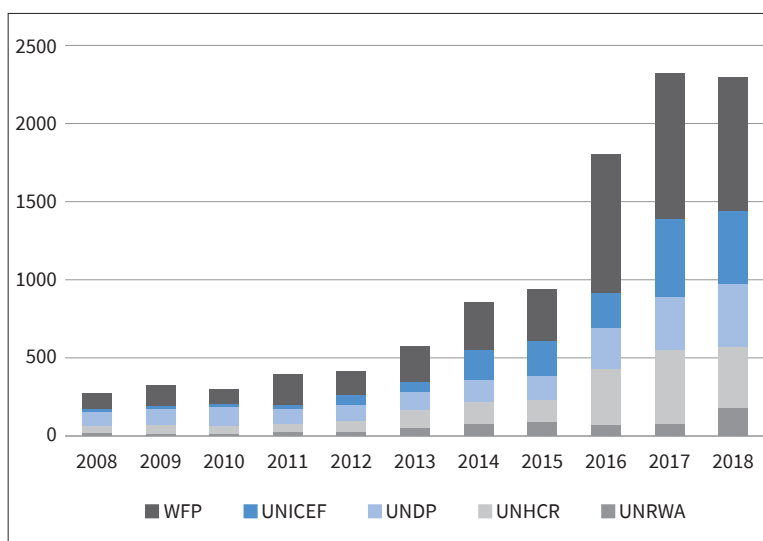
Die ordentlichen Haushalte der UN-Organisationen, die durch Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten finanziert werden, sind mit Ausnahme der UN-Friedensmissionen in den letzten Jahren weitgehend stabil geblieben. Sie wurden, wenn überhaupt, nur an die Inflation angepasst (reales Nullwachstum), aber nicht signifikant erhöht. Daher sind die Pflichtbeiträge Deutschlands nominell ebenfalls kaum gestiegen (siehe Tabelle 1, Spalte 1). Im ordentlichen UN-Haushalt hat sich Deutschlands Pflichtanteil durch den Aufstieg Chinas in den Jahren 2008 bis 2018 schrittweise von 8,577 auf 6,389 Prozent verringert. Erfreulich zu beobachten

Abbildung 1:
Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge Deutschlands an das UN-System in den Jahren 2008 bis 2018 in Millionen US-Dollar



Quelle: Zahlenangaben gemäß Tabelle 1.

Abbildung 2:
Freiwillige Leistungen an ausgewählte Sonderprogramme und -fonds in den Jahren 2008 bis 2018 in Millionen US-Dollar



Quelle: Klaus Hüfner: Mehr Verantwortung übernehmen? Das finanzielle Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen, in: Thomas Fitschen et al., Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik, 14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30.6.2018, Potsdam 2019, S. 84, Tabelle 2 sowie eigene Ergänzungen.

Tabelle 1:
Leistungen Deutschlands an das UN-System in den Jahren 2008 bis 2018

Jahr	UN-Haushalt	UN-Friedensoperationen	UN-Sonderorganisationen	Pflichtbeiträge insgesamt	Ausgewählte UN-Sonderprogramme und -fonds	UN-Sonderorganisationen	Freiwillige Beiträge insgesamt	Gesamtbeiträge
2018	155,30	297,23	165,92	618,45	2.369,21	210,00*	2.579,21	3.197,66
2017	161,15	406,13	168,66	735,94	2.294,08	148,90	2.442,98	3.178,92
2016	158,50	645,82	168,61	972,93	1.877,00	112,58	1.989,58	2.962,51
2015	193,78	420,22	174,88	788,88	1.006,36	49,71	1.056,07	1.844,95
2014	182,24	469,16	181,19	832,59	945,15	85,28	1.030,43	1.863,02
2013	181,97	703,81	207,92	1.093,70	688,05	82,07	770,12	1.863,82
2012	189,48	308,31	207,01	704,80	568,39	46,34	614,73	1.319,53
2011	188,32	631,33	210,48	1.030,13	466,85	55,57	522,42	1.552,55
2010	169,55	739,75	213,91	1.123,21	378,78	54,38	433,16	1.556,37
2009	208,96	433,16	202,60	844,72	389,60	60,82	450,42	1.295,14
2008	156,87	607,45	200,62	964,94	336,75	51,52	388,27	1.353,21

Quellen: United Nations, General Assembly, Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System, Note by the Secretary-General, New York, 1994ff.; für das Jahr 2018 eigene Erhebungen. *UN-Sonderorganisationen für das Jahr 2018 nur Schätzwert.

ist, dass die Bundesrepublik ihren Pflichtbeitrag nicht mehr in zwei Raten im Januar und Juni, sondern seit dem Jahr 2017 bereits in vollem Umfang Anfang des Jahres »zeitnah und vollständig« bezahlt, wie es die Haushaltsordnung der Vereinten Nationen vorschreibt. In Zeiten, in denen die Vereinten Nationen wegen der schlechten Zahlungs-

moral einiger Mitgliedstaaten in einer schweren Liquiditätskrise stecken, sind große Geldgeber wie Deutschland wichtige Stützen der UN, wenn sie rechtzeitig ihre Beiträge zahlen.

Bei weitgehend stabilen Pflichtbeiträgen ergibt sich Deutschlands gewachsener finanzieller Beitrag an das System der Vereinten Nationen daher fast ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen. Deren Anteil ist seit dem Jahr 2008, mit Ausnahme des Jahres 2013, stetig angestiegen, von 21 auf zuletzt 81 Prozent (siehe Abbildung 3). Der Mittelzuwachs für das UN-System bleibt daher nur so lange gesichert, wie es im Bundestag und der Bundesregierung den politischen Willen und im Bundeshaushalt die notwendigen Mittel gibt.

Wie bereits in Abbildung 2 angedeutet, verteilen sich die freiwilligen Beiträge ungleichmäßig auf die verschiedenen Organisationen im UN-System und zeigen damit Deutschlands Prioritäten über die vergangenen Jahre auf. Auffällig sind vor allem die gestiegenen Beiträge an ausgewählte Sonderfonds und -programme wie UNDP, UNHCR, UNICEF, UNRWA und WFP. Auch die Unterstützung an den Zentralen Fonds für die Reaktion auf Not-situationen (Central Emergency Response Fund – CERF) von 55,9 Millionen US-Dollar im Jahr 2016 auf 109,6 Millionen US-Dollar im Jahr 2018 hat sich in kurzer Zeit verdoppelt.⁴ Das heißt, allein die Leistungen an diese humanitären und Entwicklungshilfe-Organisationen machten ungefähr drei Viertel der gesamten deutschen Beiträge an das UN-System im Jahr 2017 aus. Seit dem Jahr tragen mit Achim Steiner als Leiter des UNDP und

Tabelle 2:
Geberposition Deutschlands im Vergleich (>Top 10<), ausgewählte UN-Fonds und -Programme in den Jahren 2008 bis 2018

Jahr	UNDP	UNHCR	UNICEF	UNRWA	WFP
2018	1	2	3	1	2
2017	1	2	3	2	2
2016	3	2	3	3	2
2015	6	4	3	4	3
2014	7	4	4	4	4
2013	8	5	8	5	5
2012	7	7	9	5	5
2011	9	9	>10	8	4
2010	8	8	>10	10	5
2009	9	6	>10	>10	5
2008	10	8	>10	8	10

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

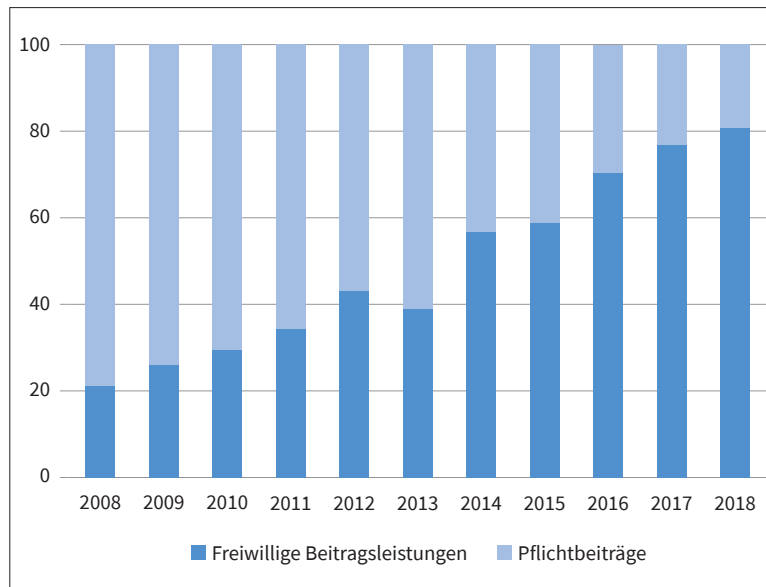
Ursula Müller als stellvertretende Leiterin des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) deutsche Spitzenbeamte leitende Verantwortung in Bereichen, in denen die Mittel besonders erhöht wurden.

Allerdings bedeutet diese signifikante Erhöhung der freiwilligen Beiträge nicht, dass Deutschland auch zu einem ›guten‹ multilateralen Geldgeber geworden ist. Anders als die freiwilligen Zahlungen von Staaten wie Schweden und die Niederlande, wo die nicht-zweckgebundenen Anteile 44 beziehungsweise 42 Prozent ausmachen, sind Deutschlands Mittel mit 91 Prozent überwiegend zweckgebunden. Damit haben sie insgesamt sogar einen größeren Anteil als die der USA mit 86 Prozent (siehe Tabelle 3). Die Mittel sind dabei häufig bis auf die Projektebene zweckgebunden.

Die Bundesregierung zahlte also in den vergangenen Jahren verstärkt in das multilaterale System der Vereinten Nationen ein, entzieht aber ihre Mittel zum allergrößten Teil den multilateralen Entscheidungsmechanismen der UN. Auf den ersten Blick mag das die politische Kontrolle über die Verausgabung der Mittel zwar erhöhen, aber Deutschlands zersplitterte Zahlungspraxis geht letztlich auch national auf Kosten der Transparenz und damit auf Kosten der demokratischen Kontrolle durch den Deutschen Bundestag.

Der Großteil der Beiträge an das UN-System kam in den Jahren 2016 und 2017 aus dem Auswärtigen Amt mit insgesamt knapp 4,2 Milliarden Euro, gefolgt vom BMZ mit knapp zwei Milliarden Euro und dem Umweltministerium mit etwa 130 Millionen Euro, aber auch aus einer ganzen Reihe anderer Ministerien.⁵ Wenn über 90 Prozent der freiwilligen Mittel zweckgebunden vergeben werden, bedeutet dies, dass in den Bundesministerien, den deutschen Botschaften und den Vertretungen der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) jedes Jahr tausende Einzelentscheidungen über die Mittelvergabe an die unterschiedlichen Organisationen der Vereinten Nationen fallen. Der Bericht der Bundesregierung schlüsselt aber nicht auf, welches Ministerium in welcher Höhe und zu welchem Zweck für welchen Staat finanzielle Mittel vergibt oder technische Hilfe über das UN-System leistet. Die deutschen Mittelflüsse an das System der Vereinten Nationen sind also für den Bundestag oder die Öffent-

Abbildung 3:
Verhältnis Pflichtbeiträge zu freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands an das UN-System in den Jahren 2008 bis 2018 (in Prozent)



Quelle: Berechnung auf Grundlage von Tabelle 1.

Tabelle 3:
Anteile der Kernbeiträge der zehn Mitgliedstaaten im Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD mit den höchsten Beiträgen für operative Aktivitäten im Jahr 2017

Rang	Staat	Anteil in Prozent
1.	Schweden	44
2.	Niederlande	42
3.	Schweiz	41
4.	Dänemark	37
5.	Norwegen	31
6.	Japan	28
7.	Kanada	27
8.	Großbritannien	22
9.	USA	14
10.	Deutschland	9

Quelle: Dag Hammarskjöld Foundation, Financing the UN Development System: Time for Hard Choices, Uppsala, August 2019, Abbildung 25, S. 45.

⁴ CERF, Contributions by Donor, cerf.un.org/our-donors/contributions-by-donor

⁵ Auswärtiges Amt (Hrsg.), 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 2016 und 2017, Berlin, Oktober 2018, S. 107.

lichkeit im Detail kaum nachzuvollziehen. Die versteckten Verwaltungskosten dieser Mikrosteuerung sind sowohl auf deutscher wie auch auf UN-Seite vermutlich enorm; eine politische Prioritätensetzung ist nicht erkennbar.

Vorschläge zum künftigen deutschen Finanzengagement

Die Bundesrepublik Deutschland ist in den letzten Jahren ein sehr großer, aber mitnichten ein ›guter Geldgeber in einem regelorientierten Multilateralismus geworden. Zwar bleibt zu erwarten, dass Deutschland noch ein paar Jahre lang freiwillig so intensiv in das UN-System einzahlen wird, wie es gegenwärtig der Fall ist. Sollte aber die politische Bedeutung von Flucht und Migration zugunsten anderer Prioritäten plötzlich an Gewicht verlieren oder sollten die Haushaltsmittel in einem wirtschaftlichen Abschwung wieder knapper werden, ist das Risiko sehr hoch, dass Deutschland seine Mittel ebenso schnell wieder kürzen wird, wie sie innerhalb kurzer Zeit erhöht worden sind. Insbesondere der große Teil der zweckgebundenen Beiträge würde dann schneller als erwartet auslaufen.

Wenn es Deutschland also ernst damit meint, den Multilateralismus auch langfristig finanziell stützen zu wollen, ist es jetzt an der Zeit, politisches Kapital dafür einzusetzen und die Pflichtbeiträge im gesamten UN-System »zeitnah und vollständig« entsprechend der jeweiligen Haushaltsordnung zu zahlen. Darüber hinaus sollte erwogen

werden, die Pflichtbeiträge in den Teilen des UN-Systems freiwillig zu erhöhen, die sich an der Beitragsskala der Vereinten Nationen orientieren. Das bedeutet, auch gegen den Widerstand einzelner großer Beitragszahler für politische Veränderungen in der Finanzierungslandschaft zu sorgen, statt sich mit zweckgebundenen freiwilligen Mitteln ›freizukaufen«. Dies würde auch eine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen in die multilateralen Gremien der einzelnen UN-Organisationen bedeuten, statt einer nationalen Mikrosteuerung durch zweckgebundene Mittel.

Selbst wenn eine allgemeine Erhöhung von Pflichtbeiträgen in Einzelorganisationen mangels Konsenses nicht möglich ist, kann die Bundesregierung mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie zum Beispiel ihren Pflichtanteil am ordentlichen UN-Haushalt freiwillig um einen Prozentsatz erhöht. Grundsätzlich sollte die Bundesregierung den Vorschlag des UN-Generalsekretärs mittelfristig umsetzen, bei den freiwilligen Beitragsleistungen den Anteil der Kernbeiträge auf mindestens 30 Prozent zu erhöhen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung bei den freiwilligen Beitragsleistungen mehrjährige Verpflichtungen eingehen, um die Planung und Durchführung von Programmen und Projekten sicherzustellen.

Denn wenn mit der Formulierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) langfristige Pläne im Mittelpunkt stehen, dann bedarf es auch Finanzmittel, die ebenso langfristig orientiert sind. Auf nationaler Ebene bedeutet das, dass die deutsche Politik zum Beispiel über die Anpassung von Haushaltsordnungen nachdenken muss, um von kleinteiliger, zweckgebundener Finanzierung auf neue multilaterale Finanzierungsmechanismen umsteigen zu können.

Wichtig ist bei allen Lösungen, dass dabei nicht nur auf die Perspektive der großen Geldgeber geachtet wird, sondern auch die politischen Prioritäten des globalen Südens einbezogen werden – ein Kernelement klassischer Haushaltsverfahren im System der Vereinten Nationen.

English Abstract

Prof. Dr. Klaus Hüfner · Dr. Ronny Patz

Germany's Financial Contributions to the UN System from 2008 to 2018 pp. 262–266

From 2008 to 2018, Germany became one of the largest contributors to the United Nations system. Since 2015, its voluntary contributions have increased significantly, but additional funds are directed almost exclusively to humanitarian agencies (e.g. WFP, UNHCR, UNICEF and UNRWA) and UNDP. Germany's increasing engagement is mainly a response to the refugee and migration policy in recent years, and is thus politically fragile. A large share of German contributions is also tightly earmarked, undermining multilateral decision-making. It will depend on political will whether Germany can evolve from being not only a large donor, but also one that supports increased core funding to the UN system.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Entwicklungsfinanzierung, Haushalt/Verwaltung, Multilateralismus, UNDP, Budget/Administration, Development Finance, Germany's UN policy, Multilateralism

Den digitalen Wandel nachhaltig gestalten

Die Digitalisierung wird zunehmend nicht mehr nur als Chance, sondern auch als Risiko für eine nachhaltige Entwicklung und die Überwindung globaler Ungleichheiten wahrgenommen. Die Vereinten Nationen können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Risiken und Herausforderungen zu identifizieren und anzugehen.



Kerstin Fritzsche, geb. 1982, ist Senior Research Associate am Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS) in Potsdam.

✉ kerstin.fritzsche@iass-potsdam.de

mations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Immer drängender stellt sich daher die Frage, wie die Digitalisierung zum Wohle und Nutzen aller heute lebenden Menschen und zukünftigen Generationen gestaltet werden kann.

Was heißt nachhaltige Digitalisierung?

So leicht diese Frage gestellt ist, so schwer ist sie zu beantworten. Drei Aspekte sind dafür ausschlaggebend: Zum einen gibt es nicht ›die eine‹ Digitalisierung oder ›den einen‹ digitalen Wandel. Vielmehr stehen diese Begriffe für eine Vielzahl komplexer Wandlungsprozesse, die mit der weltweit zunehmenden Bedeutung verschiedener digitaler Technologien und Infrastrukturen in immer mehr Lebens- und Wirtschaftsbereichen zusammenhängen. Zweitens muss eine nachhaltige Gestaltung der Digitalisierung auf unterschiedlichen, wenngleich eng miteinander verwobenen Ebenen ansetzen, um potenzielle negative Effekte zu minimieren und po-

Immer drängender stellt sich die Frage, wie die Digitalisierung zum Wohle aller Menschen gestaltet werden kann.

Der Diskurs um die Digitalisierung wird überwiegend chancenorientiert geführt.¹ Globale Vernetzung und Zugang zu Informationen, so eine Annahme, werden inklusives wirtschaftliches Wachstum und soziale Entwicklung weltweit befördern. Gleichzeitig können Produktion und Konsum mit Hilfe digitaler Technologien von Ressourcenverbrauch und dem Ausstoß klimaschädlicher Gase entkoppelt werden, was nachhaltigere Wirtschaftsweisen ermöglicht. Jedoch wird der Blick auf das Internet und die Möglichkeiten der Digitalisierung zunehmend auch von Skepsis geprägt.² Diese speist sich zum einen daraus, dass viele der erwarteten positiven Effekte der Digitalisierung nicht oder nur zum Vorteil weniger Akteure eingetreten sind. Die »digitale Dividende«, so stellte die Weltbank im Weltentwicklungsbericht des Jahres 2016 fest, ist hochgradig ungleich verteilt.³ Zudem sind in den vergangenen Jahren die Risiken sowie negative und nicht beabsichtigte Folgen der Digitalisierung immer deutlicher zum Vorschein getreten, sei es die Beeinflussung gesellschaftlicher Diskurse durch gefälschte Nachrichten und Hasskommentare im Netz, die Vormachtstellung einiger weniger Konzerne in der globalen Digitalökonomie, die Verletzung von Freiheitsrechten durch staatliche Überwachung und Kontrolle im Internet oder der hohe ökologische Fußabdruck von Infor-

sitive zu stärken. Solche Effekte entstehen beispielsweise im Zusammenhang mit der Produktion, Nutzung und Entsorgung beziehungsweise Wiederverwertung von digitalen Technologien, aber auch durch die Art und Weise sowie den Zweck ihres Einsatzes. Ein weiteres zentrales Gestaltungsfeld

¹ André Reichel, Nachhaltige Digitalisierung, digitale Nachhaltigkeit?, in: Holger Rogall et al. (Hrsg.), Im Brennpunkt: Zukunft des nachhaltigen Wirtschaftens in der digitalen Welt (Jahrbuch Nachhaltige Ökonomie, Bd. 6, 2018/2019), Marburg 2018, S. 87–100, hier S. 87f.

² Roxana Radu, Negotiating Internet Governance, Oxford 2019, S. 196.

³ World Bank, World Development Report 2016: Digital Dividends, Washington, D.C., 2016.

sind schließlich die Rahmenbedingungen und Faktoren, die die Ausbildung systemischer Risiken⁴ und struktureller Veränderungen durch den Einsatz digitaler Technologien beeinflussen. Bestrebungen zur Regulierung und Normensetzung erzeugen aufgrund dieser Komplexität immer wieder Widersprüche und Zielkonflikte. Drittens sind Konzepte wie nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeit, mit denen der Gestaltung und Prioritätensetzung auf diesen unterschiedlichen Ebenen eine normative Richtung gegeben werden soll, selbst nicht klar definiert und werden sehr unterschiedlich ausgelegt.⁵ Dies erschwert ihre eindeutige Operationalisierung und damit auch ihre Umsetzung. Um für Akteure handlungsleitend zu wirken, braucht es einen Konsens über ein gemeinsames Begriffsverständnis von Nachhaltigkeit und klare Angaben, wie diese erreicht werden soll.

Aktivitäten der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen haben sich mit der Agenda 2030 und den 17 Zielen für nachhaltige Ent-



Ein Mädchen im Flüchtlingslager Dzaleka in Malawi wird im Rahmen eines bereits im Jahr 2013 durchgeführten Programms zur Entwicklung eines globalen biometrischen Systems für das UNHCR einem Iris-Scan unterzogen. FOTO: UNHCR/T.GHELLI

wicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) ein solches gemeinsames, wenngleich in manchen Aspekten widersprüchliches Verständnis gegeben. Es bildet einen wichtigen Referenzrahmen für die Aktivitäten und Initiativen der UN im Bereich neuer IKT und der Digitalisierung. So rief beispielsweise im Jahr 2010 die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU) gemeinsam mit der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) eine Breitband-Kommission für digitale Entwicklung ins Leben, um den Ausbau von Breitbandnetzen in Entwicklungsländern und unterversorgten Regionen zu fördern. Im Zuge der Agenda 2030 wurde die Kommission als Breitband-Kommission für nachhaltige Entwicklung neu aufgelegt.⁶

Das Beispiel zeigt auch, dass IKT und Digitalisierung kein neues Thema für die UN sind. Besonders seit den 2000er Jahren haben zahlreiche UN-Organisationen eine umfassende Expertise zu spezifischen, ihrem Mandat entsprechenden internet- und digitalpolitischen Themen aufgebaut und wichtige Impulse zu den jeweiligen Debatten gegeben. Diese Entwicklung ist unter anderem auf die Arbeit der im Jahr 2006 ins Leben gerufenen Gruppe der UN für die Informationsgesellschaft (United Nations Group on the Information Society – UNGIS) zurückzuführen.⁷ UNGIS ist mit der Aufgabe betraut, Koordination und Kohärenz der IKT-bezogenen Aktivitäten und Programme relevanter UN-Einrichtungen zu stärken und damit die Umsetzung international vereinbarter Entwicklungsziele zu unterstützen.⁸ Dies betrifft vor allem die Ziele des Weltgipfels zur Informationsgesellschaft (World Summit on the Information Society – WSIS) aus den Jahren 2003 und 2005 wie auch die SDGs.

In den letzten Jahren haben IKT und Digitalisierung im Kontext der SDGs innerhalb der UN spürbar an Bedeutung gewonnen. So schafft das UN-System zunehmend spezielle Experimentier- und Entwicklungsräume für digitale Anwendungen und Technologien, die eine nachhaltige Entwicklung unterstützen sollen. Ein Beispiel dafür sind die im Einklang mit der IKT-Strategie der UN ins Leben gerufenen Technologie-Innovationslabore (United Nations Technology Innovation Labs – UNTIL) in

⁴ Pia-Johanna Schweizer, Systemic Risks – Concepts and Challenges for Risk Governance, *Journal of Risk Research*, 40. Jg., 3859/2019, S. 1–16.

⁵ Paul Johnston et al., Reclaiming the Definition of Sustainability, *Environmental Science and Pollution Research*, 14. Jg., 1/2007, S. 60–66.

⁶ Breitband-Kommission für nachhaltige Entwicklung, broadbandcommission.org/about/Pages/default.aspx

⁷ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Unsere gemeinsame digitale Zukunft*, Berlin 2019, hier S. 334.

⁸ UNGIS Input to the United Nations High Level Political Forum (HLPF) 2019, Sustainable Development Goal 17: Strengthen the Means of Implementation and Revitalize the Global Partnership for Sustainable Development; verfügbar unter www.ungis.org/Portals/0/documents/HLPF2019/UNGIS-HLPF2019Input.pdf

Afrika, Asien und Europa.⁹ In den Laboren sollen in enger Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren drängende Probleme mit Hilfe von Technologien wie künstlicher Intelligenz (KI), Blockchain¹⁰, einer elektronischen, dezentral verwalteten Datenbank, und dem Internet der Dinge angegangen werden. Sobald sie einsatzfähig sind, sollen diese Anwendungen und Technologien allen UN-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Im Juli 2019 hat zudem das Entwicklungsprogramm der UN (United Nations Development Programme – UNDP) 60 ›Accelerator Labs‹ gestartet, die mit lokalen Unternehmen sowie Entwicklerinnen und Entwicklern zusammenarbeiten, um »neue Lösungen für globale Herausforderungen wie Klimawandel und steigende Ungleichheit zu testen und zu skalieren«¹¹. Auch entwickeln und erproben eine Vielzahl von UN-Organisationen zur Unterstützung ihrer Arbeit eigene Anwendungen für KI¹², Blockchains, Drohnen und andere digitale Technologien. Bei all diesen Beispielen steht die Lösung eines konkreten Nachhaltigkeitsproblems im Vordergrund.

Herausforderungen

Verschiedene Beispiele aus der internationalen Zusammenarbeit offenbaren jedoch, wie schwierig eine nachhaltige Gestaltung solcher digitaler Lösungen sein kann. Kritik zog beispielsweise die Erstellung digitaler Identitäten für Flüchtlinge in Verbindung mit der Verwendung biometrischer Daten, besonders Iris-Scans, durch das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) auf sich. Angemahnt wurde unter anderem, dass derartige Technologien an besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen erprobt würden und mögliche Risiken nur unzureichend berücksichtigt werden, die durch die Nutzung von Biometrie für diese Menschen entstehen könnten.¹³ Dabei sei allerdings erwähnt, dass bereits seit mehreren Jahren

auch von UN-Organisationen die Schattenseiten des Einsatzes biometrischer und digitaler Technologien in der humanitären Hilfe umfassend diskutiert werden.¹⁴ Weiterhin merkten internationale Fachleute an, dass – oft entgegen anderslautender Ankündigungen – Blockchain-Projekte im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in vielen Fällen wenig transparent über ihre Ergebnisse, Rückschlüsse und die Gründe für Erfolg oder Scheitern Auskunft geben.¹⁵ Dies erschwere gemeinsames Lernen und den Aufbau einer Wissensbasis darüber, welchen tatsächlichen Nutzen die Verwendung von Blockchains in der internationalen Zusam-

Beispiele aus der internationalen Zusammenarbeit offenbaren, wie schwierig eine nachhaltige Gestaltung digitaler Lösungen sein kann.

menarbeit bringen könne. Ein Beispiel für die Verwendung einer Blockchain im Kontext der UN ist die ›Building Blocks‹-Initiative des Welternährungsprogramms (World Food Programme – WFP), die diese Technologie für die Verteilung von Hilfsleistungen nutzt.¹⁶ Laut eigenen Angaben des WFPs erhöht eine Blockchain die Effizienz, Transparenz und Sicherheit von Bargeldhilfen und verleiht den betroffenen Menschen mehr Autonomie über die Verwendung der Leistungen. Doch haben sich bisher nur wenige andere UN-Organisationen als Partner für eine gemeinschaftliche Nutzung der Blockchains gefunden. Damit wird der Vorzug dieser Technologie gegenüber einer konventionellen Datenbank fraglich, zumal bestimmte Eigenschaften der Blockchain-Technologie, wie etwa die Unabänderlichkeit der darin gespeicherten Informationen, durchaus auch mit Nachteilen für die Nutzerinnen und Nutzer behaftet sein kann.¹⁷

⁹ UNTIL, until.un.org

¹⁰ Für Blockchain besteht bisher keine einheitliche Definition. Siehe dazu: Vincent Schlatt et al., Blockchain: Grundlagen, Anwendungen und Potenziale, Projektgruppe Wirtschaftsinformatik des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik, Bayreuth 2016.

¹¹ UNDP, 21st Century Development: 60 Accelerator Labs Aim to ›Future Proof‹ Progress, www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2019/60_Accelerator_Labs_Aim_to_Future_Proof_Progress.html

¹² Christian Djeflal, Künstliche Intelligenz nachhaltig entwickeln, Vereinte Nationen (VN), 5/2019, S. 207–212.

¹³ Katja L. Jacobsen, Experimentation in Humanitarian Locations. UNHCR and Biometric Registration of Afghan Refugees, Security Dialogue, 46. Jg., 2/2015, S. 144–164.

¹⁴ Anja Kaspersen/Charlotte Lindsey-Curtet, The Digital Transformation of the Humanitarian Sector, Humanitarian Law & Policy, 5.12.2016, blogs.icrc.org/law-and-policy/2016/12/05/digital-transformation-humanitarian-sector/

¹⁵ John Burg/Christine Murphy/Jean P. Pétraud, Blockchain for International Development: Using a Learning Agenda to Address Knowledge Gaps, MERL Tech 2018, siehe: merltech.org/blockchain-for-international-development-using-a-learning-agenda-to-address-knowledge-gaps/

¹⁶ Siehe WFP, Blockchain for Zero Hunger, innovation.wfp.org/project/building-blocks

¹⁷ Mirca Madianou, The Biometric Assemblage. Surveillance, Experimentation, Profit, and the Measuring of Refugee Bodies, Television & New Media, 20. Jg., 6/2019, S. 581–599.

Darüber hinaus werden ökologische Kriterien für eine nachhaltige Gestaltung von digitalen Technologien und Anwendungen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit oftmals vernachlässigt. Dass in Bezug auf die Umweltauswirkungen der IKT generell noch ein blinder Fleck besteht, zeigt sich zum Beispiel an den Prinzipien für digitale Entwicklung¹⁸, die auch von zahlreichen UN-Organisationen unterstützt werden. Diese geben Richtlinien vor, um nutzerzentrierte, kontextspezifische

Das bisherige System der Internet Governance stößt an seine Grenzen.

und schließlich auch nachhaltigere digitale Lösungen in der internationalen Zusammenarbeit zu entwickeln. Ökologische Aspekte, wie etwa Stromverbrauch, ressourceneffizientes Design und Anpassungs- und Reparaturfähigkeit sowie Strategien für eine Wiederverwertung oder sachgemäße Entsorgung der entwickelten Technologien werden dabei jedoch nicht ausdrücklich angesprochen.

Allerdings geraten zunehmend die Bedingungen, unter denen Digitalisierung Ungleichheiten und nicht-nachhaltige Entwicklungen hervorbringt oder verstärkt, sowie ihre systemischen Risiken in den Fokus verschiedener UN-Organisationen. So widmet sich die UNESCO unter dem Eindruck der steigenden Bedeutung und vielseitigen Anwendbarkeit von KI der Frage, wie diese ethisch gestaltet werden kann und was Menschsein vor dem Hintergrund disruptiver Technologien in Zukunft bedeuten wird.¹⁹ Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) wiederum begleitet kritisch die Entwicklung der globalen Digitalökonomie. In ihrem im September 2019 veröffentlichten Bericht zur digitalen Wirtschaft²⁰ stellte sie die überragende Dominanz von IT-Unternehmen aus China und den USA fest, die zu Abhängigkeiten und ungleicher Chancenverteilung

in digitalen Wertschöpfungsketten führe. Sollten diese nicht-nachhaltigen Entwicklungspfade und Strukturen der globalen Digitalökonomie beibehalten werden, so würde sich die Kluft zwischen den »hyper-digitalisierten« und »unter-vernetzten« Ländern weiter vertiefen und bestehende Ungleichheiten verstärkt werden.²¹

Eine Charta für nachhaltige digitale Entwicklung?

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität internet- und digitalpolitischer Fragestellungen intensiviert sich zudem der Eindruck, dass das bisherige System der Internet Governance an seine Grenzen stößt.²² Im Juli 2018 hatte daher UN-Generalsekretär António Guterres die Hochrangige Gruppe für digitale Zusammenarbeit ins Leben gerufen. Ihre Aufgabe war es, Vorschläge zu entwickeln, wie die Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Privatsektor, Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen, Wissenschaft, technischer Fachgemeinschaft und weiteren relevanten Akteuren gestärkt werden könne, um mit dem Ausmaß, der hohen Geschwindigkeit und den potenziellen unerwünschten Folgen des digitalen Wandels besser zurechtzukommen.²³ Der im Juni 2019 verabschiedete Bericht der Hochrangigen Gruppe präsentiert drei Modelle für eine zukünftige internationale Kooperationsstruktur im »Zeitalter der digitalen Verflechtung«²⁴. Diese greifen Elemente der bestehenden globalen Internet Governance auf und entwickeln diese weiter, um deren Schwächen zu beheben. So sollen zukünftige Governance-Modelle inklusiver sein, die Einbindung der unterschiedlichen Akteursgruppen sicherstellen, agiler auf neue Entwicklungen reagieren können, zu greifbareren Ergebnissen führen und diese besser nachverfolgen.

Doch ist fraglich, ob eine nachhaltigere Gestaltung der Digitalisierung allein durch eine Neustrukturierung der globalen Internet Governance zu erreichen sein wird. Das mit »Unsere gemeinsame digitale Zukunft« betitelte Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) gibt darauf eine klare Antwort und unterstreicht die Not-

¹⁸ Principles for Digital Development, digitalprinciples.org/

¹⁹ UNESCO, en.unesco.org/artificial-intelligence

²⁰ UNCTAD, Digital Economy Report 2019, Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries, New York 2019.

²¹ Ebd., S. 148f.

²² Julia Pohle, Verliert das Internet Governance Forum an Bedeutung?, VN, 5/2019, S. 201–206.

²³ United Nations, Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation 2018, www.un.org/en/digital-cooperation-panel/

²⁴ High-level Panel on Digital Cooperation, The Age of Digital Interdependence. Report of the UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation 2019.

wendigkeit, auf Ebene der internationalen Staatengemeinschaft eine »gemeinsame Vorstellung für eine nachhaltige, digital unterstützte Zukunft zu entwickeln und sich auf gemeinsame Leitkonzepte, Prinzipien und regulatorische Rahmenbedingungen zu verständigen«²⁵. Dafür schlägt der WBGU neben weiteren Maßnahmen vor, im Jahr 2022 – 30 Jahre nach der Konferenz der UN über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro – einen UN-Gipfel zum Thema Digitalisierung und Nachhaltigkeit durchzuführen. Als zentrales Ergebnis soll der Gipfel eine Charta der internationalen Staatengemeinschaft verabschieden. Diese soll Ziele und Grundsätze für die Gestaltung der Digitalisierung nennen, die Vermeidung von Systemrisiken des digitalen Wandels festschreiben und Elemente für eine nachhaltige Politikgestaltung im digitalen Zeitalter aufzeigen.²⁶ Der Verweis auf die systemischen Risiken der Digitalisierung ist dabei zentral. Sie zu identifizieren, kritisch zu diskutieren und gemeinsam mit einer Vielzahl an Akteuren Ansätze zu erarbeiten, um systemische Risiken zu minimieren, ist eine wichtige Zukunftsaufgabe der UN.

Impulse für Deutschland

In Deutschland hat sich in den letzten Jahren ein lebhafter von Wissenschaft und Zivilgesellschaft getragener Diskurs um Nachhaltigkeitsaspekte digitaler Technologien entwickelt. Neben ökonomischen und sozialen Fragestellungen werden dabei insbesondere ökologische Herausforderungen der Digitalisierung in den Fokus gerückt. Diese Entwicklung zeigt sich unter anderem in einer wachsenden Forschungslandschaft zu Themen von Digitalisierung und Nachhaltigkeit und in Veranstaltungen, wie der Konferenz »Bits und Bäume«²⁷ im November 2018. Diese hatte zum Ziel, die bislang oftmals rein technisch geführte Debatte um Digitalisierung stärker mit Fragen einer nachhaltigen und lebenswerten Zukunft zu verbinden.

Diesen normativen Diskurs auf die europäische Ebene und die der UN zu tragen, steckt bisher noch in den Kinderschuhen. Wichtige Impulse dafür hat das Hauptgutachten des WBGU gesetzt. Auf der Internet-Konferenz »re:publica« im Mai 2019 kündigte das Bundesumweltministerium (BMU) zudem in einem Eckpunktepapier an, das Thema Nachhaltigkeit und Digitalisierung stärker in die Welt-

klimakonferenzen einzubringen und es während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 auf die europäische Agenda zu setzen.²⁸ Um die Debatte um Digitalisierung und Nachhaltigkeit international zu stärken, sollte es Deutschland ein Hauptanliegen sein, über die bereits bestehenden Diskurse zu Digitalisierung als Frage zukünftiger Wettbewerbsfähigkeit und Digitalisierung als Werkzeug für nachhaltige Entwicklung hinauszugehen. Wie der WBGU anmahnt, sollten die systemischen Risiken der Digitalisierung für Deutschland und die Weltgemeinschaft verstärkt in den Fokus gerückt werden. Diese im Austausch mit Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft besser zu verstehen und Politikansätze und Leitbilder für eine nachhaltige Digitalisierung zu entwickeln, ist auf nationaler und internationaler Ebene eine Hauptaufgabe für die nächsten Jahre. Deutschland, als wichtiger Akteur der internationalen Zusammenarbeit, sollte sich darüber hinaus besonders für die Entwicklung von Rahmenbedingungen für eine global gerechte Digitalwirtschaft engagieren. Gemeinsam mit seinen Partnern in den Ländern des Globalen Südens sollte Deutschland neue Wege für eine faire Teilhabe an den wirtschaftlichen Möglichkeiten der Digitalisierung identifizieren und sich in den entsprechenden internationalen Foren dafür einsetzen, diese zu beschreiten.

English Abstract

Kerstin Fritzsche

Steering Digital Change Towards Sustainability pp. 267–271

The Sustainable Development Goals (SDGs) provide an important frame of reference for the many organizations of the United Nations that utilize digital technologies, such as big data, blockchain, and artificial intelligence in their work. However, UN organizations increasingly deal with the structural effects and systemic risks of digital technologies as the challenges they bear become more and more evident. Such a systemic approach to digital change should be strengthened within the UN to anticipate and better react to the current trajectories and unseen consequences of digitalization that could create and deepen inequalities and unsustainable development pathways.

Keywords: Digitalisierung, Entwicklungsziele, Deutschland, Digitalization, Germany, Sustainable Development Goals

²⁵ Ebd., hier S. 399.

²⁶ WBGU, Unsere gemeinsame digitale Zukunft, Berlin 2019, hier S. 397.

²⁷ Konferenz Bits und Bäume, bits-und-baeume.org/de

²⁸ Das Eckpunktepapier »Umwelt in die Algorithmen! Eckpunkte für eine umweltpolitische Digitalagenda des BMU« ist online verfügbar unter: www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nachhaltige_Entwicklung/eckpunktepapier_digitalisierung_bf.pdf

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalversammlung | 72. Tagung 2017/2018

- Unterbindung von Menschenhandel
- Steuerung von Migration und Flüchtlingen
- Kampf gegen den Klimawandel

Am 12. September 2017 wurde am UN-Amtssitz in New York die 72. Ordentliche Tagung der Generalversammlung eröffnet. Ihr neuer Präsident Miroslav Lajčák, vormals Außenminister und stellvertretender Ministerpräsident der Slowakei, gab das diesjährige Motto bekannt: »Der Mensch im Mittelpunkt: Streben nach Frieden und einem menschenwürdigen Leben für alle auf einem nachhaltigen Planeten«. Neben den großen Themen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und Klimaschutz standen unter anderem Technologie und Innovation, Geschlechtergerechtigkeit und menschliche Entwicklung auf der Agenda. In seiner Eröffnungsrede stellte Lajčák fest, dass der Fokus insbesondere beim schwierigen Migrationsthema auf den Menschen liegen müsse und man sich kein Scheitern leisten könne.

Generaldebatte

Vom 19. bis zum 25. September 2017 fand die Generaldebatte statt. Erstmals ergriff der neue Generalsekretär António Guterres das Wort. Er bekräftigte den Fokus der Generalversammlung auf die nachhaltige Entwicklung der Menschheit und spannte den thematischen Bo-

gen der anstehenden Herausforderungen von atomarer Unsicherheit und Terrorismus über Klimawandel und Diskriminierung bis hin zu Migration und Cybersicherheit.

Bei den Reden aller teilnehmenden Staats- und Regierungsoberhäupter wurde dem amerikanischen Präsidenten Donald Trump besondere Aufmerksamkeit zuteil, der zum ersten Mal vor dem Gremium sprach und gleich zu Beginn »starke, unabhängige und freie Nationen« als Fundament der Weltordnung kennzeichnete. Nordkorea drohte er mit vollständiger Zerstörung, würde dessen Führer, von Trump als »Raketenmann auf Selbstmord-Mission« titulierte, seine atomaren Ambitionen nicht fallenlassen. Der »korrupte Schurkenstaat« Iran werde geführt von einem »mörderischen Regime«. Das internationale Atomabkommen bezeichnete er als »Beschämung« für Amerika; ein erstes Anzeichen für seine Aufkündigung des Vertrags im Folgejahr.

Der deutsche Außenminister Sigmar Gabriel verurteilte nationalen Egoismus gemäß dem Motto »Unser Land zuerst« – eine deutliche Ansage an US-Präsident Trump. Auf die »nuklearen Provokationen« Nordkoreas hin müssten »klare Signale« gesendet werden. Speziell das Atomabkommen mit Iran wollte Gabriel nicht infrage gestellt wissen. Die Bereit-

schaft Deutschlands zu einer größeren Übernahme von Verantwortung spiegelte sich in der Kandidatur um einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat wider (vgl. Rede Gabriel, VN, 5/2017, S. 231f.).

Der russische Außenminister Sergej Lawrow kam ohne Umschweife auf die Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten zu sprechen und stellte erfreut fest, dass der US-Präsident ebenfalls am Prinzip der Souveränität festhalte. Die »bedenkenlose NATO-Erweiterung gen Osten« geißelte er als Wurzel des Konflikts in der Südost-Ukraine. Anders als sein deutscher Kollege griff er das Thema Klimawandel auf wie auch den Syrienkonflikt.

Der Hauptteil der 72. Tagung mit 76 Sitzungen schloss am 24. Dezember 2017. Der zweite Teil folgte mit der ersten Sitzung am 26. Januar 2018 mit weiteren 39 Sitzungen und endete am 17. September 2018. In diesem Zeitraum wurden 308 Resolutionen und 320 Beschlüsse verabschiedet. Am 3. Oktober 2017 wurde der Bericht des Generalsekretärs über die Aktivitäten der UN angenommen (A/72/1; vgl. Henrike Landré, VN, 5/2017, S. 226).

Menschenhandel

In ihrer ersten Resolution verabschiedete die Generalversammlung am 27. September 2017 eine Erklärung zur Umsetzung des Weltaktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels (72/1). Menschenhandel in all seinen Ausprägungen verurteilend, werden die maßgeblichen Ursachen, Übereinkünfte, Maßnahmen und Akteure wie das Büro der Vereinten

Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) in Wien benannt. Flüchtlinge und Migranten – insbesondere Frauen und Kinder – seien stärker dem Risiko ausgesetzt, Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit zu werden. Vonnöten seien etwa Prävention mittels Aufklärung und Sensibilisierung, eine verbesserte Datenlage und ein verstärkter Informationsaustausch.

Abrüstung

Beim Thema Abrüstung, zu dem am 4. Dezember 2017 ganze 24 Resolutionen verabschiedet wurden, herrschte wie in den Vorjahren wenig Einigkeit. Während die meisten Staaten gegen ein **Wetterüsten im Weltraum** stimmten (72/26) beziehungsweise sich gegen die Erststationierung von Waffen im Weltraum aussprachen (72/27) – außer Israel und die USA –, erwiesen sich die Resolutionen, die das Ziel einer kernwaffenfreien Welt verfolgen, als weiterhin kontrovers. Unter den jeweils über 30 Nein-Stimmen gehörte auch Deutschland. In Resolution 72/31 werden die Mitgliedstaaten, die den Vertrag über das Verbot von Kernwaffen vom 7. Juli 2017 noch nicht unterzeichnet haben, dazu aufgerufen, dieses baldmöglichst nachzuholen.

Frieden und Sicherheit

Bei der Bewertung der Situation in **Afghanistan** deckte die Generalversammlung am 24. November 2017 (72/10) alle primären Handlungsfelder der Organisation ab. Trotz der vielfältigen Bemühungen der Europäischen Union (EU), der UN, der USA und der afghanischen Regierung muss sie ein anhaltend hohes Maß an Gewalt feststellen. Beklagt werden die knapp 100 Todesopfer infolge des Terroranschlags vom 31. Mai 2017 im Zentrum von Kabul. Den im aktuellen UNODC-Bericht über Opium vermerkte Anstieg der Drogengewinnung und des Drogenanbaus nimmt die Generalversammlung aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Drogenhandel und den terroristischen Aktivitäten der Taliban mit Besorgnis auf.

Strafrechtliche Verantwortung

Große Bedeutung maß die Generalversammlung weiterhin der Frage zu, wie kriminelle Tätigkeiten von Seiten der UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter – einschließlich Sachverständiger, die im Auftrag der Organisation handeln – strafrechtlich geahndet werden können. In Resolution 72/112 ergeht die Aufforderung an den Generalsekretär, die bestehende Nulltoleranzpolitik gegenüber sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, Betrug und Korruption organisationsweit zu kommunizieren. Diese Politik gelte es fortan »kohärent und koordiniert« umzusetzen; die Mitgliedstaaten müssten stärker den an sie verwiesenen Vorwürfen nachgehen.

Terrorismusbekämpfung

In Resolution 72/123 vom 7. Dezember 2017 wird die Initiative des Generalsekretärs gewürdigt, alle Stellen innerhalb der Organisation, die sich mit diesem Thema beschäftigen, in das im Juni 2017 neu geschaffene UN-Büro für Terrorismusbekämpfung (UN Office of Counter-Terrorism – UNOCT) zu überführen. Es sei dringend erforderlich, die Zusammenarbeit wie auch die Umsetzungsbemühungen der weltweiten Strategie zur Terrorismusbekämpfung auf allen Ebenen – international, national, regional und subregional – zu verstärken.

Sozialfragen

Dass globale **Gesundheit** in all ihren thematischen Facetten, etwa HIV/Aids, Tuberkulose, Cholera, sexuelle und reproduktive Gesundheit, ein zentrales außenpolitisches Wirkungsfeld darstellt, bestätigte die Generalversammlung einmal mehr in Resolution 72/139. Adressaten der Handlungsaufträge sind vornehmlich die Mitgliedstaaten: Sie sollen ausreichend finanzielle Mittel für eine gesundheitsbezogene Forschung und Entwicklung zur Verfügung stellen sowie für eine ausreichende Gesundheitsversorgung der Schwächsten sorgen, darunter ältere Menschen, Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten. Für das Jahr 2019

wurde beschlossen, eine Tagung auf hoher Ebene über allgemeine Gesundheitsversorgung abzuhalten.

Die Generalversammlung würdigte am 19. Dezember 2017 die zahlreichen globalen und regionalen Initiativen, Konferenzen und Gipfeltreffen zur Stärkung der internationalen Solidarität mit **Flüchtlingen**, die im Jahr 2017 initiiert wurden (72/150). Der Hohe Kommissar für Menschenrechte möge berichten, inwiefern sich die Zusammenarbeit bei der Messung der Auswirkungen der Aufnahme von Flüchtlingen, des Flüchtlingschutzes und der Flüchtlingshilfe verbessern ließe. Ziel sei eine »ausgewogenere, berechenbarere und nachhaltigere Lasten- und Verantwortungsteilung«.

Insgesamt 23 detailliert aufgeschlüsselte Ziele mitsamt Maßnahmen zur Umsetzung, Weiterverfolgung und Überprüfung enthält der im Juli 2018 entstandene Entwurf des Ergebnisdokuments ›Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration‹ (A/CONF.231/3), der in Marrakesch im Dezember 2018 offiziell angenommen werden soll (72/244). Der Pakt sei ein »rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen«, auf den die Verpflichtungen der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten aufbauen.

Wirtschaft und Entwicklung

In Resolution 72/128 wird der Klimawandel als »eine der Triebkräfte des Katastrophenrisikos« identifiziert, der Menschen zur Flucht bewegt und besonders die Entwicklungsländer trifft. Neben der Ressource Wasser werden auch Wälder als wichtiges Element in der **Katastrophenvorsorge** benannt. Alle Beteiligten sollen verstärkt in den vier Prioritätsbereichen des Sendai-Rahmens für Katastrophenvorsorge 2015–2030 zusammenarbeiten, namentlich: Verständnis, Institutionen, Investitionen sowie Prävention.

Mit der Tatsache konfrontiert, dass der Hunger weltweit zugenommen hat, und mit dem Ziel der Welternährungssicherheit vor Augen, betonte die Generalversammlung in Resolution 72/215 die Bedeutung von **Agrartechnologien**: Sie erhöhten nicht nur die Produktivität,

sondern auch die Nachhaltigkeit und Widerstandskraft der Systeme zur Nahrungsmittelerzeugung. Auf der Maßnahmenebene stehen junge Menschen, Wissens- beziehungsweise Technologietransfer, Forschung und Innovation sowie darauf ausgerichtete Partnerschaften mit der Wirtschaft im Mittelpunkt.

Menschenrechte

Die Situation von **Mädchen** und die vielfältigen Gefährdungen, denen die meisten durch ein Leben in Armut ausgesetzt seien, wurden in Resolution 71/154 umfassend beleuchtet. Zur Sprache kommen Aspekte wie Kinder- und Zwangsarbeit, Hygiene, Gesundheit, Zugang zu Bildung, Diskriminierung, sexuelle und andere Formen der Gewalt, Kinder-, Zwangs- und Frühverheiratungen. Die Mitgliedstaaten werden zur Ergreifung entsprechender Maßnahmen in Partnerschaft mit anderen Akteuren aufgerufen; beispielsweise sollen sie detaillierte Datensammeln und auswerten, um die Auswirkung der Resolution auf das Wohl von Mädchen besser beurteilen zu können.

Am selben Sitzungstag widmete sich die Generalversammlung wie schon im Vorjahr konkret der Lage der Menschenrechte in Nordkorea (72/188), Iran (72/189), der Ukraine (72/190) und **Syrien** (72/191). Im Falle Syriens wird im Zusammenhang mit den fortgesetzten Angriffen und der wahllosen Tötung von Zivilpersonen der jüngste Einsatz chemischer Waffen im April 2017 verurteilt. Laut Bericht des Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus der Organisation für das Verbot chemischer Waffen und der Vereinten Nationen (Joint Investigative Mechanism – JIM) vom Oktober 2017 stünde fest, dass die syrische Armee diesen Einsatz zu verantworten habe. Der langen Liste an gravierenden Menschenrechtsverletzungen, für die alle Konfliktbeteiligten verantwortlich gezeichnet werden, schließt sich ein umfangreicher Forderungskatalog der Staatengemeinschaft an. Zum Beispiel gelte es, Praktiken wie Folter, Geiselnahmen, Massentötungen und Hinrichtungen zu unterbinden.

Bezüglich **Myanmar** galt die besondere Aufmerksamkeit der Generalver-

sammlung den hunderttausenden Rohingya-Muslimen, die infolge des Gewaltausbruchs im August 2017 im Rakhaing-Staat nach Bangladesch geflohen sind (72/248). An die Behörden Myanmars ergeht die Aufforderung, den Einsatz des Militärs sofort zu beenden und die Rückkehr aller Binnenvertriebenen und Flüchtlinge »auf Dauer, in Sicherheit und Würde und im Einklang mit dem Völkerrecht« zu gewährleisten.

Haushalt und Verwaltung

Für den **Zweijahreshaushalt** vom 1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019 bewilligte die Generalversammlung am 24. Dezember 2017 Mittel in einer Gesamthöhe von 5,4 Milliarden US-Dollar (72/263). In der Resolution 72/266 B vom 5. Juli 2018 genehmigt sie versuchsweise die vom Generalsekretär vorgeschlagene Umstellung auf eine Einjahreshaushaltsperiode beginnend mit dem Programmbudget für 2020. Das Budget für Friedenssicherungsmissionen bleibt für den Zeitraum vom 1. Juli 2018 bis zum 30. Juni 2019 mit insgesamt 6,69 Milliarden US-Dollar auf dem Stand des Vorjahres (A/C.5/72/25).

In eben jener Resolution 72/266 B bekräftigen die Mitgliedstaaten, dass Rechenschaftspflicht ein Kernprinzip der **Verwaltungsreform** sei, und ersuchen den Generalsekretär, »die Entwicklung eines klaren, einfachen und transparenten Systems zur Delegation von Befugnissen« voranzutreiben. Im Zuge der organisatorischen Umstrukturierung wurde die Einrichtung der Hauptabteilung Managementstrategie, Grundsatzpolitik und Regeleinhaltung (Department of Management Strategy, Policy and Compliance – DMSPC) sowie die Hauptabteilung Operative Unterstützung (Department of Operational Support – DOS) beschlossen.

Umwelt

Am 20. Dezember 2017 widmeten sich die Mitgliedstaaten eingehend dem **Klimaschutz** (72/219) – für sie ein Thema höchster globaler Priorität, das vormalig für sich stehende Aspekte wie die Neue

Urbane Agenda, Wasser oder Ozeane darunter fasst. Angesichts der neuesten Erkenntnisse der Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organization – WMO) über den deutlichen Anstieg der Treibhausgase in der Atmosphäre, zeigen sich die Staaten äußerst besorgt über die mannigfaltigen Auswirkungen – speziell auf die Entwicklungsländer. Es besteht Einigung darüber, im Jahr 2019 einen Klimagipfel auf hoher Ebene einzuberufen, wie vom Generalsekretär vorgeschlagen. Vom 6. bis 17. November 2017 hatte bereits die 23. Weltklimakonferenz (Conference of the Parties – COP-23) in Bonn unter der Präsidentschaft der Fidschi-Inseln stattgefunden.

Wahlen und Ernennungen

Am 5. Juni 2018 erfolgte die Wahl von María Fernanda Espinosa Garcés aus Ecuador zur neuen Präsidentin der Generalversammlung. Drei Tage später trug Deutschlands Bewerbung um einen Sitz im Sicherheitsrat Früchte: Zusammen mit Belgien, der Dominikanischen Republik, Indonesien und Südafrika wurde es mit 184 von 193 möglichen Stimmen für die Dauer von zwei Jahren als nichtständiges Mitglied in das Gremium gewählt.

Der ehemalige New Yorker Bürgermeister Michael R. Bloomberg wurde im März 2018 zum Sondergesandten für Klimaschutz ernannt. Der Milliardär sorgte wenige Monate darauf mit seiner Ankündigung für Schlagzeilen, das Sekretariat des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) mit 4,5 Millionen US-Dollar zu unterstützen – als Ausgleich für den Rückzug von US-Präsident Trump aus dem Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen.

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Generalversammlung: 71. Tagung 2016/2017, VN, 6/2018, S. 272ff., fort.)

Politik und Sicherheit

Abrüstungskonferenz | Tagungen 2018 und 2019

- Auflösung der Verhandlungsblockade nicht in Sicht
- Gesprächsverlagerung in andere Formate
- Allgemeine Krise der multilateralen Rüstungskontrolle

Auch in den letzten zwei Jahren konnten sich die 65 Mitgliedstaaten der **Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD)** nicht auf die Aufnahme von Rüstungskontrollverhandlungen einigen. Seit dem Abschluss der Verhandlungen über den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT) im Jahr 1996 finden in der CD keine Abrüstungsverhandlungen mehr statt. Der sich verschärfende Konflikt zwischen den Großmächten schlägt zunehmend auf die multilaterale Rüstungskontrolle insgesamt durch.

Immerhin gelang den CD-Mitgliedstaaten im Jahr 2018 die Einigung auf vier informelle Arbeitsgruppen. In diesen untergeordneten Gremien diskutierten die Mitglieder über Fragen, die schon lange auf der Liste möglicher Verhandlungsthemen stehen: die Beendigung des nuklearen Rüstungswettlaufs und nukleare Abrüstung; Elemente eines Vertrags über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT); Maßnahmen zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltall und schließlich negative Sicherheitsgarantien.

Der damalige deutsche CD-Botschafter Michael Bontino hatte den Vorsitz der Arbeitsgruppe zu negativen Sicherheitsgarantien. Gegenstand der Beratungen waren möglichst verbindliche und umfassende Zusagen der Nuklearwaffenstaaten, keine Nuklearwaffen gegen Nichtnuklearwaffenstaaten einzusetzen oder deren Einsatz anzudrohen. Bereits im Jahr 2016 hatte Deutschland gemeinsam mit Belgien, Kanada, den Niederlanden und Schweden in die damals von der Generalversammlung eingerichtete offene Arbeitsgruppe (open-ended working group – OEWG) zur nuklearen Abrüstung ein Arbeitspapier zu rechtsver-

bindlichen Sicherheitsgarantien eingebracht. Der Bericht der CD im Jahr 2018 an die UN-Generalversammlung (CD/2149) spiegelt die inhaltlichen Diskussionen allerdings nicht wieder, sondern beschränkt sich auf die formalen Aspekte der Arbeit der Abrüstungskonferenz.

Im Jahr 2019 gelang selbst die Einigung auf die Wiederaufnahme von Gesprächen in informellen Arbeitsgruppen oder ein Arbeitsprogramm nicht mehr. Stattdessen waren in Genf drei Entwicklungen zu beobachten, die symptomatisch auch für die allgemeine Krise in der multilateralen Rüstungskontrolle sind.

Erstens führt die Blockade der klassischen, konsensbasierten Institutionen wie der CD zu einer Verlagerung von rüstungskontrollpolitischen Verhandlungen in andere Gremien, in denen Abkommen durch eine Mehrheit angenommen werden können. Schon die Annahme des letzten von der CD ausgehandelten Abkommens, des CTBT, scheiterte im Jahr 1996 am Widerstand Indiens. Das Abkommen wurde dann von der UN-Generalversammlung verabschiedet. Neure multilaterale Abrüstungsabkommen, wie zuletzt etwa der im Jahr 2017 angenommene Vertrag über das Verbot von Kernwaffen, wurden abseits der etablierten ›Rüstungskontrollmaschinerie‹ ausgehandelt, um die Blockade der Großmächte zu umgehen. Die ständigen Sicherheitsratsmitglieder beklagen diese Verlagerung von Rüstungskontrollthemen in Foren, in denen sie kein Vetorecht haben, obwohl sie selbst durch ihre Verweigerungshaltung für diese Entwicklung letztendlich verantwortlich sind. Für die CD-Mitgliedstaaten stellt sich damit immer dringlicher die Frage, ob auch der seit langem auf der Tagesordnung stehende FMCT angesichts der fortdauernden Blockade Pakistans außerhalb der CD, etwa in der UN-Generalversammlung, verhandelt werden sollte.

Zweitens beschädigt der zunehmend rauere Ton in den internationalen Beziehungen die Arbeitsweise der CD. Diplomatische Gepflogenheiten, die die Diskussionen in der CD bisher von der direkten Auseinandersetzung zwischen Russland und den USA abschränkten, erodieren. So versuchten 22 überwiegend westliche Staaten im September 2018 zu verhindern, dass Syrien turnusgemäß den CD-Vorsitz für einen Monat übernimmt. Sie sprachen Damaskus die Legitimität für eine Leitung der Abrüstungskonferenz ab und begründeten dies unter anderem mit den Verstößen Syriens gegen das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (Chemiewaffenübereinkommen). Der Vorstoß scheiterte. Als Venezuela im Mai 2019 den Vorsitz innehatte, boykottierten die USA die Konferenz. Der amerikanische CD-Botschafter Robert Wood setzte sich zudem erfolgreich gegen eine positive Erwähnung des venezolanischen Vorsitzes im Jahresbericht 2019 ein (CD/WP.623).

Drittens entwickelt sich die CD fortschreitend zu einem Ort für Debatten zu rüstungskontrollpolitischen Themen im weiteren Sinne. Am Rande der Konferenz treffen sich Sachverständigengruppen und es findet eine Vielzahl von Seminaren, Workshops und Konferenzen statt. Im Mai 2019 diskutierten Fachleute der USA und der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) auf einem informellen Treffen erstmals Probleme der nuklearen Abschreckung mit CD-Vertreterinnen und -Vertretern. Es ist offen, ob die CD künftig eine Art diplomatisches Forum für Abrüstungsfragen wird. Für die internationale Sicherheit wäre es sicher besser, wenn die Abrüstungskonferenz nach nunmehr 23 Jahren des Stillstands auch wieder neue Abrüstungsverträge aushandelt.

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Oliver Meier, Abrüstungskonferenz: Tagungen 2013, VN, 2/2014, S. 77, fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Frauenrechtsausschuss | 69. bis 71. Tagung 2018

- Entscheidung zu komplexem Sorgerechtsfall
- Allgemeine Empfehlung zur Katastrophenvorsorge
- Gemeinsame Stellungnahme mit dem CRPD

Im Berichtszeitraum hatten unverändert 189 Vertragsstaaten das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention)** ratifiziert. Dem Zusatzprotokoll haben sich weiterhin 109 Vertragsstaaten rechtlich unterworfen. Sie eröffnen damit Einzelpersonen einen individuellen Beschwerdeweg, wenn diese ihre Rechte aus dem Übereinkommen verletzt sehen. Damit ist die Frauenrechtskonvention einer der am weitesten verbreiteten Beschwerdemechanismen unter den UN-Menschenrechtsübereinkommen.

Der **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW)** überwacht die Einhaltung der Konvention. Dies macht er überwiegend durch Individualbeschwerden und sogenannte Staatenprüfungsverfahren. Im Jahr 2018 entschied er über insgesamt zehn Individualbeschwerden von Einzelpersonen, evaluierte 24 Berichte von Vertragsstaaten und beschloss eine sogenannte Allgemeine Empfehlung zur Auslegung der Konvention. Darüber hinaus hat er eine gemeinsame Stellungnahme mit dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) erarbeitet, der die Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Staaten überwacht.

Individualbeschwerden

Von den zehn Individualbeschwerden hat der Ausschuss in zwei Fällen Verstöße gegen das Übereinkommen festgestellt, sechs Beschwerden für unzulässig erklärt und zwei Verfahren ohne Entscheidung beendet. Allen Beschwerden lag geschlechtsspezifische Gewalt zugrunde.

Fünf Beschwerden ausreisepflichtiger Asylbewerberinnen gegen Dänemark wurden mit ähnlichen Begründungen als unzulässig abgewiesen: In den Fällen H.D., A.O., M.K.M., S.F.A., A.S. gegen Dänemark sahen die Beschwerdeführerinnen ihre Rechte aus der Frauenrechtskonvention aufgrund von abgelehnten Asylgesuchen verletzt. Die Frauen aus Russland, Somalia und Uganda befürchteten unterschiedliche Arten geschlechtsspezifischer Gewalt bei der Rückkehr in ihre Heimatländer und wandten sich an den Ausschuss. Dieser stellte wiederholt fest, dass die Bewertung der Fakten und Beweise im nationalen Asylverfahren Sache der Behörden der Vertragsstaaten sei. Der CEDAW überprüfe lediglich, ob diese Bewertung vorurteilsfrei erfolgt ist, also nicht auf geschlechtsspezifischen diskriminierenden Stereotypen beruht. Eine solche Art der Bewertung durch die dänischen Behörden sei von den Beschwerdeführerinnen nicht ausreichend vorgetragen worden.

Eine weitere Beschwerde wurde für unzulässig erklärt, da die Beschwerdeführerin keine Verfassungsbeschwerde in der Türkei eingelegt und damit den erforderlichen innerstaatlichen Rechtsweg nicht ausgeschöpft hat, bevor sie sich an den Ausschuss wandte.

Zwei Verfahren hat der Ausschuss beendet, da er keinen Kontakt mehr zu der Beschwerdeführerin für weitere Nachfragen herstellen konnte (X gegen Österreich) beziehungsweise der Beschwerdegrund – das Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt im Herkunftsland aufgrund der drohenden Abschiebung aus Dänemark – während des Verfahrens weggefallen ist (X gegen Dänemark).

In den beiden erfolgreichen Beschwerden ging es um schwere Fälle von häuslicher Gewalt. In X gegen Timor-Leste hat sich die Beschwerdeführerin gegen die Untätigkeit der Behörden bei zahlrei-

chen Gewalttaten ihres Ehemanns und gegen ihre Verurteilung wegen Mordes an ihrem Mann gewandt. Der Ausschuss ist ihren Ausführungen gefolgt. Er hat einen Verstoß gegen Artikel 2 lit. c, d und f sowie 15 der Konvention festgestellt, da staatliche Stellen bei fortdauernder Gewalt jahrelang untätig geblieben sind, X. keine medizinische Versorgung ihrer Verletzungen erhalten hat und in dem Verfahren gegen sie zahlreiche prozessuale Versäumnisse vorgefallen sind. Der Ausschuss sieht als eine Ursache hierfür diskriminierende Einstellungen. X. wurde beispielsweise in ihrem Verfahren, in dem sie Notwehr vorbringt, darauf hingewiesen, dass sie als Ehefrau ihren Mann zu schützen habe.

Der zweite erfolgreiche Fall betrifft ein auch in Deutschland regelmäßig wiederkehrendes Thema im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt, das Gegenstand einer aktuellen gemeinsamen Stellungnahme internationaler Menschenrechtsgruppen – inklusive des CEDAW-Ausschusses – gegen Frauengewalt ist. In J.I. gegen Finnland trägt die Beschwerdeführerin für sich und ihren Sohn vor, dass das alleinige Sorgerecht über den gemeinsamen Sohn ihrem jahrelang schwer gewalttätigen Ehemann übertragen wurde. Das geschah, ohne dass Behörden und Gerichte trotz einschlägiger Verurteilungen seine Gewalttätigkeit angemessen berücksichtigt oder seine Erziehungsfähigkeit geprüft hätten. Stattdessen sei ihre psychische Gesundheit untersucht worden und man habe ihr feindseliges, ablehnendes Verhalten gegenüber ihrem Ehemann vorgehalten, das sich negativ auf das Kind auswirke. Der Ausschuss sah in der Sorgerechtsentscheidung den konventionswidrigen Ausdruck geschlechterstereotyper Vorstellungen des Gerichts, das einseitig ausgeübte häusliche Gewalt als einen beidseitigen Konflikt verharmlost, für den beide Elternteile die Verantwortung tragen.

Allgemeine Empfehlung

Der CEDAW verabschiedete die Allgemeine Empfehlung Nr. 37 zur geschlechtsspezifischen Dimension bei der Katastrophenvorsorge im Kontext des Klimawandels. Der Ausschuss betont, dass Ka-

tastrophensituationen für Frauen und Mädchen die bestehenden Geschlechterungleichheiten verschärfen und zu erhöhten Risiken, Gefahren und Lasten bei Frauen und Mädchen führen, etwa hohe Sterberaten, mehr Armut oder eine Zunahme geschlechtsspezifischer Gewalt. Der Ausschuss entwickelt Empfehlungen für klimabedingte Krisensituationen.

Gemeinsame Stellungnahme

Im August 2018 haben der CEDAW und der CRPD eine gemeinsame Position veröffentlicht, in der sie die sexuellen und reproduktiven Rechte aller Frauen, insbesondere von Frauen mit Behinderung hervorheben. Hintergrund ist die Besorgnis beider Ausschüsse, dass sich diesbezüglich in allen Weltregionen Schwächen bei der Umsetzung der Rechte aus den beiden Übereinkommen offenbaren.

Die Stellungnahme weist darauf hin, dass die sexuellen und reproduktiven Rechte den Zugang zu legaler und sicherer Abtreibung, zu den mit einer Abtreibung zusammenhängenden Unterstützungs- und Beratungsleistungen sowie Informationen darüber umfassen. Dies sei eine Voraussetzung für die Gewährleistung der Rechte auf Gesundheit, körperliche Integrität und für das Diskriminierungsverbot. Dabei sei entscheidend, dass Frauen ihre Entscheidung frei treffen können. Insbesondere Frauen mit Behinderungen müssen gegen Zwangsabtreibungen, unfreiwillige Sterilisationen oder Empfängnisverhütung geschützt sein – dies richtet sich auch an Deutschland.

Tagungen 2018

Der Ausschuss hielt im Berichtszeitraum drei Tagungen in Genf ab: 69. Tagung: 19.2.–9.3.; 70. Tagung: 2.7.–20.7. sowie 71. Tagung: 22.10.–9.11.2018. In diesem Zeitraum behandelten seine Mitglieder insgesamt 24 Staatenberichte. Die Empfehlungen, die der CEDAW zur verbesserten Umsetzung der Konvention für das jeweilige Land erarbeitet hat, unterschieden sich erwartungsgemäß stark. Daher werden für jede Sitzung aus einem Land positive Entwicklungen dar-



Zwei Frauen werden mit ihren Neugeborenen in einer Klinik des Bevölkerungsfonds (UNFPA) im Mutua Camp medizinisch versorgt. Sie sind Opfer der Zyklone Idai und Kenneth, die im März und April 2019 auf Mosambik trafen. Mehr als 600 Menschen verloren ihr Leben, etwa 2,2 Millionen Menschen sind auf Hilfe angewiesen. UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

gestellt, die der Ausschuss als konventionkonform gelobt hat.

69. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung prüfte der CEDAW die Staatenberichte aus Chile, Fidschi, Luxemburg, Malaysia, den Marshallinseln, Saudi-Arabien, Südkorea und Suriname.

Zu **Saudi-Arabien** hob der Ausschuss positiv hervor, dass seit September 2017 Fahrerlaubnisse gleichermaßen an Männer und Frauen erteilt werden können. Darüber hinaus dürfen Verwaltungsstellen von Frauen keine Erlaubnis eines männlichen Vormunds mehr verlangen, wenn sie Verwaltungsdienste in Anspruch nehmen wollen. Außerdem hat das Land im Jahr 2013 ein Gesetz erlassen, das häusliche Gewalt inklusive physische, psychische und sexualisierte Gewalt unter Strafe stellt.

70. Sitzung

Während seiner Sommersitzung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte aus Australien, den Cookinseln, Lichtenstein, Mexiko, Neuseeland, Palästina, Turkmenistan und Zypern.

Der CEDAW hob in seinem Bericht an **Neuseeland** eine Gesetzesänderung über schädliche digitale Kommunikation aus dem Jahr 2015 lobend hervor, wonach eine Behörde eingerichtet wird, die Beschwerden in Fällen von Beleidigungen über soziale Medien entgegennimmt und bearbeitet. Hierbei wird unter anderem ein besonderes Augenmerk auf geschlechtsspezifische Belästigung und Gewalt gelegt.

71. Tagung

Auf der Herbsttagung prüfte der CEDAW die Staatenberichte der Bahamas, Kongo, Laos, Mauritius, Nepals, Nordmazedoniens, Samoas und Tadschikistans.

Mauritius wurde für eine Reihe an neuen Gesetzen gelobt, die Schutz vor häuslicher Gewalt normieren, Abtreibung in bestimmten Fällen entkriminalisieren sowie Diskriminierung am Arbeitsplatz und im Bildungsbereich verbieten.

Heike Rabe

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Carolin Bovermann, Stefanie Lux und Heike Rabe, Frauenrechtsausschuss: 63. bis 65. Tagung 2016 und 66. bis 68. Tagung 2017, VN, 6/2018, S. 277ff., fort.)

Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung | 95. bis 97. Tagung 2018

- Unverhältnismäßiger Einsatz von Polizeigewalt in Israel
- Gewalt gegen Wanderarbeitskräfte in Saudi-Arabien
- Norwegische rassistische Gruppen im Internet präsenter

Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) traf sich im Jahr 2018 zu drei turnusmäßigen Tagungen in Genf (24.4.–12.5.; 6.8.–30.8.; 26.11.–14.12.). Wichtigstes Anliegen des CERD, der sich aus 18 Sachverständigen zusammensetzt, ist die Überwachung der Umsetzung des **Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD)**. Mit Abschluss der 97. Tagung blieb die Zahl der Vertragsstaaten bei 179. Der CERD hat seit dem Jahr 1984 die Aufgabe, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Sie ermöglichen es Einzelpersonen, eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten zu rügen, die die Prüfungscompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Insgesamt lassen jedoch nur 58 Staaten dieses Individualbeschwerdeverfahren zu.

Frühwarnverfahren

Im Rahmen der 95. Tagung verabschiedete der Ausschuss eine Entscheidung über die Ereignisse in **Israel** und zeigte sich alarmiert über den unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt durch die israelischen Sicherheitskräfte gegen palästinensische Demonstrantinnen und Demonstranten. Diese nahmen ab dem 30. März 2018 am ›Großen Rückkehrmarsch‹ in Gaza teil, bei dem an der Grenze zu Israel mindestens 40 Menschen, darunter fünf Kinder, getötet und Tausende verletzt wurden. Der Ausschuss zeigte sich durch die vielen Berichte beunruhigt, denen zufolge die israelischen Behörden den verletzten Palästinenserinnen und Palästinensern den Zugang zu medizinischer Soforthilfe verweigert haben und weiterhin verweigern.

Ebenfalls zutiefst besorgt zeigte sich der Ausschuss über die anhaltenden diskriminierenden Praktiken Israels gegen die palästinensische Bevölkerung sowie über das Fehlen geeigneter Rechenschaftsmechanismen, die es den Betroffenen ermöglichen würden, juristisch gegen die Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Der Ausschuss forderte die israelische Regierung auf, die unverhältnismäßige Gewaltanwendung im Gazastreifen unverzüglich zu beenden und den Verletzten einen sofortigen und ungehinderten Zugang zu medizinischer Versorgung zu gewährleisten. Des Weiteren forderte der CERD, eine unparteiische und unabhängige Untersuchung der Gewaltanwendung im Einklang mit internationalen Normen einzuleiten und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Israel solle sicherstellen, dass die Palästinenserinnen und Palästinenser nach dem ICERD uneingeschränkte Rechte genießen, insbesondere das Recht auf Leben und Sicherheit der Person, auf Meinungsfreiheit sowie auf medizinische Versorgung.

Individualbeschwerdeverfahren

Auf seiner Herbsttagung befasste sich der CERD mit der Mitteilung Nr. 58/2016 (S.A. v. Dänemark). Der ursprünglich aus Bosnien und Herzegowina stammende Beschwerdeführer hatte im Jahr 2002 die dänische Staatsbürgerschaft erworben und wohnt derzeit in dem Staat. Er behauptete, Opfer einer Verletzung seiner Rechte nach Artikel 2, Absatz 1 lit. c, Artikel 5 und 6 des ICERD durch Dänemark zu sein. Seiner Auffassung nach hätten die Behörden seine Rechte aus diesen Artikeln verletzt, als er im Juli 2009 Sozialhilfe beantragt hatte und aufgefordert wurde, bei den Einwanderungsbehörden eine Ausnahmegenehmigung für sein Aufenthaltsrecht in Dänemark

zu beantragen. Im August 2010 hatte der Antragsteller eine Beschwerde bei der Gleichbehandlungsstelle eingereicht, die ihm eine Entschädigung von umgerechnet rund 330 US-Dollar gewährt hatte. Der Antragsteller hatte später gegen die Entscheidung Berufung eingelegt, da die Entschädigung zu niedrig sei. Die Entscheidung war vom Bezirksgericht und vom Obersten Gericht bestätigt worden. Letzteres hatte den Antragsteller angewiesen, die Kosten des Verfahrens in Höhe von etwa 4200 US-Dollar zu übernehmen. Der Ausschuss vertrat die Auffassung, dass die Ansprüche des Beschwerdeführers nach Artikel 2, Absatz 1 lit. c sowie des Artikels 14 des ICERD unzulässig seien. Er stellte jedoch fest, dass die Mitteilung Fragen nach den Artikeln 5 und 6 des Übereinkommens aufwirft und erklärte diesen Teil der Mitteilung für zulässig. Der Ausschuss vertrat die Auffassung, dass die Entscheidungen der Behörden, die die dänische Staatsangehörigkeit des Antragstellers verneinen, eine Verletzung seiner Rechte nach Artikel 5 lit. d, iii des Übereinkommens darstellen. Der Ausschuss kam ferner zu dem Schluss, dass die dem Antragsteller gewährte Entschädigung nicht mit Artikel 6 des ICERD übereinstimmt. Darüber hinaus vertrat der Ausschuss die Auffassung, dass die Aufforderung an den Antragsteller, einen hohen Betrag zur Deckung der Prozesskosten des Gerichtsverfahrens zu zahlen, eine Sanktion gegen eine Person darstellt, die Opfer von Rassendiskriminierung geworden ist und lediglich eine angemessene Entschädigung verlangt. Er war daher der Ansicht, dass gegen Artikel 6 des ICERD verstoßen wurde.

Staatenberichte

Im Rahmen der Frühjahrstagung befasste sich der Ausschuss mit den Berichten aus Kirgisistan, Mauretanien, Nepal, Peru, Saudi-Arabien und Schweden. Während der Sommertagung beschäftigte er sich mit den Berichten aus Bosnien und Herzegowina, China, Japan, Kuba, Lettland, Mauritius und Montenegro. Die Herbsttagung nahm der CERD zum Anlass, sich mit den Berichten aus Albanien, Honduras, Irak, Norwegen, Katar und

Südkorea zu befassen. Von den 19 Abschließenden Bemerkungen sollen hier vier exemplarisch vorgestellt werden.

Der Ausschuss bedauerte das Fehlen einer Definition von Diskriminierung im Einklang mit dem ICERD und stellte fest, dass **Mauretanien** keine besonderen Maßnahmen zum Schutz von diskriminierten Gruppen ergriffen habe. Der Ausschuss begrüßte die Arbeit der Zivilgesellschaft in Mauretanien und die Tatsache, dass die Mehrheit der Organisationen von Frauen geleitet wird. Er erkundigte sich über die Fortschritte der Regierung in zahlreichen für den Ausschuss relevanten Themenfeldern, etwa bei der Beseitigung der Sklaverei, der Rückführung mauretischer Flüchtlinge aus dem Senegal, die Mehrfachdiskriminierung von Frauen und den Status des Gesetzentwurfs zur Beseitigung der Rassendiskriminierung.

Zu **Saudi-Arabien** bedauerte der Ausschuss, dass der Staat nicht Vertragspartei der beiden Internationalen Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) sowie über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) ist. Seine Sachverständigen forderten das Land ferner auf, eine Definition von Diskriminierung im Einklang mit dem Übereinkommen anzunehmen und dafür zu sorgen, dass der Entwurf eines Gesetzes gegen Hassreden den Begriff des Rassenhasses enthält. Er erkundigte sich nach Maßnahmen zum Schutz der schiitischen Muslime vor politischer, sozialer und wirtschaftlicher Marginalisierung, nach Maßnahmen gegen Stereotypen im Zusammenhang mit Menschen afrikanischer Herkunft und nach Bemühungen zur Verbesserung der Situation von Minderheitenfrauen. Der Ausschuss war besorgt über die Gewalt und den Missbrauch gegen Wanderarbeiterinnen und -arbeitnehmer, insbesondere Hausangestellte, Fälle von willkürlichen Haft- und Todesurteilen gegen Wanderarbeiter und deren unverhältnismäßige Vertretung in der Gefangenenpopulation. Der Vertragsstaat müsse das Vormundschaftssystem für Frauen abschaffen und die Diskriminierung bei der Übertragung der saudischen Staatsbürgerschaft bekämpfen, sagten Sachverständige und äußerten Besorgnis über Einschränkungen der Religionsfreiheit.



Eine Frau der Samen in der Stadt Kautokeino, dem Zentrum der Provinz Finnmark. In Kautokeino ist eine Hochschule der Samen angesiedelt; das Parlament dieser Volksgruppe befindet sich in Karasjok. Viele der Samen tragen – politisch motiviert – im Alltag ihre Tracht. FOTO: MARKUS LEHMANN

Der Ausschuss begrüßte die Einrichtung des Sekretariats für Menschenrechte in **Honduras**, einen besseren Schutz der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger sowie die Gewährung von Landtiteln für indigene Gemeinschaften. In Honduras, wo die Mordrate zu den höchsten der Welt gehört, die Korruption ein endemisches Problem ist und Armut und Ungleichheit große Herausforderungen darstellen, gibt die Gewalt Anlass zu großer Sorge. Der CERD nahm mit Besorgnis den schlechten Zustand der Gesundheitsversorgung, der Bildung, des Wohnraums und der Infrastruktur für indigene Völker zur Kenntnis. Der Ausschuss stellte fest, dass einige der Herausforderungen, mit denen indigene Völker und Menschen afrikanischer Abstammung konfrontiert waren, ein Vermächtnis des Kolonialismus sind, und ermutigte Honduras, sie durch einen speziellen Aktionsplan zur Umsetzung der Internationalen Dekade für Menschen afrikanischer Abstammung (2015–2024) gezielt anzugehen.

Beeindruckt zeigte sich der CERD von den Strategien und Ansätzen **Norwegens** zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung und forderte den Staat auf, eine führende Rolle bei der Bekämpfung von Rassenprofilerstellungen zu übernehmen. Diese entstehen auch durch den Einsatz biometrischer und Gesichts-

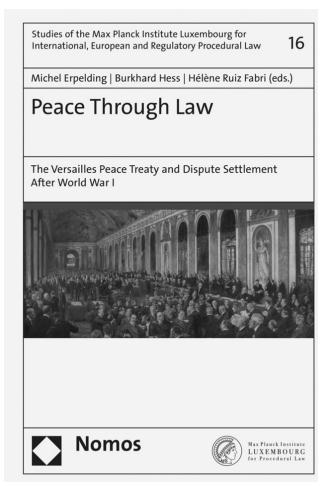
erkennungsmethoden oder durch Cybersicherheitsmaßnahmen. Rassismus und Rassendiskriminierung waren Faktoren, die beim Zugang zur Beschäftigung, insbesondere für Menschen afrikanischer Herkunft, oft ins Spiel kamen. Dies sei ein weiterer Bereich, der Aufmerksamkeit erfordere. Der Ausschuss äußerte Bedenken über eine zunehmend polarisierte öffentliche Debatte über Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten und deren Integration sowie über eine zunehmende Sichtbarkeit rassistischer und nationalsozialistischer Gruppen in den sozialen Medien. Er fragte nach Maßnahmen zur Verhinderung von Hassreden und begrüßte die Kampagne zum Stopp von Hassreden. Nach wie vor bestünden Probleme in Bezug auf die Anerkennung der Rechte der Samen, einem indigenen Volk, auf ihr Land und ihre Ressourcen außerhalb der Provinz Finnmark, ihre Rechte auf Seefischerei und die Umsetzung der freien, vorherigen und informierten Zustimmung, die offensichtlich fehle.

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 92. bis 94. Tagung 2017, VN 6/2018, S. 280f., fort.)

Mit Recht zum Frieden?

Eckart Conze



Michel Erpelding/
Burkhard Hess/
Hélène Ruiz Fabri
(Eds.)

**Peace Through Law.
The Versailles Peace
Treaty and Dispute
Settlement After
World War I**

Baden-Baden:
Nomos 2019, 354 S.,
92,00 Euro

Der Erste Weltkrieg wurde geführt als Krieg, um alle Kriege zu beenden. Deswegen sollten die Friedensverträge der Jahre 1919/1920 nicht nur einen gerechten Frieden schaffen, wie es insbesondere der amerikanische Präsident Woodrow Wilson immer wieder betonte, sondern der Frieden nach dem ›Großen Krieg‹ sollte ein Frieden des Rechts mit Rechtsregeln und Rechtsinstitutionen sein. Das Zentrum dieser internationalen Ordnung bildete der Völkerbund, in dem sich politische und rechtliche Ordnung institutionell verbinden sollte. Seine Aufgabe war es, vor allem durch Mechanismen der Streitschlichtung und Konfliktbeilegung den Friedensimperativ umzusetzen. Mit guten Gründen steht also das System des Völkerbunds als Kernelement der Versailler Ordnung im Mittelpunkt eines Bandes, zu dem, hervorgegangen aus einer Konferenz des Max-Planck-Instituts in Luxemburg für internationales, europäisches und regulatorisches Verfahrensrecht, vor allem Rechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler beigetragen haben.

In der Tat sind die Verhandlungen und die Friedensschlüsse voll von Bezügen auf Recht und Gerechtigkeit, ja die Verknüpfung von Recht und Politik, von Völkerrecht und Politik, die sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts intensiviert hatte, erreichte in Paris einen Höhepunkt. Was aber bedeutete diese Verrechtlichung der Politik – und umgekehrt diese Politisierung des Rechts – für den Friedensschluss von 1919? War sie ein Erfolg, weil man den Versuch unternahm, einen Frieden zu schließen, der auf klaren rechtlichen Prinzipien beruhte? Oder wurde das Recht als normative Grundlage der internationalen Ordnung

durch die Friedensschlüsse beschädigt, weil es insbesondere die Verlierer lediglich als eine Waffe in den Händen der Sieger wahrnahmen?

Die Antwort des Bandes ist eindeutig. Trotz aller Defizite und Schwächen und trotz der Tatsache, dass weder der Völkerbund noch das um ihn herum entwickelte Regelsystem die Erosion, also die Zerstörung der Versailler Ordnung und den Zweiten Weltkrieg verhindern konnten, betont er die Progressivität dieses Systems und ihre bis in die Gegenwart reichende normative und institutionelle Kontinuität. Das ist eine – für Juristinnen und Juristen ungewöhnlich – idealistische Perspektive, die insbesondere die Spannung zwischen Recht und Macht stark relativiert. So wird beispielsweise das zutiefst kolonialistische und rassistische Mandatssystem des Völkerbunds in ein sehr mildes Licht getaucht. Das gilt auch für den Minderheitenschutz.

Hier hätten Historikerinnen und Historiker vermutlich andere Akzente gesetzt. Darüber hinaus wird jede regelbasierte internationale Ordnung scheitern, wenn nicht der politische Wille existiert, sie zu erhalten. Dafür kann man auf Japan oder Deutschland in den 1930er Jahren verweisen. Mindestens ebenso wichtig war aber die mangelnde Bereitschaft der USA, die maßgeblich von der Regierung in Washington, D.C., errichtete Ordnung gerade in ihrer Frühzeit zu stabilisieren und zu garantieren. Vor diesem Hintergrund erinnern der Unilateralismus, der Neonationalismus und der aggressive Populismus der Gegenwart in der Tat an die Zwischenkriegszeit, an die Zerstörung des Multilateralismus und das damals wie heute prekäre Versprechen eines Friedens durch Recht.

Ein Vordenker des Völkerbunds

Alfredo Märker

Gemeinhin gilt der amerikanische Präsident Woodrow Wilson als entscheidender Impulsgeber für die Entstehung des Völkerbunds, auch wenn die USA dem gescheiterten Vorgänger der Vereinten Nationen niemals beigetreten sind. Weniger bekannt dürfte sein, dass mit dem späteren Reichstagsabgeordneten und Finanzminister Matthias Erzberger auch im deutschsprachigen Raum ein wichtiger Vordenker des Völkerbunds gewirkt hat.

Mit der Studie ›Erzbergers Lehren für den Weltfrieden‹ hat Alfons Siegel nun eine umfassende Erörterung der Völkerbundsschrift von Erzberger vorgelegt. Dessen im Jahr 1918 erschienenes Buch ›Der Völkerbund: Der Weg zum Weltfrieden‹ hatte schon der Staatsrechtler Theodor Eschenburg als »erste seriöse Schrift über den Völkerbund« in Deutschland bezeichnet. Als Bevollmächtigter der Reichsregierung hatte Erzberger mit der Unterzeichnung zum Waffenstillstandsvertrag von Compiègne am 11. November 1918 beigetragen. Zuvor schon war es ihm ein Anliegen gewesen, über Lehren aus der Kriegskatastrophe nachzudenken, damit sich »die Welt nicht wieder in ein Menschenschlachthaus verwandelt«.

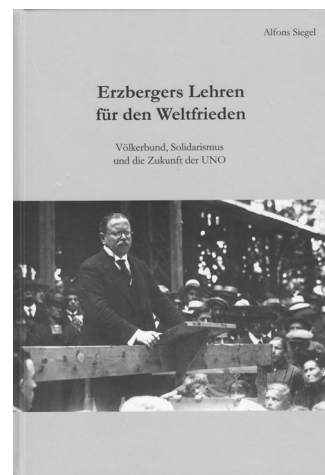
Siegel hat Erzbergers Verdienste nun ausführlich gewürdigt. Im Vorwort seines im Jahr 2018 erschienenen Buches bewertet auch der Friedensforscher Dieter Senghaas die Studie als »nicht nur politisch und wissenschaftsgeschichtlich interessant«, sondern auch als »Aufforderung, sich heute mit den schon bestehenden und sich dramatisch entwickelnden Weltproblemen der unmittelbaren Zukunft zu beschäftigen«.

Siegels Buch gliedert sich in vier Kapitel. Um Erzbergers Werk einzuordnen, präsentiert er eingangs weitere Friedensideen im zeitlichen Kontext. Konkret geht er in diesem knapp gehaltenen Ab-

schnitt auf die Schriften von Alfred Fried, Walther Schücking und Woodrow Wilson ein. Dem stellt er im nächsten Kapitel Erzbergers Schrift entgegen, die mit hilfreichen zusammenfassenden Kommentaren kritisch-würdigend nachgezeichnet wird. Dabei wird die »Obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit« als Herzstück seiner Völkerbundskonzeption identifiziert. Im dritten Kapitel stellt der Autor Erzbergers Ideen in einen zeitgenössischen Vergleich, befasst sich mit der Rezeption des Buches in den damaligen Medien und stellt Erzbergers Solidarismusideen vor. Eine übersichtliche Tabelle vergleicht dabei unter anderem Konzepte von Erzberger, die schließlich verabschiedete Völkerbundsatzung, den Entwurf der deutschen Regierung und einem weiteren Entwurf von Harry Graf Kessler. In diesem Abschnitt präsentiert Siegel außerdem einige Zeitungstitelblätter sowie eine Karikatur aus der Zeit.

Erzbergers Ideen, dies wird deutlich, waren keine Theoriekonstrukte, sondern Teil der öffentlichen Debatte. Im abschließenden Kapitel überträgt Siegel seine Überlegungen auf die heutige Zeit. Hier finden sich bekannte Reformideen von wirksameren Machtmitteln für die UN, über die Parlamentarisierung bis hin zur Forderung nach besserer Finanzausstattung und der Förderung eines »UNO-Bewusstseins«.

Insgesamt handelt es sich um eine verdienstvolle Analyse und Zusammenstellung. Das wissenschaftliche Niveau ist hoch. Man hätte aber noch sehr viel mehr über den Menschen und das viel zu früh beendete Leben von Matthias Erzberger erfahren wollen, denn der Zentrumsolitiker und Weltorganisationsvisionär erlebte weder das Scheitern des Völkerbunds noch das Entstehen der Vereinten Nationen. Im Jahr 1921 wurde Matthias Erzberger von Rechtsradikalen ermordet.



Alfons Siegel

Erzbergers Lehren für den Weltfrieden: Völkerbund, Solidarismus und die Zukunft der UNO

Biberach an der Riß:
Biberacher Verlagsdruckerei 2018, 248 S.,
19,80 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von September bis November 2019 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Ehemaliges Jugoslawien	S/RES/2496(2019)	5.11.2019	Der Sicherheitsrat fordert alle Behörden in Bosnien und Herzegowina auf, mit dem Internationalen Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zusammenzuarbeiten. Er begrüßt die Bereitschaft der Europäischen Union, die militärische Operation der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina (EUFOR ALTHEA) von November 2019 an weiterzuführen. Der Rat ermächtigt die Mitgliedstaaten, bis zum 4. November 2020 eine multinationale Stabilisierungstruppe (EUFOR ALTHEA) als Rechtsnachfolgerin der SFOR-Stabilisierungstruppe einzurichten und beschließt, die in Resolution 2183(2014) erteilte Ermächtigung bis zum 4. November 2020 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Frauen	S/RES/2493(2019)	29.10.2019	Der Sicherheitsrat fordert die Mitgliedstaaten auf, die Bestimmungen aller früheren Resolutionen des Sicherheitsrats zur Agenda für Frauen und Frieden und Sicherheit vollständig durchzuführen und ihre diesbezüglichen Anstrengungen zu verstärken.	einstimmige Annahme
Guinea-Bissau	S/PRST/2019/13	4.11.2019	Der Sicherheitsrat verurteilt die Gewalt in Guinea-Bissau, bei der eine Zivilperson getötet und mehrere verletzt wurden. Der Rat fordert die politischen Akteure auf, jede Form von Gewalt oder Aufstachelung zu Hass zu unterlassen und sich zur Beilegung ihrer Meinungsverschiedenheiten und zur Erhaltung des Friedens und der Stabilität in dem Land einzig des Dialogs zu bedienen. Er drängt darauf, die Präsidentschaftswahlen wie vereinbart am 24. November 2019 abzuhalten, um den Wahlzyklus abzuschließen und einen friedlichen Übergang der Macht auf eine gewählte Präsidentin oder einen gewählten Präsidenten zu ermöglichen.	
Libyen	S/RES/2491(2019)	3.10.2019	Der Sicherheitsrat verurteilt alle Handlungen zum Zweck der Migrantenschleusung und des Menschenhandels in, durch und aus dem Hoheitsgebiet Libyens und vor seiner Küste, die den Stabilisierungsprozess untergraben. Er beschließt, die in Resolution 2240(2015) erteilten Ermächtigungen bis zum 2. Oktober 2020 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2498(2019), Anlagen A bis C	15.11.2019	Der Sicherheitsrat verurteilt, dass Al-Shabaab in Somalia zusätzlich zum Handel mit Holzkohle Einnahmen aus natürlichen Ressourcen, insbesondere auch aus der Besteuerung des illegalen Handels mit Zucker, von Agrarprodukten und Nutztieren, erzielt. Er ersucht die Sachverständigengruppe für Somalia, mit Beiträgen der somalischen Bundesregierung und des UN-Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung alle Einnahmequellen, Lager- und Transfermethoden Al-Shabaabs zu analysieren und dem Ausschuss nach Resolution 751(1992) betreffend Somalia Empfehlungen vorzulegen. Der Rat beschließt, das Mandat der Sachverständigengruppe für Somalia bis zum 15. Dezember 2020 zu verlängern.	+12; -0; =3 (Äquatorialguinea, China, Russland)
Südsudan	S/PRST/2019/11	8.10.2019	Der Sicherheitsrat betont, ein Jahr nach der Unterzeichnung des Neubelebten Abkommens über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan, dass dieses einen wichtigen Schritt im Friedensprozess darstellt. Er bekundet seine Besorgnis über die desolaten humanitäre Lage und verurteilt alle Verstöße gegen dieses Abkommen sowie das Abkommen vom 21. Dezember 2017 über die Einstellung der Feindseligkeiten, den Schutz von Zivilpersonen und den humanitären Zugang. Der Rat fordert die Parteien, die das Neubelebte Abkommen nicht unterzeichnet haben, auf, sich um eine politische Lösung zu bemühen.	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Sudan/Südsudan	S/RES/2492(2019)	15.10.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das in den Resolutionen 2024(2011) und 2075(2012) festgelegte Mandat der Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bis zum 15. November 2019 zu verlängern.	einstimmige Annahme
	S/RES/2495(2019)	31.10.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 31. Oktober 2020 zu verlängern. Er beschließt, dass die derzeitigen Obergrenzen der Truppen- und Polizeistärke des UNAMID bis zum 31. März 2020 beibehalten werden und dass der UNAMID während dieses Zeitraums alle Teamstandorte zur Mandatserfüllung beibehalten wird, mit Ausnahme seines Sektor-Hauptquartiers in Süd-Darfur, das geschlossen wird.	einstimmige Annahme
	S/RES/2497(2019)	14.11.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1990(2011) festgelegte Mandat der Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bei gleicher Truppen- und Polizeistärke bis zum 15. Mai 2020 zu verlängern. Er beschließt ferner, das in Resolution 2024(2011) festgelegte und in Resolution 2075(2012) geänderte Mandat der UNISFA, das die Unterstützung des Gemeinsamen Mechanismus zur Verifikation und Überwachung der Grenze durch die UNISFA vorsieht, bis zum 15. Mai 2020 letztmalig zu verlängern. Zudem beschließt der Rat, dass beide Parteien im Hinblick auf die Markierung der Grenze zwischen Sudan und Südsudan weiter messbare Fortschritte vorweisen und die in dieser Resolution aufgeführten Maßnahmen treffen sollen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, eine zivile Stellvertretende Missionsleitung für die UNISFA zu ernennen.	einstimmige Annahme
Syrien	S/PRST/2019/12	8.10.2019	Der Sicherheitsrat begrüßt die Einigung zwischen der Regierung der Arabischen Republik Syrien und der Syrischen Verhandlungskommission auf die Einsetzung eines glaubwürdigen, ausgewogenen und inklusiven Verfassungsausschusses, der unter der Vermittlung der Vereinten Nationen in Genf tagen soll. Er stellt fest, dass die Einsetzung eines Verfassungsausschusses der Beginn des politischen Prozesses zur Beendigung des syrischen Konflikts sein soll.	
Terrorismus	S/RES/2490(2019)	20.9.2019	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von dem Ersuchen der Regierung Iraks in ihrem Schreiben vom 19. September 2019 (S/2019/760) und beschließt, das Mandat des Sonderberaters und der Ermittlungsgruppe zur Erhebung von Beweismitteln für von der Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL/Daesh) in ihrem Hoheitsgebiet begangene Taten, die möglicherweise Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord darstellen, bis zum 21. September 2020 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Westsahara	S/RES/2494(2019)	30.10.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 31. Oktober 2020 zu verlängern. Er betont, dass eine realistische, praktikable und dauerhafte politische Lösung der Westsahara-Frage auf der Grundlage des Kompromisses herbeigeführt werden muss und dass es wichtig ist, die strategische Ausrichtung der MINURSO anzupassen.	+13; -0; =2 (Russland, Südafrika)
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2499(2019)	15.11.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) mit unveränderter Truppenstärke bis zum 15. November 2020 zu verlängern. Er beschließt zudem, dass das strategische Ziel der MINUSCA in der Unterstützung der Schaffung der politischen, sicherheitsbezogenen und institutionellen Bedingungen besteht, die der dauerhaften Verringerung der Präsenz bewaffneter Gruppen förderlich sind.	einstimmige Annahme

Jahresinhaltsverzeichnis 2019

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift Vereinte Nationen zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleistet das Online-Archiv, abrufbar unter zeitschrift-vereinte-nationen.de/archiv/. Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge, Standpunkte, Interviews, Reden und Berichte grob nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Danach folgen die Buchbesprechungen, die Personalien, die Übersichten sowie – nach Themen geordnet – die Dokumente der Vereinten Nationen. Das Register der Autorinnen und Autoren ergänzt die Übersicht über den Jahrgang. Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, sind hier die Seitenzahlen angegeben:

VN 1/2019: Seite 1–48 VN 2/2019: Seite 49–96 VN 3/2019: Seite 97–144
 VN 4/2019: Seite 145–192 VN 5/2019: Seite 193–240 VN 6/2019: Seite 241–288

Allgemeines und Grundsatzfragen

- 3 Krise des Multilateralismus –
Krise der Vereinten Nationen?
Tanja Brühl
- 9 Der ›Brexit‹, die EU und die UN
Richard Gowan
- 27 50 Jahre Gemeinsame Inspektionsgruppe
der UN **Wolfgang Münch**
- 225 Generalsekretär | Bericht für die 74. General-
versammlung **Henrike Landré**
- 243 Laboratorium für eine friedlichere Welt
Matthias Schulz
- 246 Drei Fragen an | **Blandine Blukacz-Louisfert**
- 250 Deutschlands Weg in den Völkerbund
Joachim Wintzer
- 256 Das Scheitern von Joseph Avenol
Bob Reinalda
- 272 Generalversammlung | 72. Tagung 2017/2018
Henrike Landré

Politik und Sicherheit

- 8 Drei Fragen an | **Heiko Maas**
- 21 Möglichkeit und Grenzen für Deutschland im
Sicherheitsrat **Loraine Sievers**
- 32 Weltraumausschuss | Tagungen 2018 |
Franziska Knur

- 33 C-Waffen-Übereinkommen | Vierte
Überprüfungskonferenz 2018 | **Ralf Trapp**
- 74 Stimmen zu Deutschland im Sicherheitsrat
2019/2020 | **Gustavo de Carvalho · Andrés González
Sukehiro Hasegawa**
- 83 Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten
Waffen | 3. Überprüfungskonferenz 2018 |
Simone Wisotzki
- 99 Eine Nachkriegsordnung mit oder ohne die UN? |
Bente Scheller
- 111 Humanitäre Hilfe in Syrien: Krise der Innovationen |
Martin Quack · Ralf Südhoff
- 117 Standpunkt | Große Bühne, glamouröser Auftritt |
Hannah Birkenkötter · Andrea Liese
- 118 Kolumbianischer UN-Frieden? | **René Fernando
Urueña Hernández**
- 130 Sicherheitsrat | Tätigkeit 2018 | **Judith Thorn**
- 233 »Die Erde brennt lichterloh.« **Heiko Maas**
- 261 Standpunkt | Prävention braucht politische Führung
Gerrit Kurtz
- 275 Abrüstungskonferenz | Tagungen 2018 und 2019
Oliver Meier

Rechtsfragen

- 87 Internationaler Strafgerichtshof |
Tätigkeit 2018 **Mayeul Hiéramente**
- 105 Die völkerstrafrechtliche Aufarbeitung des Syrien-
Konflikts | **Patrick Kroker**

- 110 Drei Fragen an | [Michelle Jarvis](#)
- 136 Völkerrechtskommission | 70. Tagung 2018
[Linus Mührel](#)
- 147 60 Jahre Weltraumrecht [Kai-Uwe Schroggl](#)
- 183 Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2018
[Elisa Freiburg-Braun](#)
- 195 Die Weltordnung des Digitalen
[Matthias C. Kettemann](#)

Wirtschaft und Entwicklung

- 14 Die Welthandelsorganisation unter Druck [Evita Schmieg](#)
- 56 Drei Fragen an | [Philip Alston](#)
- 77 Deutschlands Ko-Vorsitz im Globalen Forum für Migration und Entwicklung [Stefan Rother](#)
- 124 Die Entwicklung des UNDP [Alyna Lyon](#)
- 152 Drei Fragen an | [Simonetta Di Pippo](#)
- 154 Raumfahrt für nachhaltige Entwicklung
[Franziska Knur](#) · [Markus Woltran](#)
- 160 Zur Zukunft des Weltraumbergbaus [Stephan Hobe](#)
- 164 Standpunkt | Für eine zivile Nutzung des Weltraums [Bernhard Schmidt-Tedd](#)
- 165 SDGs: Zwischen Investmentchancen und ›Greenwashing‹ [Adele Orosz](#)
- 171 Migration in der Agenda 2030 [Felix Braunsdorf](#)
- 198 Drei Fragen an | [Fabrizio Hochschild](#)
- 201 Verliert das Internet Governance Forum an Bedeutung? [Julia Pohle](#)
- 207 Künstliche Intelligenz nachhaltig entwickeln
[Christian Djeffal](#)
- 226 Internet Governance Forum | 2018
[Wolfgang Kleinwächter](#)
- 267 Den digitalen Wandel nachhaltig gestalten
[Kerstin Fritzsche](#)

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

- 35 Ausschuss gegen Folter | 63. bis 65. Tagung 2018
[Andreas Buser](#)

- 51 Soziale Sicherung – eine globale Herausforderung
[Gabriele Köhler](#)
- 57 Das ›Soft Law‹ im Bereich der sozialen Sicherung
[Markus Kaltenborn](#)
- 63 100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation
[Daniel Maul](#)
- 69 Frischer Wind und Gesundheit für alle
[Marc Engelhardt](#)
- 76 Standpunkt | Die Zeit ist reif [Jan Beagle](#)
- 85 Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 14. und 15. Tagung 2018 [Rainer Huhle](#)
- 133 Menschenrechtsrat | Tagungen 2018
[Theodor Rathgeber](#)
- 177 Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 20. und 21. Tagung 2018 [Norman Weiß](#)
- 179 Menschenrechtsausschuss | 122. bis 124. Tagung 2018 [Andreas Buser](#)
- 181 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | 19. und 20. Tagung 2018
[Lukas Groß](#)
- 213 Standpunkt | ›Business as usual‹ reicht nicht!
[Silke Voß-Kyeck](#)
- 214 Im Zeitalter des ›Anti-Humanitarismus‹
[Philipp Frisch](#) · [Sarina Theurer](#)
- 220 Acht Jahre Kampf gegen das Verschwindenlassen
[Rainer Huhle](#)
- 227 Ausschuss für die Rechte des Kindes | 77. bis 79. Tagung 2018 [Jana Hertwig](#)
- 229 Sozialpakt | 63. und 64. Tagung 2018
[Claudia Mahler](#)
- 276 Frauenrechtsausschuss | 69. bis 71. Tagung 2018
[Heike Rabe](#)
- 278 Ausschuss für die Beseitigung der Rassen-diskriminierung | 95. bis 97. Tagung 2018
[Alexandra Steinebach](#)

Verwaltung und Haushalt

- 20 Standpunkt | Desinteresse an multilateralen Lösungen? [Mirjam Kalle](#)
- 231 Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2019 bis 2021 [Ronny Patz](#)
- 262 Deutschlands Finanzbeiträge zum UN-System zwischen 2008 und 2018
[Klaus Hufner](#) · [Ronny Patz](#)

Umwelt

- 37 Klimarahmenkonvention | 24. Vertragsstaatenkonferenz 2018 | Kyoto-Protokoll | 14. Treffen der Vertragsstaaten 2018 | Klimaabkommen von Paris | 3. Vertragsstaatenkonferenz 2018
Jürgen Maier
- 89 Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 14. Vertragsstaatenkonferenz 2018 | Cartagena-Protokoll | 9. Vertragsstaatenkonferenz 2018 | Nagoya-Protokoll | 3. Vertragsstaatenkonferenz 2018
Jürgen Maier

Buchbesprechungen

- 40 Sergei Shishkin: Controller: The United Nations Inside and Out
Björn Neugebauer
- 41 Andrew S. Thompson: On the Side of the Angels. Canada and the United Nations Commission on Human Rights
Lisa Heemann
- 92 Nina Claire-Himpe, Die Universalisierung sozialer Menschenrechte am Beispiel sozialer Grundsicherung
Markus Kaltenborn
- 93 Julia Hagn, UNICEF: Caught in a Hypocrisy Loop. The Institutionalisation of Organised Hypocrisy at the United Nations Children's Fund
Michele Tan
- 139 John Trent/Laura Schnurr, A United Nations Renaissance. What the UN is, and what it could be
Friederike Bauer
- 140 Manuel Fröhlich/Abiodun Williams (Eds.), The UN Secretary-General and the Security Council. A Dynamic Relationship
Ingvild Bode
- 141 Joseph E. Schwartzberg, Die Transformation des Systems der Vereinten Nationen. Entwürfe für eine funktionale Welt
Klaus Hüfner
- 186 Mahulena Hofmann/P.J. Blount (Eds.), Innovation in Outer Space: International and African Legal Perspectives
Rada Popova
- 187 A. K. Sandoval-Strausz/Nancy H. Kwak (Eds.), Making Cities Global. The Transnational Turn in Urban History
Jonas Freist-Held
- 188 Marc Engelhardt, Weltgemeinschaft am Abgrund. Warum wir eine starke UNO brauchen
Patrick Rosenow
- 189 Lina Rolffs, Angriff auf Friedensmissionen. Eine Untersuchung des völkerstrafrechtlichen Tatbestands
Michael Lysander Fremuth
- 237 Michael Keating/Matt Waldman (Eds.), War and Peace in Somalia. National Grievances, Local Conflict and Al-Shabaab
Marie-Luise Kemnitz

280 Michel Erpelding/Burkhard Hess/Hélène Ruiz Fabri (Eds.), Peace Through Law. The Versailles Peace Treaty and Dispute Settlement After World War I
Eckart Conze

281 Alfons Siegel, Erzbergers Lehren für den Weltfrieden: Völkerbund, Solidarismus und die Zukunft der UNO
Alfredo Märker

Personalien

- 39 Edeltraud Günther, Dirk Messner, António Manuel de Carvalho Ferreira Vitorino, Andreas Zimmermann, Satya S. Tripathi
- 91 Michael Lollesgaard, Armida Salsiah Alisjahbana, Geir O. Pedersen, Inger Andersen, Luis Alfonso de Alba
- 138 Lynn St. Amour, Rola Dashti, Sima Samar, Hannah S. Tetteh, Ibrahim Thiaw, Juan Gabriel Valdés
- 185 Gerhard Adrian, Qu Dongyu, Fabrizio Hochschild, Nicholas Koumjian, Workneh Gebeyehu Negewo
- 236 Winifred ›Winnie‹ Karagwa Byanyima, Melissa Fleming, Barbara Lochbihler, Mehrdad Payandeh, Gillian Triggs

Übersichten

- 44 Die UN-Mitgliedstaaten **Übersichten**

Dokumente

- Afghanistan
94 S/RES/2460(2019)
238 S/RES/2489(2019)
- Afrika
94 S/RES/2457(2019)
- Bosnien und Herzegowina
42 S/RES/2443(2018)
- Demokratische Republik Kongo
142 S/RES/2463(2019)
190 S/RES/2478(2019)
- Demokratische Volksrepublik Korea
142 S/RES/2464(2019)
- Ehemaliges Jugoslawien
282 S/RES/2496(2019)
- Frauen
142 S/RES/2467(2019)
282 S/RES/2493(2019)
- Friedenskonsolidierung
42 S/PRST/2018/20
- Friedenssicherung
42 S/PRST/2018/18, S/RES/2447(2018)
142 S/PRST/2019/4
190 S/PRST/2019/5
238 S/PRST/2019/6

94	Guinea-Bissau S/RES/2458(2019)	43	Terrorismus S/PRST/2018/21
282	S/PRST/2019/13	143	S/RES/2462(2019)
		239	S/RES/2482(2019)
		283	S/RES/2490(2019)
142	Haiti S/RES/2466(2019)		
190	S/RES/2476(2019)		
		239	Westafrika S/PRST/2019/7
190	Humanitäres Völkerrecht S/RES/2474(2019), S/RES/2475(2019)		
238	S/PRST/2019/8	143	Westsahara S/RES/2468(2019)
		283	S/RES/2494(2019)
95	Irak S/PRST/2019/1		
142	S/RES/2470(2019)	239	Zentralafrika S/PRST/2019/10
42	Jemen S/RES/2451(2018)	43	Zentralafrikanische Republik S/RES/2446(2018), S/RES/2448(2018)
95	S/RES/2452(2019), S/RES/2456(2019)	95	S/RES/2454(2019)
191	S/RES/2481(2019)	143	S/PRST/2019/3
238	S/PRST/2019/9	239	S/RES/2488(2019)
		283	S/RES/2499(2019)
238	Kolumbien S/RES/2487(2019)		
		95	Zypern S/RES/2453(2019)
		239	S/RES/2483(2019)
43	Libyen S/RES/2441(2018)		
191	S/RES/2473(2019)		
238	S/RES/2486(2019)		
282	S/RES/2491(2019)		
143	Mali S/PRST/2019/2		
191	S/RES/2480(2019)		
239	S/RES/2484(2019)		
42	Migration A/RES/73/195		
41	Naher Osten S/RES/2449(2018), S/RES/2450(2018)		
191	S/RES/2477(2019)		
239	S/RES/2485(2019)		
94	Reform A/RES/73/281		
43	Somalia S/RES/2442(2018)		
95	S/RES/2461(2019)		
191	S/RES/2472(2019)		
282	S/RES/2498(2019), Anlagen A bis C		
43	Somalia/Eritrea S/RES/2444(2018)		
43	Sudan S/PRST/2018/19		
95	S/RES/2455(2019)		
191	S/RES/2479(2019)		
43	Sudan/Südsudan S/RES/2445(2018)		
143	S/RES/2465(2019), S/RES/2469(2019)		
283	S/RES/2492(2019), S/RES/2495(2019), S/RES/2497(2019)		
95	Südsudan S/RES/2459(2019)		
191	S/RES/2471(2019)		
282	S/PRST/2019/11		
283	Syrien S/PRST/2019/12		

Register der Autorinnen und Autoren

Alston, Philip	56	Kurtz, Gerrit	261
Bauer, Friederike	139	Landré, Henrike	225, 272
Beagle, Jan	76	Liese, Andrea	117
Birkenkötter, Hannah	117	Lyon, Alynna	124
Blukacz-Louisfert, Blandine	246	Maas, Heiko	8, 233
Bode, Ingvild	140	Mahler, Claudia	229
Braunsdorf, Felix	171	Maier, Jürgen	37, 89
Brühl, Tanja	3	Märker, Alfredo	281
Buser, Andreas	35, 179	Maul, Daniel	63
Conze, Eckart	280	Meier, Oliver	275
de Carvalho, Gustavo	74	Mührel, Linus	136
Di Pippo, Simonetta	152	Münch, Wolfgang	27
Djeffal, Christian	207	Neugebauer, Björn	40
Engelhardt, Marc	69	Orosz, Adele	165
Freiburg-Braun, Elisa	183	Patz, Ronny	231, 262
Freist-Held, Jonas	187	Pohle, Julia	201
Fremuth, Michael Lysander	189	Popova, Rada	186
Frisch, Philipp	214	Quack, Martin	111
Fritzsche, Kerstin	267	Rabe, Heike	276
González, Andrés	74	Rathgeber, Theodor	133
Gowan, Richard	9	Reinalda, Bob	256
Groß, Lukas	181	Rosenow, Patrick	188
Hasegawa, Sukehiro	74	Rother, Stefan	77
Heemann, Lisa	41	Scheller, Bente	99
Hernández, René Fernando	118	Schmidt-Tedd, Bernhard	164
Urueña		Schmieg, Evita	14
Hertwig, Jana	227	Schrogl, Kai-Uwe	147
Hiéramente, Mayeul	87	Schulz, Matthias	243
Hobe, Stephan	160	Sievers, Lorraine	21
Hochschild, Fabrizio	198	Steinebach, Alexandra	278
Hüfner, Klaus	141, 262	Südhoff, Ralf	111
Huhle, Rainer	85, 220	Tan, Michele	93
Jarvis, Michelle	110	Theurer, Sarina	214
Kalle, Mirjam	20	Thorn, Judith	130
Kaltenborn, Markus	57, 92	Trapp, Ralf	33
Kemnitz, Marie-Luise	237	Voß-Kyeck, Silke	213
Kettemann, Matthias C.	195	Weiß, Norman	177
Kleinwächter, Wolfgang	226	Wintzer, Joachim	250
Knur, Franziska	32, 154	Wisotzki, Simone	83
Köhler, Gabriele	51	Woltran, Markus	154
Kroker, Patrick	105		

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch.
ISSN 0042-384X
ISSN (Online): 2366-6773

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Berlin.
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
info@dgvn.de | www.dgvn.de
Generalsekretärin: Dr. Lisa Heemann

Leitung der Redaktion: Dr. Patrick Rosenow
Redaktion/DTP: Monique Lehmann
Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-0
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: www.zeitschrift-vereinte-nationen.de

Druck und Verlag:

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de
Internet: www.bwv-verlag.de

Erscheinungsweise: zweimonatlich
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 120,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
sowie der Buchhandel.
Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende.
Zahlungen im Voraus an:
BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,
Postbank Berlin
IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Franziska Fiebig
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-26
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: fiebig@bwv-verlag.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

Detlef Dzembritzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Sven Simon (Stv. Vorsitzender)
Hannah Birkenkötter (Schatzmeisterin)
Isabelle Beaucamp
Carolin Maluck
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Miriam Mona Müller
Winfried Nachtwei
Tim Richter
Dr. Manuela Scheuermann
Max Zuber
Dr. Viviane Brunne (kooptiert)
Inga Christina Müller (kooptiert)

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Manfred Eisele
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Inge Kaul
Karin Kortmann
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans-Werner Lautenschlager †
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Karin Nordmeyer
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker
Heidmarie Wiczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

Dr. Marianne Beisheim
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Thomas Kleinlein
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Prof. Dr. Sven Simon
Dr. Cornelia Ulbert
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

Landesverband Bayern
Vorsitzender: Dr. Martin Pabst
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzender:
Dr. Lutz-Peter Gollnisch
info@dgvn.berlin

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Dustin Dehez
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Norddeutschland
Vorsitzender: Fabian Beigang
fabian.beigang@dgvn-nord.de

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender: Thomas Weiler
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Johanna Leidel
info@dgvn-sachsen.de

Vorschau

Die nächste Ausgabe Heft 1/2020 erscheint im Februar 2020 zum Thema ›Sprache‹.

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