

A decorative graphic consisting of a grid of small grey dots, with several larger red dots scattered throughout, primarily in the upper and middle sections of the page.

Mitten im Kreuzfeuer

Die Flüchtlingskrise: Sicherheitspolitische und strategische Perspektiven der Vereinten Nationen

CLAIRE HAJAJ UND TUESDAY REITANO

Juni 2016

Vorwort

Die Flüchtlingskrise hat ohne Frage auch eine sicherheitspolitische Dimension. Bewaffnete Konflikte ohne Aussicht auf zeitnahe Befriedung treiben Menschen in die Flucht, deren wachsende Zahl für eine Reihe von Staaten – von der direkten Nachbarschaft mit zum Teil gigantischen Flüchtlingslagern über die Transitländer bis hin zu den Mitgliedsstaaten der EU – eine gewaltige Herausforderung darstellt. Was bedeuten diese Herausforderungen für die europäische und internationale Sicherheitsordnung und zentrale Akteure wie die Vereinten Nationen (UN), die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)? Wie wirkt sich die Flüchtlingskrise in Deutschland auf die Bundeswehr aus, die mehr und mehr im Inland gefordert wird und gleichzeitig ihren wachsenden Aufgaben im Ausland gerecht werden muss? Wie verändert die Flüchtlingskrise die Wahrnehmung der sicherheitspolitischen Institutionen in den Bevölkerungen und in der Politik und wie wirkt sie sich auf das Selbstbild und die Strategieprozesse der Institutionen aus?

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat verschiedene renommierte Autoren gebeten, die Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf die UN, die GSVP, die OSZE und die Bundeswehr zu untersuchen. Die Papiere werden in den kommenden Monaten in loser Folge publiziert – beginnend mit der hier vorliegenden Analyse der Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf die Vereinten Nationen.

Claire Hajaj und Tuesday Reitano gehen in ihrem Beitrag auf die durch die Eskalation der Krise offen zutage getretene »Beziehungskrise« zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen ein: Das Selbstbild der Europäischen Union als liberaler und inklusiver Staatenverbund gerate infolge massenhafter Zuwanderung und wachsenden reaktionären Nationalismus' unter Druck, während die UN gleichzeitig unnachgiebig auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen hinweisen und dem Westen vorwerfen würden, Fluchtursachen nicht entschlossen genug bekämpft und die Transitländer zu lange allein gelassen zu haben.

Dieser Konflikt zwischen Prinzipientreue und Pragmatismus ist auch auf die Identitätskrise der UN selbst zurückzuführen: Können sie gleichzeitig Hüter der internationalen Ordnung und Vehikel für die internationale Sicherheitspolitik des Westens sein? Beschränkt sich der Einfluss der Vereinten Nationen heute im Wesentlichen auf ärmere Länder oder haben sie (noch) die nötige Autorität, um Lösungen für globale Probleme auszuhandeln?

Claire Hajaj und Tuesday Reitano legen die strukturellen und identitären Herausforderungen, vor denen die UN stehen, anhand der Flüchtlingskrise offen, nicht ohne positive Entwicklungen zu beschreiben und Auswege aus ihrer Krise aufzuzeigen.

*Anna Maria Kellner
Friedrich-Ebert-Stiftung*

Einleitung

Europa und die Vereinten Nationen (UN) sind natürliche Partner. Historisch betrachtet war Europa das erste Betätigungsfeld der UN. In den Kernprinzipien der UN spiegeln sich europäische Ideale, auf anderen Gebieten kooperieren sie auf einer Plattform gemeinsamer Werte.

Doch seit die Flüchtlingskrise eskaliert ist, sind die UN hinsichtlich der politischen Reaktion Europas zunehmend aus dem Takt gekommen.

Das Selbstbild der Europäischen Union als Hort von Liberalismus und Inklusivität gerät derzeit durch strenge Grenzkontrollen und einen demonstrativ zur Schau gestellten reaktionären Nationalismus zunehmend unter Druck. Die Ankunft von mehr als einer Million überwiegend muslimischen Asylsuchenden im Jahr 2015 hat eines der ältesten Schreckgespenster Mitteleuropas wieder auferstehen lassen: ungehinderte Migration aus fragilen Staaten, welche die demographischen und politischen Verhältnisse aus dem Gleichgewicht zu bringen und die Sozialsysteme auf eine schwere Belastungsprobe zu stellen droht.

Und während Europa taumelt, geben sich die UN immer unnachgiebiger. Sie verweisen auf internationale Verpflichtungen und auf den kausalen Zusammenhang zwischen Massenmigration und aktuellen Konfliktherden – zuerst und vor allem in Syrien – wo internationale Schutzmechanismen versagt haben und die Diplomatie der Großmächte die Zivilbevölkerung völlig im Stich gelassen hat. Deshalb bestehen die UN hartnäckig darauf, dass Europa seine Verpflichtungen nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und den internationalen Menschenrechtsnormen erfüllt. Nachdem ärmere Staaten jahrzehntelang gezwungen worden waren, einen erheblich größeren Flüchtlingszustrom zu bewältigen, bringen die UN nur wenig Verständnis für reiche Staaten auf, die sich gegen eine faire Lastenverteilung sperren.

Folglich entfaltet sich die Flüchtlingskrise in einem Klima, das gekennzeichnet ist durch einen gravierenden Mangel an Konsens auf internationaler Ebene. Verschärft wird die Situation durch die Synchronität gleich mehrerer Krisen: schwächelnde Volkswirtschaften, der Druck auf die europäische Integration durch die griechische Finanzkrise, die seit fünf Jahren festgefahrene Situation in Syrien und der Aufstieg des sogenannten Islamischen Staats im Jahr 2014.

Lösungen wurden erschwert durch mangelnde Geschlossenheit, nicht nur zwischen UN und EU, sondern auch innerhalb der UN selbst. Die schwerfällige und oft in sich widersprüchliche internationale Institution müht sich noch immer damit ab, eine klar konzipierte Migrations- und Flüchtlingspolitik mit Maßnahmen in den drei Schlüsselbereichen Sicherheit, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu verbinden.

Diese Probleme gehen bei den UN Hand in Hand mit einer sich zuspitzenden Krise des eigenen Selbstverständnisses. Kann die Organisation Hüterin der internationalen Ordnung und gleichzeitig Vehikel für das Management der Sicherheitspolitik des Westens sein? Beschränkt sich der Einfluss der UN auf arme Staaten oder haben sie die nötige Autorität, Lösungen für globale Probleme auszuhandeln? Und lassen sich die bisher verhaltenen Reformprozesse so in Gang bringen, dass sie den Zielen für 2030 gerecht werden, einer Zukunft also, in der verschiedene Aspekte von Sicherheit – menschliche, nationale und kollektive – fest und unlösbar miteinander verwoben sein dürften?

Die Geschichte zweiter Städte

Was wir heute als Flüchtlingskrise bezeichnen, begann als die Geschichte zweier Städte: Damaskus und Brüssel. Der Krieg in Syrien hat die Funktionsfähigkeit des UN-Friedens- und Sicherheitssystems einer stärkeren Belastung unterzogen als jede andere Krise unserer Zeit und die größte Flüchtlingswanderung seit dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst. Genau diese Flüchtlinge stellen heute die EU und ihr Bekenntnis zu internationalen Standards für Solidarität und kollektive Sicherheit auf die Probe – Standards, verankert in Konventionen, deren wichtigster Hüter die UN sind.

Auf beiden Gebieten stehen die UN im Kreuzfeuer. Ihnen kommt die wenig beneidenswerte Aufgabe zu, im unerbittlichen Sturm nationaler Eigeninteressen die Flagge des Völkerrechts und der Menschenrechte hochzuhalten.

Bis 2015 waren die UN und Brüssel Partner in der Flüchtlingsfrage. Man war sich einig, wie die nicht-europäischen Staaten den Zustrom von Flüchtlingen bewältigen sollten – vor allem in Anbetracht der Eskalation in der Region aufgrund des verheerenden Krieges in Syrien.

Die EU und die UN führten gemeinsam Gespräche mit den zunehmend beunruhigten Nachbarn Syriens – dem Libanon, Jordanien, dem Irak, der Türkei und auch Ägypten – und forderten von ihnen Solidarität und die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention ein. Sie legten ihnen nahe, Flüchtlinge als Ressourcen zu betrachten, die ihnen auf der Basis kluger Integrationspolitik langfristig sozioökonomische Vorteile bringen würden. Den Ländern wurde Unterstützung in Aussicht gestellt, wenn sie weiterhin und in wachsender Zahl Flüchtlinge aufnehmen. Diese Bemühungen fanden im Oktober 2014 ihren Höhepunkt auf der von Deutschland organisierten Berliner Syrien-Konferenz.

Doch seit 2015 ist Europa mit den gleichen Schwierigkeiten und Dilemmata konfrontiert, ausgelöst durch, aber nicht beschränkt auf die Syrienkrise. Bei den Massen, die sich an den Grenzen Europas drängen, handelt es sich nicht nur um Syrer, die vor dem vor den Augen der Weltöffentlichkeit stattfindenden Krieg fliehen, sondern auch um Menschen anderer Nationalitäten mit nicht immer vergleichbaren Fluchtmotiven.

Diese Situation untergräbt die gemeinsame Position von EU und UN – und dies in einer Zeit, in der aufgrund der Instabilität in Syrien (und auch im Irak, in Afghanistan und in Libyen) Formen und Strukturen von Migration in anderen Teilen der Welt verstärkt werden. Die Massenflicht aus dem einen Land ist ein außergewöhnlicher Pull-Faktor für Migranten vom Horn von Afrika, aus dem Sahel und aus Zentralasien. Der Einzugsbereich der Massenmigration, kanalisiert von einer Menschenschmuggel-Industrie, erstreckt sich mittlerweile auf vier Kontinente. Dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen UNHCR zufolge trifft auf 90 Prozent der Ankommenden die klassische Definition der Genfer Flüchtlingskonvention zu. Aus Brüsseler Sicht ist das nicht ganz so eindeutig.

Die schiere Masse der Asylsuchenden belastet auch traditionelle Beziehungen und bringt die Dynamik der bisherigen Sicherheitspolitik aus dem Gleichgewicht. In einer merkwürdigen Wendung des Schicksals ist die EU – in der Flüchtlingskrise des Nahen Ostens ein wichtiger Geldgeber für die humanitären UN-Maßnahmen – zu einem Empfänger humanitärer Hilfe geworden.

Zum ersten Mal seit dem Vertrag von Maastricht führen die UN humanitäre Operationen in einem EU-Mitgliedsstaat durch. Zwar zögerte das UNHCR sein Engagement

auf griechischem Territorium bis 2015 hinaus, doch dann war nicht mehr zu übersehen, dass Europa unfähig war, seine Probleme selbst zu bewältigen.

Der mit 550 Millionen Dollar ausgestattete *Regional Refugee and Migrant Response Plan*, den das UNHCR für 2016 koordiniert, umfasst vier Beitrittskandidaten für die EU, einen EU-Mitgliedsstaat und zusätzlich die Türkei. Diese Operationen werden zum größten Teil weitergeführt, trotz des »Rückzugs« des UNHCR im März 2016 aus den Lagern auf den griechischen Inseln aus Protest gegen den 6-Milliarden-Euro-Deal zwischen der EU und der Türkei und gegen die damit verbundene Abschiebung irregulärer Flüchtlinge in dieses Land. Das UNHCR hat diesen Tauschhandel verurteilt und Europa eines faustischen Pakts bezichtigt: Es würde sich mit Hilfsgeldern und politischen Zugeständnissen von der Einhaltung unveräußerlicher Menschenrechte freikaufen und somit gegen das Völkerrecht und den EU-Grundwert der Solidarität verstoßen. Diese öffentliche Schelte markiert eine beispiellose Spaltung zwischen UN und EU und verdeutlicht, wie weit sich die beiden Institutionen in ihrem Weltbild voneinander entfernt haben.

Der El-Niño-Effekt der Flüchtlingskrise

Da so viel auf dem Spiel steht, mutet es merkwürdig an, dass in Europa die Flüchtlingskrise von 2015 nicht vorhergesehen wurde. Selbstgefälligkeit und Abgelenktheit sind in diesem Zusammenhang zu tadeln. Die Migrationsbewegungen von Afrika und Westasien nach Europa waren historisch immer starken Schwankungen ausgesetzt. Bereits seit Jahrtausenden werden die Land- und Seerouten durch die Sahara, über das Mittelmeer und durch den Balkan intensiv genutzt.

Brüssel verharrte immer noch in einer gewissen Selbstgefälligkeit, als die Flüchtlingskrise bereits eskalierte. Obwohl Italien bereits 2014 immer eindringlicher appellierte, Verantwortlichkeiten und Lasten aufzuteilen, war sich Westeuropa unerklärlicherweise sicher, dass die ankommenden Flüchtlinge die EU-Binnengrenzen nicht gefährlich unter Druck setzen könnten.

Dabei waren die einzelnen Warnsignale im Nahen Osten und in Nordafrika unübersehbar. Die durch die Bürgerkriege in Syrien und im Irak verursachte Fluchtbewegung, die bis dahin nur auf die Region beschränkt war, hatte

alle Dimensionen gesprengt. Syriens südliche Nachbarn hatten schließlich ihre Grenzkontrollen verschärft und die Flüchtlinge gezwungen, sich nach Norden zu wenden. Die von allen Seiten bedrängten Familien sahen sich immer weniger imstande, ihr Überleben angesichts eines weiterhin tobenden Kriegs in der Heimat und ihrer von Armut und Hoffnungslosigkeit geprägten Flüchtlingsexistenz zu improvisieren.

Das UNHCR und seine Schwesterorganisationen hatten gemeinsam mit Ländern der Region den Westen bereits lange gedrängt, die humanitäre Hilfe aufzustocken und Umsiedlungen für syrische Flüchtlinge ins Auge zu fassen. Laut ihrer Warnungen war ein Zustand, in dem die Hilfsprogramme für die Syrienkrise nicht einmal zur Hälfte finanziert waren, nicht lange tragbar.

Diesmal behielten die Kassandra's Recht. In der bis dahin bekannten Welt der globalen Migration brütete der Nahe Osten einen »El-Niño-Effekt« aus. Die Dynamik aus Bürgerkriegen und fragilen politischen Verhältnissen vom Nahen Osten bis nach Westasien verschmolz mit den syrischen Flüchtlingen zu einer globalen Kraft, die Massenbewegungen verschiedener Nationalitäten erfasste und weltweit Migrationsmuster veränderte. Einige dieser Veränderungen könnten dauerhaft sein und sich mit Mobilitätstrends und wirtschaftlich bedingter Migration in der gesamten südlichen Hemisphäre verbinden.

Die EU stürzte strategisch ins Chaos. Griechische und italienische Kommunen trugen anfangs die Hauptlast dessen, was eigentlich eine konzertierte europäische Reaktion hätte sein müssen, und sahen sich gezwungen, in den Hauptstädten ihrer Länder um Hilfe zu betteln.

Für die UN kam die Massenflucht nach Europa zum denkbar falschen Zeitpunkt. Als sich der Beginn des Bürgerkriegs in Syrien zum vierten Mal jährte, versank Libyen im Chaos, war der Terrorismus im Aufstieg begriffen und breitete sich über Afghanistan und Pakistan, den Sahel, Nordafrika und Westafrika aus, und im Irak brach ein neuer Krieg aus. Das Organ, das für die Beilegung solcher Krisen eigentlich zuständig ist – der UN-Sicherheitsrat – war paralysiert wie seit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr.

Auch in Europa hatte der Isolationismus Hochkonjunktur. Nachdem gerade das Drama um die Griechenland-Rettung überstanden war, griff in Europa nach Jahren

des schwachen Wirtschaftswachstums die Angst um sich. Die steigende Zahl ausländischer IS-Kämpfer schürte die Furcht vor Terror (der Rückkehrer) im Inland. Die neuen EU-Spitzenpolitiker Juncker und Tusk – die beide einen ausgeprägt integrativen Kurs verfolgen – traten ihre Ämter zu einem Zeitpunkt an, zu dem das europäische Projekt sich finanziell und konzeptionell einem Druck ausgesetzt sah wie nie zuvor. Sie stemmten sich dagegen, indem sie die Vision eines Europas beschworen, das seinen Mitgliedern Sicherheit und Unterstützung garantiert und das durch noch mehr Integration noch größeren Wohlstand erlangen könnte.

Diese Marketingstrategie brach zusammen, als eine Million nicht-europäische Asylsuchende geradewegs auf den Schengen-Raum zumarschierten und das Dublin-Verfahren kollabierte. Die EU und die UN fanden sich plötzlich auf unbekanntem Terrain wieder. Zwischen Theorie und Praxis hatte sich eine Kluft geöffnet; rechtliche Rahmenbedingungen, die eine gemeinsame Reaktion hätten initiieren können – vom bürokratischen Dublin-Verfahren bis zur Genfer Flüchtlingskonvention – wurden plötzlich infrage gestellt. Jeden einzelnen Fall anhand der 1951 festgelegten Kriterien sorgfältig abzuwägen erschien nun nicht mehr praktikabel. Europa war auch nicht bereit, die große Mehrheit der Flüchtlinge *prima facie* – da sie offenkundig vor Not und Krieg flohen – anzuerkennen und aufzunehmen. Das Dublin-Übereinkommen war unter der Prämisse abgeschlossen worden, dass »wirkliche« Flüchtlinge in Europa immer eine überschaubare Minderheit sein würden.

Menschliche Sicherheit kontra nationale Sicherheit

Die dramatischen Ereignisse des Jahres 2015 machten diese Prämisse zur Makulatur und hatten zur Folge, dass zwei Sicherheitskonzepte in Konkurrenz zueinander standen: Mensch kontra Nation. Die UNO definiert menschliche Sicherheit als Schutz individueller Freiheiten und der Individuen selbst vor gefährlichen und tiefgreifenden Bedrohungen – und als Schaffung von Mechanismen, die den Menschen die grundlegenden Instrumente für *Überleben*, Auskommen und Achtung der Menschenwürde an die Hand geben. Menschliche Sicherheit ist ein Grundwert der UN und hat entscheidend deren Engagement in der Flüchtlingskrise geprägt.

Für viele Europäer verschob sich mit dem raschen Umschlagen einer schon lange geführten Migrationsdebatte in eine beispiellose Flüchtlingskrise – mit engem Bezug zu Syrien und dem dort anhaltenden, durch Extremismus geprägten Bürgerkrieg – das Gewicht hin zur *nationalen Sicherheit*.

Die Syrer und ihre besondere Notlage dominierten die Berichterstattung in den Medien; auf sie konzentrierten sich auch die Hilfs- und Flüchtlingsorganisationen, als sich die Krise zuspitzte, obwohl sie nur ein Viertel der 2015 in Europa registrierten Million Asylbewerber stellten (die übrigen kamen vorwiegend aus dem Irak, aus Afghanistan, Pakistan, dem Kosovo, Albanien, Eritrea und aus einer Reihe afrikanischer Staaten südlich der Sahara).¹ Die UN und andere Fürsprecher Syriens nutzten jede Gelegenheit, den engen Zusammenhang zwischen der europäischen Flüchtlingskrise und dem ungelösten Konflikt in Syrien herauszustellen. Das war eine durchaus kluge Taktik, um mehr Mittel für die unterfinanzierten Syrien-Hilfsprogramme zu mobilisieren und den stagnierenden Friedensprozess wieder in Gang zu bringen.

Doch der enge kausale Zusammenhang zwischen dem Syrienkrieg und der Flüchtlingskrise stellt Europa vor ein doppeltes Dilemma: Westeuropäischen Staaten wird es dadurch erschwert, Flüchtlinge abzuweisen, paradoxerweise aber auch, sie ins Land zu lassen.

Dem natürlichen Mitgefühl mit den syrischen Flüchtlingen steht die Angst der Öffentlichkeit vor dem islamischen Extremismus entgegen; dazu kommen weit verbreitete Vorbehalte bei den Wählern mit Blick auf die demographischen Folgen sowie die Befürchtung, dass Präzedenzfälle geschaffen werden bzw. eine Sogwirkung entsteht. Der Zustrom ausländischer Kämpfer aus Europa in die Bürgerkriegsgebiete ist in der EU nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis. An Europas östlichen Grenzen, einer Region mit einer besonders ethnozentrischen Bevölkerung, hat angesichts des Durchzugs von einer Million Muslime aus den Bürgerkriegsgebieten die Angst das Mitgefühl völlig verdrängt.

Erst spät bat die EU die UN, ihr aus der Sackgasse zu helfen. Die Verzweiflung hatte über die politische Scham gesiegt; Europa musste ein Public-Relations-Desaster abwenden,

1. Die Gesamtzahl der Asylbewerber_innen liegt allerdings viel höher. Seit 2011 wurden in Europa von syrischen Staatsangehörigen fast 900.000 Asylanträge gestellt.

das die Geister des Zweiten Weltkriegs heraufbeschworen hätte, und Wege finden, die Flüchtlinge abzuhalten. Die UN wurden gebeten, bei der administrativen Bewältigung des Ansturms an den Grenzen Hilfe zu leisten und an Projekten für »weiche« Schutzwälle in Transitländern außerhalb Europas, etwa in der Türkei, mitzuwirken.

Für die UN und besonders das UNHCR hatten die Belange der *menschlichen Sicherheit* eine viel größere Dringlichkeit. Von Genf aus betrachtet trägt der Westen eine Mitschuld daran, dass Heerscharen von Flüchtlingen an seinen Grenzen campieren – eine gescheiterte Außenpolitik und die Unfähigkeit, auf internationaler Ebene Schutzmechanismen in Syrien zu installieren, stehen dabei ganz oben im Sündenregister, dicht gefolgt vom Versagen im Irak und in Afghanistan. Die Genfer Flüchtlingskonvention lässt Europa rechtlich keinerlei Ausreden dafür, seine Tore vor Flüchtlingen aus Bürgerkriegsregionen zu verschließen und sich, in letzter Konsequenz, seiner internationalen humanitären und Menschenrechtsverpflichtungen zu entledigen.

Aus dieser Perspektive ist das Narrativ der europäischen Flüchtlingspolitik gekennzeichnet von einem obsessiven Beharren auf nationaler Sicherheit, was in vielerlei Hinsicht verheerende Folgen für die menschliche Sicherheit hat: verwahrloste Lager in Europa, furchtbares und vermeidbares Sterben in der Wüste und auf dem Meer, rücksichtslose Schlepperbanden, die die Schwächsten ausbeuten, und ein Anstieg grenzüberschreitender Kriminalität.

Besonders das UNHCR fürchtete, sich durch Kooperation der Mittäterschaft schuldig zu machen. Als Europa schließlich durch das Abkommen zwischen der EU und der Türkei die massenhafte Abschiebung von Flüchtlingen besiegelte, war für das UNHCR die Grenze der Akzeptanz überschritten. Der operative Rückzug des UNHCR aus dem Internierungs- und Abschiebeprozess vertiefte den Graben zwischen den politischen Erfordernissen der EU und den prinzipiellen Einwänden der UN.

Die Geschlossenheit der UN: ein interner Krieg

Doch die Haltung des UNHCR gegenüber Europa ist nicht der einzige Hinweis darauf, dass die UN sich schwertun, zu diesem Thema eine gemeinsame Position zu definieren.

In der UN ist zwar viel von Geschlossenheit die Rede, sie sind dafür aber beileibe nicht gut aufgestellt. Jedes neue Büro, jede Agentur, jedes Programm, das seit den 1950er-Jahren geschaffen wurde, musste auf ein tief gespaltenes Gebilde aufgesetzt werden: die UN als Sprachrohr des Konsenses der Weltgemeinschaft, agierend im Namen der globalen Entscheidungsträger (Sicherheitsrat und Vollversammlung) einerseits; die UN als Sprachrohr universeller Normen und Werte, die ihre Stimme im Interesse der Schwächsten erheben (Agenturen, Fonds, Programme, Menschenrechtsorgane) andererseits.

Trotz intensiver Bemühungen und endloser Reformdebatten haben die UN noch immer Schwierigkeiten, in ihren unzähligen Unterorganisationen einen klaren Trennstrich zwischen systemweiter Politik und administrativer Umsetzung zu ziehen. Ihr Umgang mit komplexen globalen Problemen, von der Konfliktprävention bis zum Klimawandel, wird dadurch erschwert, dass die Systeme, über die Gelder eingesammelt und zugeteilt, Mandate vergeben und Kooperationen mit Partnern organisiert werden, sehr verwickelt sind und oft in Konkurrenz zueinander stehen.

Wenn die UN einen gemeinsamen Standpunkt einzunehmen versuchen, kann das Ergebnis so nebulös sein, dass es in der Praxis keine Wirkung entfaltet. Die *Global Migration Group* der UN (Gruppe für Migrationsfragen) etwa, die 2006 gegründet wurde, ist hierfür ein hervorstechendes Beispiel: Sie ist in einem für diese Thematik entscheidenden Moment politisch völlig außen vor.

Die UN-Organe für Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit – besonders der Sicherheitsrat und seine politischen Missionen – haben im Umgang mit dieser spezifischen Krise in Sicherheitsfragen weit größere Einigkeit erzielt als in Fragen der Menschenrechte. Die Resolutionen des Sicherheitsrats und die Erklärungen seines Präsidenten betreffen vorzugsweise Themen wie Destabilisierung, Kriminalität und Aufstieg von radikalem Extremismus, wofür sich dann immer ein für die ganze Welt zuständiger universaler »Schurke« finden lässt: unter anderem mit der Resolution des UN-Sicherheitsrates SCR 2240 (2015) über Schlepperbanden in Libyen, SCR 2253 (2015), womit der sogenannte Islamische Staat auf die Sanktionsliste gesetzt wurde und mit der Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2015/10) zur Bedrohung der Stabilität in der Region durch die syrische Flüchtlingskrise.

Seltsamerweise allerdings vermochten es diese Resolutionen nicht, ihre Intentionen in eine intensivere Sicherheitspartnerschaft zwischen den UN und ihren europäischen Partnern zu überführen.

Gemeinsame Initiativen relevanter UN-Organe, der EU, der NATO und der OSZE wurden nicht nachdrücklich oder kohärent verfolgt. Stattdessen kamen diverse Instrumente in Ad-hoc-Reaktionen zum Einsatz, häufig nach Stürmen der Entrüstung in den sozialen Medien. Kriegsschiffe im Mittelmeer und in der Ägäis wurden zum De-facto-Symbol einer EU, die Aktivität demonstrierte, aber offenkundig kaum dazu fähig war, die Sicherheitslage zu verbessern, wie die Übergriffe und Attentate in Köln, Paris und Brüssel belegen. Und während sich die Krise ausweitet, scheinen offenbar weder die UN-Systeme für Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit noch ihre europäischen Pendanten auch nur ansatzweise dazu in der Lage zu sein, adäquate Sicherheitsmaßnahmen in die Praxis umzusetzen.

Dafür gibt es zwei Gründe: Zum einen herrscht Unsicherheit darüber, was auf diesem Gebiet von den UN eingefordert werden kann, und zum anderen verfügen die UN als operativer Sicherheitspartner in Europa und darüber hinaus nur über relativ geringe Kapazitäten.

Die EU-Maßnahmen im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (*Global Approach to Migration and Mobility* – GAMM) sind mit dem Übereinkommen der UN gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (*UN Transnational Organized Crime Convention* – UNTOC) nicht abgestimmt, trotz dessen Protokoll gegen die Schleusung von Migranten (*Protocol Against the Smuggling of Migrants*) und der breiten Ratifizierung, die es erfahren hat. Grenzkontrollen sind ein Bereich, in dem internationale Interventionen nur selten gutgeheißen werden, es sei denn, sie stärken die Sicherheitsapparate der staatlichen Institutionen. Innerhalb Europas fällt das Grenzmanagement in den Zuständigkeitsbereich der OSZE, deren Engagement in der Krise bislang jedoch kaum der Rede wert ist. Dazu kommt, dass der zivil-militärische Koordinierungsmechanismus zwischen dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* – UNOCHA) und der NATO, der anderenorts in Krisengebieten operative Unterstützung leisten soll, im Bereich der NATO weitgehend inaktiv ist.

Jenseits der EU-Grenzen hat das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*UN Office on Drugs and Crime* – UNODC) das institutionelle Mandat für Maßnahmen gegen die Schleusung von Migranten inne. Doch die in Wien ansässige Organisation ist eher normativ als operativ tätig; sie verfügt nur über ein kleines Budget und ist kaum imstande, Programme durchzuführen. Das Thema hatte im UNODC lange nur relativ geringe Priorität und galt als Unterpunkt der wichtigeren Problematik des Menschenhandels. Bis vor kurzem wurde die Schleusung von Flüchtlingen nur von einem Koordinator in Teilzeit bearbeitet.

Das mangelhafte Engagement der für Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit zuständigen Institutionen hat eine fatale Nebenwirkung: die Kriminalisierung und Pönalisierung von Migranten. Die Konsequenzen sind, dass weiterhin Boote sinken, Schlepper der lokalen Ökonomie schaden und ihre Auftraggeber ausbeuten und dass Migranten, die zwar die gefährliche Reise nach Europa überleben, aber nicht das Glück haben, aus einer im Brennpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stehenden Krisenregion zu kommen, oft kaum besser behandelt werden als ihre Schlepper.

Auf der anderen Seite des Spektrums der UN wehren sich die humanitären und operativen Organe entschieden gegen Versuche, die Flüchtlingskrise nur unter Sicherheitsaspekten abzuhandeln.

Für UNHCR, UNICEF und die anderen Agenturen, Fonds und Programme der UN ist die derzeitige Krise das Sinnbild einer globalen Kultur der wirtschaftlichen Ungleichheit und der Aushöhlung der Menschenrechte, oft als Resultat einer Fixierung auf die nationale Sicherheit. Als Sachwalter der Rechte der Flüchtlinge verwehren sie sich gegen eine Sprachregelung, die durch den Fokus auf innere Sicherheit Flüchtlinge als Belastung und als destabilisierenden Faktor darstellt. Sie machen den Staaten zum Vorwurf, gerade den verwundbarsten Familien die Menschenwürde zu rauben und auf bedenkliche Weise das Tor zu öffnen für die Legitimierung selbst extremer Sicherheitsmaßnahmen.

Diese UN-Organe lehnen es auch ab, Europa als »Spezialfall« zu behandeln, für den Sicherheitsaspekte Vorrang hätten und humanitäre Verpflichtungen weniger bindend seien. In Europa begann die Flüchtlingskrise erst Ende 2014. Für UNHCR, OCHA, OHCHR, UNRWA und die

anderen mit Menschenrechten befassten Körperschaften der UN ist sie nur ein weiteres Ereignis in einer bereits mehrere Jahrzehnte anhaltenden Geschichte von Flucht und Vertreibung. Einige dieser Krisen waren vorübergehend (Kosovo), andere sind permanent: Palästina, Afghanistan, Demokratische Republik Kongo, Somalia, Irak.

Sicherheit jetzt oder Stabilität später?

Der Widerstand der UN auf humanitärer und operativer Ebene gegen eine alleinige Ausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik auf Sicherheitsaspekte resultiert aus Erfahrungen besonders im Umfeld der Syrien-Krise.

Mit dem Hinweis auf die innere Sicherheit rechtfertigten benachbarte Aufnahmeländer die Einschränkung von aus UN-Sicht grundlegenden Freiheiten und Schutzmaßnahmen für die Flüchtlinge. Und auch westliche Geberstaaten, denen es nicht gelang, über die Friedens- und Sicherheitsmechanismen der UN Ergebnisse zu erzielen, nutzten die sanfte Macht der humanitären Hilfe und der Entwicklungsplanung als Vehikel, um die unbeständige, fragile und gefährliche Situation zu stabilisieren und unter Kontrolle zu halten.

Im Nahen Osten wurden die operativ tätigen UN-Agenturen finanziell dafür ausgestattet, Schutzmaßnahmen zu organisieren, Hilfsstrukturen aufzubauen, Waffenruhen auszuhandeln und Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen auf den Weg zu bringen. So wollten die EU und andere westliche Geldgeber verhindern, dass Instabilität in Gestalt verzweifelter Asylsuchender über das Mittelmeer zu ihnen »herüberschwappte«. Im Jahr 2015 erweiterten die UN ihren Aufgabenbereich, der nun auch von der EU unterstützte Stabilisierungsprogramme umfasste: Flüchtlingsprojekte in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Jugend und kommunale Entwicklung. Das erste Abkommen zwischen der EU und der Türkei über drei Milliarden Euro gehörte zu diesem »quid pro quo« für Transitnationen, ebenso der Nothilfe-Treuhandfonds über 1,8 Milliarden Euro, der auf dem Flüchtlingsgipfel in Valletta beschlossen wurde.

Diese eigentlich sinnvollen Maßnahmen werfen jedoch eine wichtige, bisher unbeantwortete Frage auf: Können und sollen die operativen UN-Organe das Vakuum im Bereich menschlicher Sicherheit füllen, das in Ermangelung einer internationalen Sicherheitsarchitektur entstanden ist?

Die Abwägung zwischen Sicherheit und Stabilität entspricht derjenigen zwischen Notfallintervention und überlegter Entwicklungsplanung. Das eine ist kurzfristig und zwingend, das andere erfordert vertiefende Analyse und langen Atem. Aber die UN sind nicht gut aufgestellt für eine langfristige Herangehensweise in Krisen. Die operativen UN-Abteilungen sind befangen in ihren traditionellen Reaktionsmustern in Bezug auf humanitäre Maßnahmen, weshalb ihnen erst reichlich spät bewusst wurde, welche massive Stabilisierungsprobleme sich durch Massenwanderungen dieses Ausmaßes ergaben.

Selbst jetzt beklagen Kenner der Region, dass der dringend notwendige »Marshall-Plan« für die Lösung dieser Probleme bislang nicht in Sicht ist. Sollte der Krieg in Syrien zu Ende gehen und die Massenflucht zum Erliegen kommen, würden Stabilisierung und Aufbau des Staates dennoch eine ganze Generation dauern: Reform der Sozialpolitik und des Arbeitsmarkts, Integrationsprogramme für notleidende Kommunen, Bildung und Zukunftschancen für die immer zahlreicher werdenden Heranwachsenden.

Stattdessen behält man diese Optionen nur in der Hinterhand, verdrängt durch die vergebliche Hoffnung, dass die Krise sich von selbst erledigen werde, und durch hilflose Versuche, die Sicherheits-, Entwicklungs- und humanitären Aspekte in einer Art ideologischer Zentrifuge voneinander zu trennen.

Lektionen für Europa

Der Umgang mit der Flüchtlingskrise im Nahen Osten und die aktuellen Probleme in Europa weisen deutliche Parallelen auf. Doch da sich die EU-Maßnahmen derzeit auf den Austausch von Flüchtlingen, das Festlegen von Quoten und bescheidene humanitäre Hilfe beschränken, deutet wenig darauf hin, dass Europa daraus lernt.

Statt eine langfristige Perspektive zu entwickeln, suchen die Europäische Kommission und die Staatschefs vor allem nach Instrumenten für die *Kontrolle* der Migration statt nach solchen für eine *Integration* der Migranten, weil sie den Schengen-Raum schützen und in populistischer Weise Ängste beruhigen wollen. Vom Standpunkt der nationalen Sicherheit aus könnte das durchaus nach hinten losgehen. Ironischerweise haben die EU und die

UN bisher oft andere Länder, die Flüchtlinge aufgenommen haben, davor gewarnt, dass die unzureichende, halbherzige und egoistische Verteilung von Ressourcen die Probleme bei der Integration von Migranten und Flüchtlingen, die bereits in ihren Städten wohnen, zuspitzen und zementieren könne.

Ohnehin sehen sich die UN weder veranlasst noch dazu in der Lage, die Anstrengungen der Europäer bezüglich der Eindämmung der Migration zu unterstützen. Die UN-Agenturen, die in europäischen Ländern nicht so etabliert sind und erhebliche Bedenken haben, Ressourcen aus armen Ländern umzuleiten, sträuben sich dagegen, entsprechende Programme in EU-Mitgliedsstaaten aufzubauen. Und auch die EU verspürt wenig Neigung, sich für ein stärkeres UN-Engagement einzusetzen. Die EU verfügt über eigene Mechanismen für die Krisenbewältigung auf ihrem Gebiet: die *Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission* (ECHO), Frontex, das Katastrophenschutzverfahren der Union, den NATO-Katastrophenschutz, die OSZE.

Stattdessen wurde die traditionelle Rolle der UN von der Zivilgesellschaft und ehrenamtlichen Helfern übernommen – eine durchaus positive Entwicklung. Über den von der UN koordinierten *Refugee Response Plan* werden mittlerweile viele dieser zivilgesellschaftlichen Organisationen finanziert, was die Frage aufwirft, wie sie wirkungsvoll koordiniert und erhalten werden können, ohne eine Abhängigkeit von Hilfsgeldern zu schaffen.

Da die UN operativ in Europa nicht so präsent sind wie auf anderen Kontinenten, sind sie befangen in einer merkwürdigen Distanz gegenüber den politischen Anstrengungen der EU. Das wiederholte Insistieren des UNHCR darauf, dass es sich bei dieser Massenwanderung *prima facie* um eine Flüchtlingsbewegung handle, setzt sie zwar moralisch unanfechtbar ins Recht, erschwert aber unter Umständen einen belastbaren Dialog.

Das UNHCR wurde beim Zustandekommen wichtiger EU-Vereinbarungen rund um die Krise zwar konsultiert, hatte aber bei ihrer Umsetzung kaum Mitspracherecht. Die Europäische Migrationsagenda, der 17-Punkte-Aktionsplan zur Migrationsroute über den Balkan und der gemeinsame EU-Türkei-Aktionsplan fordern das Engagement der UN (insbesondere des UNHCR) eher auf operativer Ebene ein als auf politischer.

Dass das UNHCR so entschieden auf die Genfer Flüchtlingskonvention pocht, war vorhersehbar und unter den Umständen vielleicht auch notwendig. In ihren humanitären Bemühungen hat die UN auf der anderen Seite des Mittelmeers ein halbes Jahrzehnt lang Staaten des Nahen Ostens bedrängt, überzeugt und finanziell dabei unterstützt, den Flüchtlingsansturm zu bewältigen – die Zahl der Flüchtlinge dort war bei einer viel kleineren Bevölkerung viermal so hoch wie in Europa. Aus Gründen der Glaubwürdigkeit und um die Beziehungen zu diesen Staaten nicht zu gefährden, blieb dem UNHCR und seinen Schwesterorganisationen nichts anderes übrig, als bei ihrem EU-Engagement dieselben Prinzipien anzuwenden: Solidarität, Genfer Flüchtlingskonvention und Beachtung der Menschenrechte. Auch aus philosophischen Gründen lehnte die UN-Flüchtlingsorganisation ab, dass Ankömmlinge aus fragilen und kriegführenden Staaten als Wirtschaftsflüchtlinge abgestempelt werden in der Absicht, die Menschen gar nicht erst ins Land zu lassen, statt ihnen eine geordnete Einreise zu ermöglichen.

Doch indem die UN die aktuelle Flüchtlingskrise eng mit Syrien verknüpfen, statt sie als Ausdruck eines grundlegenden Paradigmenwechsels in der Migrationspolitik zu sehen, spielen sie der erbitterten Debatte um Flucht und Migration, die Europa spaltet, in die Hände.

Die Menschen in Europa glauben schlichtweg nicht, dass alle Asylsuchenden an ihre Grenzen gekommen sind, weil sie tatsächlich um ihr Leben fürchten. Viele Europäer meinen (zu Recht), dass viele, seien sie nun aus Syrien oder nicht, von wirtschaftlichen und sozialen Anreizen getrieben werden. Durch ihr Widerstreben, sich mit der Grauzone zwischen Flucht und Wirtschaftsmigration auseinanderzusetzen, leisten die UN ungewollt der Wahrnehmung Vorschub, Migranten seien minderwertige Menschen und befördern die irriige Vorstellung, die beiden Flucht-Kategorien ließen sich ohne Weiteres voneinander unterscheiden.

Diese Unbeweglichkeit hat dazu geführt, dass in den Beziehungen zwischen EU und UN in einem entscheidenden Moment Rivalität statt Kooperation dominiert. Wichtige Fragen bleiben daher von beiden Institutionen weitgehend unbeantwortet: Haben sich die Strukturen von Migration dauerhaft verändert, sodass es erforderlich ist, neu über internationale Normen und Konventionen nachzudenken oder handelt es sich um die kurzfristigen Folgen des Zusammenbruchs eines Landes? Lassen

sich die transnationalen Schleppernetzwerke, die aktiviert wurden, um Menschen nach Europa zu schleusen, wieder beseitigen oder sind sie fortan ein dauerhafter Bestandteil von Europas Sicherheitspolitik? Wie soll Europa mit den Ländern umgehen, aus denen die Flüchtlinge oder Migranten stammen, um die Pull-Faktoren zu reduzieren? Und wie sollte internationale Kooperation auf globaler Ebene gestaltet sein, damit Familien auf der Flucht besser geschützt sind?

Positive Signale in der Spaltung

Von der operativen Präsenz der UN in Europa und den politischen Prozessen in New York gehen mehrere positive Signale aus.

Die 2016 vom UNHCR koordinierte, mit einer halben Milliarde Dollar ausgestattete humanitäre und Rettungsoperation umfasst mehr als 60 weitere Organisationen in der Region. Dazu zählen einige traditionelle humanitäre UN-Unterorganisationen sowie NGOs, doch einen erheblichen Anteil machen lokale zivilgesellschaftliche Gruppen aus, die wiederum vom Engagement von Freiwilligen vor Ort leben. Die UN täten gut daran, die Ressourcen dieser einheimischen Initiativen zu stärken und dafür zu sorgen, dass sie über die UN-Operationen hinaus ihre Arbeit fortsetzen können, zumal wenn es künftig wieder notwendig sein sollte, Rückgrat zu zeigen.

Die UN führen verstärkt Operationen außerhalb des Nahen Ostens durch: Das UNHCR hat neue, hochrangig besetzte Posten in Griechenland, Italien und entlang der Ost- und Südgrenzen Europas eingerichtet, um bei Aufnahme, Registrierung und Kapazitätsaufbau zu helfen. Andere UN-Organisationen folgen diesem Beispiel und bieten Grenzstaaten humanitäre Hilfe und Unterstützung bei der Kapazitätsplanung an. Dies wird ihr Profil vor Ort zumindest für einen Zeitraum von zwei Jahren schärfen – auch wenn das Bedürfnis nach einer dauerhaften Zusammenarbeit auf beiden Seiten gering ist. Wie sich das Abkommen zwischen der EU und der Türkei auf diese im Entstehen begriffene Kooperation auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Die UN und die EU kooperieren auch über das UNODC und haben eine mehrjährige Initiative in Gang gebracht, um den Menschenhandel im Sahel zu bekämpfen, parallel zu der in Valletta vereinbarten EU-Initiative über

1,8 Milliarden Euro, die dazu beitragen soll, die Prozesse von Khartum und Rabat zu beschleunigen und zu einem besseren Verständnis über die Ursachen der Migration in Afrika zu gelangen.

Die auf der Syrien-Konferenz in London gemachten Zusagen wurden von den UN-Organisationen begrüßt. Wenn die zugesagten zehn Milliarden Dollar ausgezahlt werden, können sie beträchtliche Lücken in der UN-Arbeit dort schließen, wo die meisten Asylsuchenden Europas herkommen. Doch nach und nach wächst die Einsicht, dass sich mit Geld wenig gegen die Flüchtlingsströme ausrichten lässt, wenn in der Integrationspolitik der betroffenen Staaten kein Systemwechsel stattfindet. Syrische Flüchtlinge, die derzeit nicht arbeiten dürfen, die Mühe haben, ihre Kinder auf Schulen zu schicken, und deren rechtlicher Status zunehmend unsicher ist, blicken auch weiterhin hoffnungsvoll über das Mittelmeer, wo sie sich längerfristige Sicherheit versprechen.

Zusätzlich zu ihren operativen Maßnahmen sind die UN nun auch zunehmend beim Agenda-Setting aktiv. So wird auf einen Vorschlag des UN-Generalsekretärs hin die Vollversammlung am 19. September 2016 einen hochrangig besetzten Gipfel ausrichten, auf dem der Umgang mit großen Flüchtlings- und Migrantebewegungen thematisiert werden soll. Damit sich die Mitgliedsstaaten darauf vorbereiten können, hat der Generalsekretär eine Sonderberaterin engagiert, die frühere Generalkommissarin des UNRWA (Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten) Karen Koning Abu Zayd. Ihr dreiköpfiger Mitarbeiterstab traf sich zu vielfältigen Konsultationen mit der EU, Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, um im Mai 2016 einen Initiativvorschlag zu erarbeiten, der den thematischen Rahmen des Gipfels bilden soll. Im UN-Hauptquartier hofft man, dass der Gipfel über Maßnahmen für die aktuelle Krise hinausgeht. Vielmehr soll er ein Umdenken bewirken und mit dem Blick nach vorn klären, wie das Migrations- und Flüchtlingsthema in die Agenda 2030 einfließen könnte. Erforderlich ist hierfür eine grundlegend neue Betrachtungsweise globaler Mobilität.

Neue Ära, neue Ideen?

Die aktuellen Voraussagen der UN decken sich mit den schlimmsten Befürchtungen in Europa: Zwar werde die derzeitige Krise mit der Zeit abflauen, doch seien künftig

Krisen ähnlichen Umfangs zu erwarten. Die Menschenmengen an Europas Grenzen sind ein akutes Symptom für fundamentale Veränderungen in den globalen Wanderungsbewegungen. Wenn die UN sich daranmachen, die Staaten der Welt für die Agenda 2030 zu mobilisieren, werden sie neue Ideen benötigen, wie mit solchen Krisen und der Migration insgesamt umzugehen ist.

Die Schlüsselfrage dürfte lauten: Können die UN an der Spitze des Wandels stehen? Die EU mag zwar von den UN keine politischen Ratschläge erteilt bekommen, zumal wenn sie die Form eines belehrenden Vortrags über die Flüchtlingskonvention annehmen. Trotzdem ist die EU auf diese Ratschläge angewiesen. Der Hilferuf an das UNHCR, so spät er auch kam, belegt, dass es eine immer enger werdende Beziehung zwischen den entwickelten und den fragilen Staaten und den Hoffnungen und Ängsten derer, die dort leben, gibt.

Für Krisen wie diese wurden die UN einst geschaffen. Die UN können nicht nur eine UN für arme Länder sein. Die Reaktion der EU auf die Migrationsbewegung – nichts anderes als die Politik des Tropfens auf den heißen Stein, flankiert von nur taktischer humanitärer Hilfe und Bestechungsgeschenken an Transitstaaten – vermag die dauerhaften und dynamischen Beziehungen zwischen Europa und fragilen Staaten, die nur eine trügerisch kurze Schiffspassage entfernt sind, nicht zu kappen.

Die UN stehen vor einer anderen Herausforderung: Sie müssen die Balance zwischen Prinzipien und Pragmatismus finden in Situationen, in denen Erstere ohne die Berücksichtigung des Letzteren nicht einzuhalten sind. Wenn die UN moralisch auf dem hohen Ross sitzen, kann das nicht nur die UN als Institution teuer zu stehen kommen, sondern auch die Menschen, denen die UN verpflichtet sind und die allgemeinen Werten, die sie vertreten.

Rund um den Erdball werden Mobilität und Vertreibung ein Dauerzustand werden. Der durchschnittliche Flüchtling verbringt zwei Jahrzehnte außerhalb seines Herkunftslandes. Klimawandel, allgemeine Unsicherheit und wirtschaftliche Ungleichheit werden auch künftig Massenbewegungen auslösen. Dieser menschliche »El-Niño-Effekt« wird nicht zu beseitigen sein, wenn nur die Probleme *eines* Landes gelöst werden.

Wenn die Ereignisse des Jahres 2015 nicht zu ihrer Irrelevanz führen sollen, müssen die UN die drei heiligen

Kühe ihrer Organisation – Sicherheitsrat, humanitärer und Entwicklungsbereich – dringend reformieren. Diese Krise hat gezeigt, dass alle drei ihren Zweck mehr oder weniger nicht erfüllen. Wenn man an ihnen in der derzeitigen Form festhält, werden sie in Bedeutungslosigkeit versinken.

Von Damaskus bis Brüssel haben die Friedens- und Sicherheitsorgane der UN weder Frieden noch Sicherheit gebracht. Die humanitären Unterorganisationen der UN haben zwar Leben gerettet, aber auch inadäquates und energieverworschendes kurzfristiges Denken perpetuiert. Und die in aller Welt verstreuten Entwicklungsplaner haben sich bisher noch nicht an einem gemeinsamen Punkt getroffen. Viel gepriesene Doktrinen wie die Schutzverantwortung (R2P – *Responsibility to Protect*) werden sinnlos, wenn die UN wegen der Uneinigkeit ihrer Mitgliedsstaaten nicht imstande sind, die Ausbreitung humanitärer Krisen über ganze Kontinente zu verhindern.

Nicht alle Versäumnisse der UN können den Mitgliedsstaaten angelastet werden. Oft sind die UN-Ressortchefs die schlimmsten Feinde der Organisation. Wenn sie sich in Momenten, in denen dynamische Führung gefragt ist, auf Standardroutinen zurückziehen, wenn sie sich stur an Normen und Systeme klammern, die in einem anderen Zeitalter geschaffen wurden, geraten sie allzu häufig ins Hintertreffen.

Ein Beispiel ist Ziel 10 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, das die Ungleichheit betrifft. Darin werden die Staaten aufgefordert, »geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen« zu ermöglichen. Doch in diesem entscheidenden Moment der Massenmigration ließen

die UN keinerlei Diskussion über internationale Normen zu. Diese Intransigenz musste der europäischen Öffentlichkeit unredlich erscheinen. Vor allem aber haben die UN dadurch eine wichtige Chance verpasst. Kriege und politische Verfolgung sind in der Welt von heute nicht die einzigen relevanten Triebkräfte für Migration. Bislang fehlt es der internationalen Politik an angemessenen und zweckdienlichen Werkzeugen.

Die syrisch-europäische Flüchtlingskrise hat den Reformprozessen der UN neuen Antrieb gegeben. Ob sie nun auch ins Rollen kommen, bleibt abzuwarten. Das Zentrum der Universität der UN für Politikforschung (*UN University Center for Policy Research*) und andere interne UN-Prüforgane haben zahlreiche Ideen für eine Reform des UN-Systems vorgelegt, um die vertikalen Strategie- und die operativen Systeme besser mit den horizontalen Mandaten für Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung zu verknüpfen. Diese Konzepte werden in den anstehenden Humanitären Weltgipfel ebenso eingehen wie in den Revisionsprozess der Kommission für Peacebuilding und die Reformdiskussionen des UN-Entwicklungssystems (UNDS) für die Agenda 2030.

Die Gemeinschaften, die derzeit einen beängstigenden gesellschaftlichen Wandel erleben, und die Regierungen, die zwischen ihren internationalen Verpflichtungen und den Ängsten ihrer Wählerschaft gefangen sind, mögen die UN als schwache und idealistische Organisation erleben. Doch alle, die von dieser Krise betroffen sind – seien es Flüchtlinge, Migranten oder europäische Staatsbürger – brauchen für eine gedeihliche Zukunft nationale *und* menschliche Sicherheit. Die UN sind in der einmaligen Position, den Graben zwischen beiden zu überbrücken. Doch zuerst müssen sie ihre innere Spaltung überwinden.



Über die Autoren

Claire Hajaj ist Expertin für Konfliktbearbeitung, Stabilisierung und Koordinierung von humanitärer Hilfe. In dieser Funktion ist sie seit 14 Jahren für politische und humanitäre Missionen der UN im Irak, im Libanon, im Kosovo und in Myanmar im Einsatz. Sie hat im Auftrag von politischen Institutionen wie der OECD und dem World Economic Forum zahlreiche Fachbeiträge zu diesen Themen verfasst und publiziert in Zeitungen wie *Newsweek*, *The Economist* und *The Sunday Times*. Claire Hajaj berät die UN zu Fragen des internationalen Konfliktmanagements in Syrien und ist Fellow am United Nations Centre for Policy Research in Tokio.

Tuesday Reitano leitet das Sekretariat der Global Initiative Against Transnational Organized Crime (www.globalinitiative.net) und ist leitende Wissenschaftlerin am Institute for Security Studies in Pretoria, wo sie fünf Observatorien für organisierte Kriminalität vorsteht. Zuvor war Tuesday Reitano als Direktorin einer unabhängigen Einrichtung zum Monitoring von EU-Counter-Terrorismus-Programmen tätig und blickt auf zwölf Jahre als Expertin für UN-Politik zurück. Sie ist Autorin zahlreicher Fachpublikationen und Reports für die UN, die Weltbank und die OECD.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Politikanalyse
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Michael Bröning, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: +49-30-269-35-7706 | Fax: +49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Außen- und Sicherheitspolitik«.
Redaktion: Anna Maria Kellner, anna.kellner@fes.de, Redaktionsassistentin: Sabine Dörfler, sabine.doerfler@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

