

DEUTSCHLAND IM UN-SICHERHEITSRAT

// Arria-Formel-Sitzungen als Instrument der Krisenbewältigung und -prävention

Krisenbewältigung und -prävention sind zentrale Ziele deutscher Außenpolitik. Dies betont Deutschland auch als nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat 2019–20. Ein informelles und flexibles Sitzungsformat, die so genannten „Arria-Formel-Sitzungen“, können ein Instrument sein, um diese Ziele zu erreichen. Deutschland sollte das Format mehr als bisher nutzen, um schwelende Krisen und Konflikte, in denen der Rat blockiert ist, zu thematisieren und die Kooperation mit Ländern und Akteuren des globalen Südens zu intensivieren.



Deutschland übernahm im April 2019 für einen Monat den Vorsitz im UN-Sicherheitsrat (Foto: photothek)

von [Melanie Coni-Zimmer](#) und [Anton Peez](#)

Die Vereinten Nationen sind von zentraler Bedeutung für eine deutsche Außenpolitik, die sich für eine regelbasierte internationale Ordnung engagiert. Während ihrer Kandidatur um eine Mitgliedschaft als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat 2019–20 hat die Bundesrepublik immer wieder betont, dass ein Fokus „auf der Bewältigung von Konflikten liegen“ und „der Sicherheitsrat noch stärker als bisher in der Prävention von Konflikten tätig“ werden soll.¹ Die programmatische Betonung der Krisenprävention ist kein Zufall. Sie entspricht den aktuellen Diskussionen in den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen. Die Bundesregierung hat sich darüber hinaus in ihren im Juni 2017 verabschiedeten Leitlinien „Krisen

verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ zur Krisenprävention – verstanden als frühzeitige Verhinderung von Krisen und deren gewaltsamer Eskalation – als zentralem Bestandteil einer verantwortungsvollen deutschen Außenpolitik bekannt. Gleichzeitig bleibt jedoch unklar, wie Deutschland den programmatischen Fokus auf Krisenbewältigung und -prävention als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat konkret umsetzen will. Ein Instrument, das Deutschland in diesem Sinne nutzen sollte, sind Arria-Formel-Sitzungen des UN-Sicherheitsrats (im Folgenden kurz: Arria-Sitzungen). Im Rahmen solcher Sitzungen können sowohl schwelende Konflikte thematisiert werden, als auch die Zusammenarbeit mit Staaten und Sachverständigen aus dem Globalen Süden verstärkt werden.

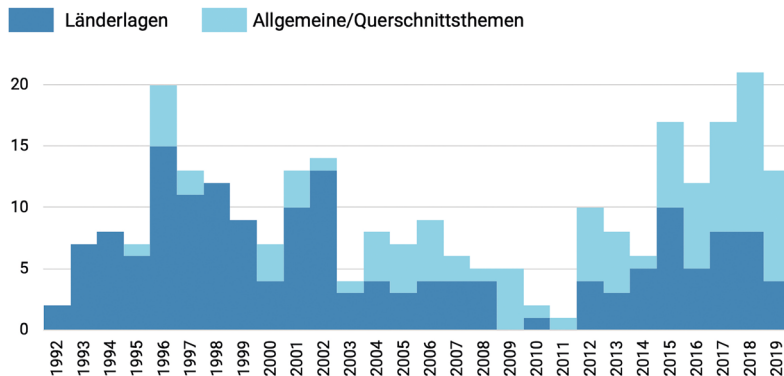
Flexibles Format des UN-Sicherheitsrats²

Die erste Arria-Sitzung fand 1992 auf Initiative des venezolanischen Botschafters bei den Vereinten Nationen, Diego Arria, statt. Die Mitglieder des Sicherheitsrates trafen sich mit dem kroatischen Priester Jozo Zovko, der über den Krieg in Bosnien-Herzegowina berichtete, zu einem informellen Austausch in der *Delegates Lounge*. Seitdem finden Arria-Sitzungen immer wieder positiv Erwähnung, wenn es um die inkrementelle Reform der Arbeitsmethoden und die Öffnung des Rates für Nichtmitgliedsstaaten und NGOs geht.

Arria-Sitzungen sind streng genommen keine Sitzungen des Sicherheitsrats, sondern ein informelles und interaktives Sitzungsformat der Mitglieder des Sicherheitsrats. Sie werden im Regelfall von einem oder mehreren Mitgliedern des Rats organisiert, die zur Sitzung einladen und dieser vorsitzen. Nach 1992 fanden

Arria-Sitzungen fast ausschließlich zu konkreten Länder- und Konfliktsituationen statt. Heute werden in der Mehrzahl der Sitzungen – 2019 bisher 9 von 13 – Querschnittsthemen diskutiert: Die Agenda *Women, Peace, and Security* (WPS), der Schutz von Kindern oder auch der Klimawandel stehen im Mittelpunkt (vgl. Grafik 1).

Arria-Formel-Sitzungen im UN-Sicherheitsrat, 1992–2019



N = 263 Die Auswertung enthält nur von Security Council Report verzeichnete Sitzungen. Stand: 01.06.2019
Daten: Security Council Report
Kodierung/Auswertung: Peez/Coni-Zimmer

Grafik 1

Die Arria-Formel wird oft mit der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Sicherheitsrat verbunden. Diese Beschreibung greift aber zu kurz. So wurden Arria-Sitzungen anfangs hauptsächlich dazu genutzt, Zusammenkünfte der Mitglieder des Sicherheitsrats mit hochrangigen Repräsentantinnen und Repräsentanten von Staaten zu arrangieren. Treffen mit NGOs blieben bis 2000 eine Ausnahme. Aktuell wird eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren eingeladen, ihre Expertise in den Sitzungen einzubringen – Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen, internationalen Organisationen, NGOs sowie aus der Wissenschaft und von Think Tanks. Seit 2000 fanden etwa 60% der öffentlich bekannten Meetings unter NGO-Teilnahme statt (110 von 185), zuvor waren es 4% (3 von 78). Insgesamt ermöglichen die Sitzungen es, Akteure zu Wort kommen zu lassen, die in formellen Sitzungen des Sicherheitsrats aus verschiedenen Gründen nicht gehört und einbezogen werden würden. Heute können an Arria-Sitzungen neben den Mitgliedern des Sicherheitsrats im Regelfall auch UN-Mitgliedsstaaten, die nicht im Rat vertreten sind, sowie NGOs aktiv teilnehmen. Eine weitere Neuerung ist, dass die Großzahl der Sitzungen seit 2018 online per Livestream übertragen wird und damit der breiten Öffentlichkeit zugänglich ist. Während Arria-Sitzungen ursprünglich als informelle

und vertrauliche Treffen der Mitglieder des Sicherheitsrats galten, finden solche Konversationen zwischen Ratsmitgliedern heute in anderen geschlossenen Sitzungsformaten statt. Teile der Arria-Sitzungen (etwa die Fragerunden) sind interaktiver als so manche formale Sitzung des Rats – unter anderem, weil es kein offizielles Protokoll gibt.

Staaten, die eine Arria-Sitzung organisieren möchten, versuchen im Vorfeld eine Zustimmung aller Mitglieder des Sicherheitsrats zu erreichen, insbesondere der ständigen Mitglieder. Dies ist jedoch nicht zwingend notwendig. Staaten, die eine Sitzung ablehnen, können dieser fernbleiben. Statt eines vertraulichen Austauschs zwischen Ratsmitgliedern tragen die Sitzungen nun zur Schaffung von Transparenz und einer gewissen Öffnung des Rats bei – auch wenn die Ratsmitglieder selbst in diesen Diskussionen kaum von ihren offiziellen Positionen abweichen werden. Arria-Sitzungen können dennoch dazu dienen, zusätzliche Interessen und Expertise in die Befassungen des Rats einzuspeisen oder auch Themen und Länder zu diskutieren, die auf der formellen Agenda des Rats nicht diskutiert werden können, etwa weil sie von bestimmten Staaten blockiert werden.

Deutsches Engagement für Arria-Sitzungen

Deutschland hat seit seiner Wahl in den UN-Sicherheitsrat Mitte 2018 bis zum 28. Mai 2019 bereits 15 Arria-Sitzungen (mit-)organisiert, davon sechs als angeheftetes Mitglied im Jahr 2018. Das sind deutlich mehr als während der letzten deutschen Mitgliedschaft 2011–12, als Deutschland nur zwei solcher Treffen mitorganisierte. Dies entspricht dem generellen Trend einer vermehrten Nutzung dieses Formats in den letzten Jahren.

Drei der Arria-Sitzungen in diesem Jahr befassten sich mit der WPS-Agenda und eine weitere mit dem Schutz von humanitärem und medizinischem Personal in Konfliktzonen – Themen, die Deutschland im Rahmen seiner Doppelpräsidentschaft mit Frankreich im März und April 2019 als Schwerpunkte setzte und die teilweise in Arria-Sitzungen vorbereitet wurden. Die von Deutschland mitorganisierten Sitzungen wurden zum Teil hochrangig begleitet, u.a. saßen ihnen Außenminister Heiko Maas und Justizministerin Katarina Barley vor. Die Bundesregierung betonte damit die Bedeutung bestimmter Themen und investierte in die inhaltliche Vorbereitung der entsprechenden Ratsbefassungen.

Allerdings beschäftigten sich nur drei der von Deutschland mitorganisierten Sitzungen mit aktuellen Länderlagen: im März 2012 mit Syrien, im März 2019 mit der

Krim und im Mai 2019 mit Kamerun. Außerdem lud Deutschland im November 2017 als Nichtmitglied zu einer Diskussion über Afghanistan ein. Alle anderen Arria-Sitzungen, die Deutschland mitorganisierte, befassten sich mit Querschnittsthemen.

Im Sinne ihrer selbstgesteckten Ziele – einer deutschen Außenpolitik, die sich für Krisenbewältigung und -prävention engagiert – sollte die Bundesregierung, wie im Folgenden ausgeführt wird, *erstens* mehr länderspezifische Arria-Sitzungen initiieren, um etwa blockierte Konflikte und schwelende Krisen zu thematisieren. *Zweitens* sollte Deutschland dabei, wo möglich, mit Akteuren aus dem globalen Süden zusammenarbeiten.

Empfehlung 1: Mehr Engagement für länderspezifische Sitzungen

Trotz des Fokus auf Querschnittsthemen wurden in den Arria-Sitzungen der letzten Jahre immer wieder die Situationen in Syrien (seit 2011: 18-mal) und in der Ukraine (seit 2015: 4-mal) aufgegriffen. Syrien macht die Handlungsunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats angesichts der Spannungen und Konflikte zwischen den fünf ständigen Mitgliedern besonders deutlich. Insgesamt zwölf Resolutionen zu Syrien scheiterten seit 2011 an Vetos von Russland oder China. Gemeinsam mit anderen Staaten organisierten die P3-Staaten – Frankreich, das Vereinigte Königreich, die USA – immer wieder Arria-Sitzungen. So konnten sich Mitglieder des Sicherheitsrats trotz der Blockade durch die Veto-Mächte China und Russland mit kritischen Entwicklungen befassen. Ein besonders eindrückliches Beispiel ist eine Sitzung zu Syrien im März 2018, bei der ein offizielles Briefing des UN-Hochkommissars für Menschenrechte durch eine Verfahrensabstimmung im Sicherheitsrat verhindert worden war. Noch am gleichen Tag wurde das Brie-

fung in einer Arria-Sitzung nachgeholt. Beschlussunfähig ist der Rat derzeit nicht nur in Bezug auf Syrien und die Ukraine, sondern auch in vielen anderen Krisen, wie etwa im Sudan und dem Jemen, in Libyen oder auch in Venezuela. Arria-Sitzungen können neue Impulse setzen oder schlicht signalisieren, dass die Entwicklungen bestimmter Konflikte trotz Blockaden Aufmerksamkeit von Ratsmitgliedern erfahren.

Zudem könnten Arria-Sitzungen im Sinne der präventiven Funktion des Sicherheitsrates auch dann zielführend sein, wenn bestimmte Konflikte zu eskalieren drohen und internationale Aufmerksamkeit benötigen. Ein Beispiel ist die Arria-Sitzung im Mai 2019 zu Kamerun, die federführend von den USA mit der Dominikanischen Republik, Deutschland und dem Vereinigten Königreich organisiert wurde. Die Durchführung war politisch umstritten, sowohl Kamerun selbst als auch die aktuellen afrikanischen Mitglieder im Sicherheitsrat zeigten sich kritisch gegenüber einer Arria-Sitzung, deren Fokus letztlich auf der humanitären Situation im Land lag. Es ist offensichtlich, dass die Organisation länderspezifischer Sitzungen sehr viel kontroverser ist, als die von Sitzungen zu bestimmten Querschnittsthemen. Das macht die Diskussion über die Entwicklungen in bestimmten Ländern letztlich umso wichtiger. Es muss auch nicht bedeuten, dass der Sicherheitsrat diese Länder notwendigerweise auf seine offizielle Agenda setzt – diese Befürchtung ließ interaktive Sitzungsformate wie etwa das *Horizon Scanning*, die auf Krisenprävention zielten, in der Vergangenheit scheitern. Ein solches Engagement würde die zunehmende Beachtung, die das Auswärtige Amt der Krisenprävention schenkt, unterstreichen und aktiv ergänzen.

Darüber hinaus könnten auch die jährlichen Verlängerungen der Mandate von Friedensmissionen Anlass für länderspezifische Arria-Sitzungen bieten. Durch die



Sitzungssaal des UN-Sicherheitsrates in New York City (Foto: Wikimedia)

Die Organisation von Arria-Sitzungen nach UN-Regionalgruppen, 2012–2019

Anteil an organisierten Arria-Sitzungen	14%	8%	10%	10%	56%
	Afrika	Asien	Lateinamerika/Karibik	Osteuropa	Westeuropa/Andere
Anteil an Sitzen im Sicherheitsrat	20%	20%	13%	13%	33%

N = 104

Die Auswertung enthält nur von Security Council Report verzeichnete Sitzungen.

Daten: Security Council Report

Organisation anteilig verrechnet; eine Sitzung mit drei Ko-Organisatoren entspricht drei Dritteln

Stand: 01.06.2019

Kodierung/Auswertung: Peez/Coni-Zimmer

Grafik 2

Die Autoren



Dr. Melanie Coni-Zimmer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der HSKF und Projektleiterin im Programmbereich Transnationale Akteure.

Kontakt zimmer@hsfk.de



Anton Peez ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSKF und forscht u.a. zu Normen in den internationalen Beziehungen.

Kontakt peez@hsfk.de

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

Einbindung zivilgesellschaftlicher und akademischer Institutionen vor Ort könnte eine zusätzliche Feedback-Schleife geschaffen werden.

Im Sinne ihres eigenen Anspruchs sollte die Bundesrepublik nicht die Kontroverse scheuen und sich sowohl in Blockadesituationen als auch in schwelenden Krisen um Arria-Sitzungen bemühen.

Empfehlung 2: Staaten und Akteure aus dem globalen Süden stärken

Arria-Sitzungen werden in großem Umfang von westlichen Staaten genutzt und organisiert. Anteilig organisiert die UN-Regionalgruppe der „westeuropäischen und anderen Staaten“ seit 2012 etwa 56% aller Arria-Sitzungen³ – obwohl diese Staaten nur ein Drittel der Sitze im Sicherheitsrat innehaben (vgl. Grafik 2).

Dies mag etwa daran liegen, dass die Vertretungen dieser Staaten bei den Vereinten Nationen mehr Personal und größere Budgets haben und sich somit häufiger mit der Planung von Arria-Sitzungen befassen können. Durch die ständigen Mitglieder Frankreich und das Vereinigte Königreich – die sehr häufig einladen – gibt es zudem in dieser Gruppe eine beständige Routine in Sicherheitsrats-Fragen, die andere Regionalgruppen nicht vorweisen können, weil sie kein ständiges Mitglied in ihren Reihen haben (die Afrika- und Lateinamerika/Karibik-Gruppen) und weil China und Russland das Format eher ablehnen. Zuletzt lud Russland 1998 ein, China noch nie. Statt Sitzungen mit den üblichen Kooperationspartnern zu organisieren, könnte Deutschland mehr

als bisher mit Staaten des globalen Südens kooperieren, um deren Stimmen und Präferenzen besser einzubeziehen. Das Beispiel der Kamerun-Sitzung zeigt, dass dies nicht immer möglich sein wird. Deutschland könnte aber auch solche Staaten einbeziehen, die nicht im Sicherheitsrat vertreten sind.

Mehr Mut zu kontroverserem Engagement, um Konflikteskalation zu verhindern

Arria-Sitzungen genießen bei den UN-Mitgliedsstaaten breite Unterstützung. Sie ermöglichen die Einbeziehung von Akteuren außerhalb des Sicherheitsrats. Damit erhöht sich die Expertise, die in Beratungen einfließen kann und auch die Transparenz des Rats. Insofern ist es zu begrüßen, wenn sich Deutschland bei der Organisation eines solchen interaktiven Sitzungsformats engagiert. Wie in der bisherigen Praxis sollte Deutschland Sitzungen zu Querschnittsthemen (mit-)organisieren, aber sein Engagement für länderspezifische Sitzungen deutlich verstärken. Das wäre sicherlich kontroverser, würde aber dem selbst formulierten Anspruch des Fokus auf die Prävention und Bewältigung von Konflikten gerecht.

Fußnoten und Quellen zum Text:

www.hsfk.de/spotlight0819-lit



PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSKF analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Barbara Dörrscheidt, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSKF · Druck: Druckerei Spiegler



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.

