



VEREINTE NATIONEN

6|21

69. 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

UNgleiche Nationen

**Ein internationales Ziel zur
Reduzierung von Ungleichheit**

Albert Denk

Vereint in Ungleichheit

Valentin Lang

Klima der Ungerechtigkeit

Steffen Bauer

Festhalten am Status quo

Liebe Leserinnen und Leser,

die COVID-19-Pandemie hat die ohnehin schon vorhandenen strukturellen Ungleichheiten global verschärft: So ist seit der Pandemie etwa das Vermögen von Milliardärinnen und Milliardären um rund 50 Prozent angestiegen, gleichzeitig hat die soziale Ungleichheit in Entwicklungs- und Schwellenländern um mehr als sechs Prozent zugenommen. 71 Prozent der Weltbevölkerung lebt heute in Staaten, in denen Ungleichheiten – gleich welcher Art – seit dem Jahr 1990 zunehmen. Dies birgt das Potenzial für Konflikte. Deshalb haben die UN-Mitgliedstaaten mit der Agenda 2030 sowie den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) im Jahr 2015 das erste Mal ein ausdrückliches Ziel zur Reduzierung von Ungleichheiten beschlossen (SDG 10). Gleichwohl besteht zuweilen gar nicht das Interesse, Ungleichheiten strukturell zu bekämpfen, sondern sie gar zu zementieren und damit am Status quo festzuhalten. Die Autorinnen und Autoren dieser Ausgabe nehmen Ungleichheiten als Jahresthema 2021 der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen genauer in den Blick. Sie stellen Politikfelder internationaler Ungleichheiten vor und legen dar, wie diese möglicherweise doch verringert werden können.



Albert Denk widmet sich dem SDG 10, wie es in die Agenda 2030 aufgenommen wurde, welche umstrittenen Inhalte es umfasst und was die daraus resultierenden Herausforderungen sind. In der Rubrik ›Drei Fragen‹ beantwortet **Emma Webb**, wie das UN-Freiwilligenprogramm (United Nations Volunteers Programme – UNV) mit Ungleichheiten in der täglichen Arbeit umgeht und versucht, sie zu reduzieren. **Valentin Lang** verdeutlicht, dass die COVID-19-Pandemie wie ein ›Brandbeschleuniger‹ die globale Ungleichheit zwischen Staaten und innerhalb von Gesellschaften antreibt: Aber warum, so fragt er, schaffen es internationale Organisationen nicht, ihre bedürftigsten Mitglieder bei der Krisenbewältigung effektiver zu unterstützen? Wie können internationale Organisationen reformiert werden? In einer von struktureller Ungleichheit zwischen Hauptverursachern und Hauptbetroffenen des globalen Klimawandels geprägten Welt ist Klimapolitik eine Frage der Gerechtigkeit, argumentiert **Steffen Bauer**. Wirksame internationale Klimakooperation muss deshalb globale und gesellschaftliche Ungleichheiten adressieren.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken sowie besinnliche Feiertage. Bleiben Sie gesund.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Neben dem Online-Angebot auf der Webseite der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN www.zeitschrift-vereinte-nationen.de finden Sie regelmäßig aktuelle Kurzbeiträge zu UN-Themen auf den Themenportalen der DGVN unter frieden-sichern.dgvn.de, menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de, nachhaltig-entwickeln.dgvn.de sowie auf unserem Debattenportal unter dgvn.de/un-debatte/ zu verschiedenen Schwerpunktthemen.

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: UNgleiche Nationen

243 **Ein internationales Ziel zur Reduzierung von Ungleichheit**
Albert Denk

244 **Drei Fragen an | Emma Webb**

248 **Vereint in Ungleichheit**
Valentin Lang

254 **Klima der Ungerechtigkeit**
Steffen Bauer

Im Diskurs

260 **»Die Menschen möchten das Rad zurückdrehen.«**
Interview mit Christine Schraner Burgener,
ehemalige UN-Sondergesandte für Myanmar

266 **Standpunkt | Was nützt: nachhaltige Wirtschaftskooperation**
Michael Bohnet

267 **Notwendige »Heuchelei«**
Ben Christian

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

272 **Allgemeines**
Generalversammlung | 75. Tagung 2020/2021
Henrike Landré

275 **Politik und Sicherheit**
Sicherheitsrat | Gravierende Änderung der Arbeitsmethoden im Jahr 2020
Helmut Volger

276 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Frauenrechtsausschuss |
75. bis 77. Tagung 2020
Corinna Templin

278 Ausschuss für die Beseitigung der Rassen-
diskriminierung | 101. bis 103. Tagung 2020
Damaris Uzoma

282 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

280 Buchbesprechungen

284 Jahresinhaltsverzeichnis 2021

288 Impressum

Ein internationales Ziel zur Reduzierung von Ungleichheit

Am 25. September 2015 kam es zu einem Novum bei den Vereinten Nationen: Zum ersten Mal beschlossen die Mitgliedstaaten, dass es eines Entwicklungsziels zur Reduzierung von Ungleichheiten bedarf. Wie entstand dieses Ziel, welche widersprüchlichen und umstrittenen Inhalte umfasst es und was sind die daraus resultierenden Herausforderungen?



Dr. des. Albert Denk
ist Politischer Soziologe an der
Ludwig-Maximilians-Universität
in München.

✉ albert.denk@gmx.de

Bekanntlich sieht der Mensch gelegentlich den Wald vor lauter Bäumen nicht. Mit dem Thema Ungleichheit verhält es sich sehr ähnlich, denn es dauerte 70 Jahre, bis die Vereinten Nationen einen Fokus darauf legten. Ungleichheiten sind aber nichts Neues. Hierbei handelt es sich um die In-Vergleich-Setzung von Individuen, Gruppen sowie Institutionen und eben der Feststellung unterschiedlicher Möglichkeiten, Positionen sowie Ressourcen. Seit der Gründung der Staatengemeinschaft gab es bereits viele Anzeichen für eine äußerst ungleiche Weltgesellschaft, bei der empirisch breit belegt der Wohlstand weniger Menschen auf der Ausbeutung vieler sowie von natürlichen Ressourcen beruht.¹ Dieses relationale Verständnis wurde nun also im Jahr 2015 in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), und hier dem Ziel 10 über weniger Ungleichheiten, thematisch hervorgehoben.² Dabei verabschiedeten alle Mitgliedstaaten die durchaus kryptisch anmutende Zielbeschreibung »Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten zu verringern«. Im Folgenden werden die Verhandlungen zu diesem Ziel nachgezeichnet und der Pro-

zess offengelegt, in dem nur einige wenige, höchst selektive Ungleichheiten als ungerecht bewertet wurden.

Eigenständiges Ziel oder Querschnittsthema?

Entscheidend für das spezifische Verständnis von Ungleichheit waren die Verhandlungen zu den SDGs, deren heiße Phase auf die Jahre 2013 und 2014 zurückzudatieren ist. Zeitgeschichtlich steht der diplomatische Sinneswandel in einer Linie mit sozialen Gerechtigkeitsbewegungen wie beispielsweise dem sogenannten »Arabischen Frühling«, der »Movimiento 15-M«-Bewegung in Spanien oder der weltweiten Occupy-Bewegung. Globale Ungleichheiten offenbarten sich in dieser Zeit im öffentlichen Bewusstsein durch die Folgen der Finanzkrise in den Jahren 2007 und 2008, der zunehmenden Erderwärmung und der Ungleichverteilung von Lebenschancen. Neben der kontinuierlichen Thematisierung durch eine kritische Zivilgesellschaft auf den Straßen wurde der Themenkomplex ungleicher Gesellschaftsverhältnisse durch institutionalisierte Gruppen in Form von sogenannten »wichtigen Gruppen« (»major groups«) direkt in die Verhandlungen zu den SDGs getragen. Zudem befürworteten Fachleute aus der Wissenschaft ein solches Ziel. Beispielhaft hierfür steht die Rede des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz, der für eine Fokussierung auf extreme Ungleichheiten plädierte.³

Dennoch blieb es lange Zeit unklar, ob in der Agenda 2030 Ungleichheiten als eigenes Ziel inte-

¹ Stephan Lessenich, *Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis*, Berlin 2016; Anja Weiß, *Soziologie globaler Ungleichheiten*, Berlin 2017; Aram Ziai, *Development Discourse and Global History: From Colonialism to the Sustainable Development Goals*, New York 2016. Der Autor hat den Text in genderinklusive Schreibweise verfasst. Aufgrund der besseren Lesbarkeit wurde diese von der Redaktion in eine binäre Schreibweise geändert.

² UN Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

³ Michael W. Doyle/Joseph E. Stiglitz, *Eliminating Extreme Inequality. A Sustainable Development Goal, 2015–2030*, *Ethics & International Affairs*, 28. Jg., 1/2014, S. 5–13.

Drei Fragen an Emma Webb

Welchen Beitrag leistet das UN-Freiwilligenprogramm (UNV), um Ungleichheiten zu überwinden?

›Niemanden zurückzulassen‹ ist das Versprechen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und die Freiwilligenarbeit spielt dabei eine entscheidende Rolle. Um Ungleichheiten zu bekämpfen, müssen wir die Fähigkeiten, Talente und das Wissen derjenigen nutzen, die traditionell an den Rand gedrängt wurden. Beim UNV haben wir große Fortschritte dabei gemacht, die Vielfalt der Welt widerzuspiegeln: Im Jahr 2020 kamen unsere Freiwilligen aus 168 Ländern, 52 Prozent waren Frauen und 84 Prozent stammten aus dem Globalen Süden. Um ein inklusiveres UN-System aufzubauen, müssen wir noch mehr tun. Mit unserem neuen Freiwilligenprogramm für Flüchtlinge, das wir gemeinsam mit dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) im Jahr 2020 ins Leben gerufen haben, versuchen wir, Barrieren abzubauen und neue Talente in die UN zu bringen.

Wie geht das UNV auf Menschen mit Behinderungen ein?

Das UNV arbeitet mit UN-Partnern zusammen, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern und die Vielfalt der Talente im UN-System zu stärken. Diese Arbeit ist dank der Unterstützung unserer Finanzierungspartner, darunter auch Deutschland, möglich geworden. Im vergangenen Jahr waren 88 UN-Freiwillige mit Behinderungen im UN-System im Einsatz und diese Zahl wird bis Ende des Jahres 2021 noch deutlich steigen. Das ist zwar wenig, aber es ist ein Anfang. Wir unterstützen unsere UN-Partner und UN-Freiwilligen mit Behinderungen, um sicherzustellen, dass sie einen gleichberechtigten Zugang zur Arbeit haben und dort gleichberechtigt tätig sein können. Dies kann von der Bereitstellung spezieller Büroausstattung bis hin zur Gewährleistung barrierefreier Arbeitsbedingungen reichen.

Wie fördert UNV den Abbau von Ungleichheiten?

Die Förderung von Freiwilligenarbeit und die Unterstützung von Staaten bei der Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) durch Freiwilligenarbeit ist eine Priorität für das UNV. Im Dezember haben wir unseren Bericht über den Stand der Freiwilligenarbeit in der Welt 2022 veröffentlicht. Der Bericht erscheint alle drei Jahre und soll das Verständnis für die Freiwilligenarbeit vertiefen. Er zeigt, wie diese Arbeit den Ländern helfen kann, Frieden und Entwicklung zu erreichen. Wir hoffen, dass der diesjährige Bericht die politische Diskussion und Maßnahmen dazu anregen wird, wie Freiwilligenarbeit die Integration fördern und Ungleichheiten abbauen kann.



Emma Webb

ist die Leiterin der Abteilung für Außenbeziehungen und Kommunikation beim UN-Freiwilligenprogramm (UNV) in Bonn.

FOTO: PRIVAT

griert würden. Erst am Ende der elften von 13 mehrtägigen Sitzungen wurde das Thema als potenzieller Schwerpunkt aufgenommen. In dieser Arbeitsgruppe kam es zu einer Blockbildung von Staaten, die ein spezifisches Ziel zur Ungleichheitsreduzierung forderten und eben jenen, die es zu vermeiden versuchten. Letzterer vereinte Staaten des Globalen Nordens wie Australien, Deutschland, Frankreich, Kanada, die Schweiz, den USA und das Vereinigte Königreich, während ersterer die Gruppe der 77 (G77) mit China umfassten. Laut dem Ko-Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Macharia Kamau stachen allen voran die Stellungnahmen der brasilianischen Delegation hervor, mit denen sie besonders ›leidenschaftliche Plädoyers‹ für dieses Ziel hielten. Dem entgegen wurden die größten Ressentiments seitens den USA hinsichtlich einer solchen Zielsetzung geäußert.⁴ Neben den USA forderte etwa auch die Europäische Union (EU), Ungleichheitsaspekte stattdessen als Querschnitt in andere Ziele zu integrieren.⁵ Bis zum Ende der Verhandlungen versuchten sie, das Themenfeld der Ungleichheit insbesondere auf die Ziele zu Armut (SDG 1), Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen (SDG 16) oder Partnerschaften zur Erreichung der Ziele (SDG 17) aufzuteilen.⁶ Beide Interessensblöcke einigten sich schließlich auf einen Kompromiss. Das Ziel zur Ungleichheitsreduzierung (SDG 10) wurde als Druckmittel benutzt, damit die G77 mit China im Tausch ebenso einem Ziel zu Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen (SDG 16), also Rechtsstaatlichkeit und damit zu Grundelementen westlicher Demokratien, zustimmten.⁷ Zusammenfassend unterstreicht dies auf Seiten der Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen Charakter des Ungewollten. Gerade diese Gesellschaften sind als überwiegend privilegiert im weltgesellschaftlichen Vergleich zu deuten. Beispielhaft stehen hierfür etwa die Pro-Kopf-Naturvernutzung, die sehr ungleiche Gewinnverteilung von globalen Wertschöpfungsketten oder die Bewegungsrechte anhand von Visabestimmungen.

Kontroversen und Widersprüche

Eine kontroverse Debatte im Rahmen des SDG 10 drehte sich um die Beschreibung der Betroffenen von Ungleichheit. So wurde zwischen den Begriffen ›bedroht‹ und ›marginalisiert‹ abgewogen, die mit Blick auf die gesamte Agenda zugunsten des ersteren Begriffs ausfiel. Diese Auswahl muss jedoch allen voran im Lichte von ökologischen Gefährdungen gedeutet werden. Wohingegen skurrilerweise keine der beiden Formulierungen in der finalen Version des SDG 10 auftaucht. Gerade der

Begriff der Marginalisierung hätte jedoch auch sein Pendant, die Privilegierung, ins Zentrum der Debatte gerückt. Doch ein Abbau an Privilegien wird in diesem Ziel nicht adressiert. Darin werden stattdessen Geringverdienerinnen und -verdiener oder sogenannte ›Entwicklungsländer‹ benannt sowie in einem Unterziel (SDG 10.2) einige wenige gruppenbezogene Diskriminierungskategorien hervorgehoben. Beispielweise handelt es sich hierbei um die Strukturkategorien Alter, als ›behindert‹ konstruierte Menschen und Religion. Des Weiteren soll eine Diskriminierung gegenüber binär gedachten Geschlechtern reduziert werden, gleichwohl fand die Kategorie sexuelle Orientierung keine Erwähnung. Trans-, intersexuelle und queer lebende Menschen existieren in diesem Weltbild der Staatengemeinschaft schlicht nicht. In dutzenden Mitgliedsstaaten werden Menschen aber gerade aufgrund dieser Kategorien diskriminiert, gefoltert bis getötet.

Nicht weniger bedroht sind Menschen mit Fluchterfahrung. Aber auch diese Kategorie wurde nicht als vor Diskriminierung schützenswert eingestuft. Selbst der Versuch der drei Staaten Bangladesch, Mexiko und den Philippinen, diese Diskriminierungskategorie lediglich im Vorwort zu den SDGs zu platzieren, wurde allen voran von der EU, aber auch von der afrikanischen und der arabischen Gruppe abgelehnt.⁸ Dafür haben die Vereinten Nationen die ortsbindende Kategorie der ›Herkunft‹ und die, gerade im deutschen Kontext stark problematisierte Kategorie der ›Rasse‹ dem Ziel hinzugefügt. Trotz dieser verschiedenen Gruppenkonstruktionen im Unterziel (SDG 10.2) erfasst der Indikator dazu nur noch innerstaatliche Einkommensunterschiede, Geschlecht, Alter und als ›behindert‹ konstruierte Menschen. Am Ende wird Diskriminierung also auf diese vier Kategorien reduziert. Darüber hinaus kann analog zum Fehlen der Fluchterfahrung eine wandelnde Wahrnehmung von Migration im Verhandlungsprozess gedeutet werden. Während zu Beginn das Themenfeld Migration mit Möglichkeiten und hinsichtlich eines Abbaus von Bewegungseinschränkungen diskutiert wurde, haben besonders die europäischen Staaten ab dem Jahr 2014 eine Regulierung im Sinne von ›geordneten‹ und ›sicheren‹ Grenzregimen

gefordert. Diese Formulierungen wurden letzten Endes als ein Unterziel (SDG 10.7) verschriftlicht. Mehr Nachhaltigkeit und weniger Ungleichheit bedeutet hier folglich eine Intensivierung von Grenzregimen.

Daran anschließend stellt sich eine entscheidende Frage: Wer spricht hier eigentlich über wen? Damit liegt der Fokus auf Aspekten der Repräsentation im Verhandlungsprozess. Einerseits wurden überwiegend jene Personengruppen adressiert, die

Es sind inhärente Widersprüche im Entwicklungsziel zur Reduzierung von Ungleichheit (SDG 10) erkennbar.

als benachteiligt gelten. Andererseits lag die Entscheidungsmacht über die Zielsetzungen ausschließlich in der Hand einer äußerst privilegierten diplomatischen Elite. Dies führte dazu, dass beispielsweise zum ganz großen Teil lediglich Männer ausgehandelt haben, was Geschlechtergerechtigkeit bedeutet. Des Weiteren sind Menschen mit Armuts-, Flucht- oder Hungererfahrung im diplomatischen Dienst nahezu komplett abwesend. Doch gerade in diesen Bereichen manifestieren sich globale Ungleichheiten. Noch brisanter wird es hinsichtlich der Repräsentation von zukünftigen Generationen und den Rechten der Natur. Weil diese sich selbst nicht verteidigen können, erfahren sie das höchste Maß an Ausbeutung durch jetzige Generationen. Damit sind bereits erste inhärente Widersprüche im Entwicklungsziel zur Reduzierung von Ungleichheit (SDG 10) erkennbar.

Drei grundlegende Herausforderungen

Erstens handelt es sich beim SDG 10 noch immer nicht um ein globales Ziel, sondern um ein staatlich gedachtes. Obwohl in der Agenda 2030 der Leitspruch ›niemanden zurückzulassen‹ propagiert

⁴ Macharia Kamau/Pamela Chasek/David O'Connor, Transforming Multilateral Diplomacy. The Inside Story of the Sustainable Development Goals, London 2018, S. 184.

⁵ International Institute for Sustainable Development (IISD), Summary of the Eleventh Session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals, 5.–9. Mai 2014, Earth Negotiations Bulletin, 32/11, Winnipeg 2014, S. 3 und 14.

⁶ IISD, Summary of the Thirteenth Session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals, 14.–19. Juli 2014, Earth Negotiations Bulletin, 32/13, Winnipeg 2014, S. 12.

⁷ Macharia Kamau/Pamela Chasek/David O'Connor, Transforming Multilateral Diplomacy. The Inside Story of the Sustainable Development Goals, London 2018, S. 201–203.

⁸ Felix Dodds/David Donoghue/Jimena Leiva Roesch, Negotiating the Sustainable Development Goals. A Transformational Agenda for an Insecure World, New York 2017, S. 109.

Das Ziel zur Reduzierung von Ungleichheit (SDG 10)

Das SDG 10 verfolgt das Ziel, Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten zu verringern. Es umfasst zehn Unterziele, die mit elf Indikatoren bemessen werden. In den Unterzielen werden folgende Aspekte thematisiert:

- (1) Einkommenswachstum,
- (2) Selbstbestimmung und politische Inklusion,
- (3) Chancen- und Ergebnisgleichheit,
- (4) Politische Maßnahmen,
- (5) Finanzmärkte und -institutionen,
- (6) Entwicklungsländer in den internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen,
- (7) Migrationspolitik,
- (8) besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer,
- (9) Entwicklungszusammenarbeit und Finanzströme sowie
- (10) Transaktionskosten für Überweisungen.

Die Ziele wurden von allen Mitgliedstaaten verabschiedet und sollen bis zum Jahr 2030 erreicht werden.

wird, verharren die Vereinten Nationen hierbei auf der Ebene eines staatlichen Containerdenkens. Denn offensichtlich geht es nicht darum, Ungleichheiten schlicht zwischen allen Menschen zu reduzieren. Dieser vermeintlich kleine Unterschied im Titel des Zieles beinhaltet bereits ganz entscheidende Mängel hinsichtlich einer gleichwertigen Anerkennung jedes Menschen. Einkommen und politische Teilhabe sollen etwa auf einzelstaatlicher Ebene weniger ungleich gestaltet werden. Jedoch bleiben damit die extremen weltgesellschaftlichen Ungleichverhältnisse unangetastet. In ähnlicher Weise wurde dies bereits mit Blick auf die Indikatoren kritisiert, da sie eine Reduzierung von globalen Ungleichheiten überhaupt nicht erfassen.⁹ Daran anschließend fällt auf, dass es einen Indikator zur Bemessung von Einkommensungleichheit entgegen der Zielformulierung nur innerhalb und nicht zwischen Staaten gibt. Noch prägnanter wird diese Problemlage hinsichtlich ungleicher Bewegungsrechte entlang von staatlich institutionalisierten Privilegien. Grenzüberschreitende Migration ist

der entscheidendste Faktor sozialer Mobilität in der Weltgesellschaft.¹⁰ Dies bedeutet, dass der Glaube an eine faire Leistungsgesellschaft als Lebenslüge im SDG 10 weiter aufrechterhalten wird. Gerade weil die Mehrheit der Weltgesellschaft im besonderen Maße in ihrer Bewegung gehindert wird, findet eine zunehmende Polarisierung ungleicher Gesellschaftspositionen statt. In der Folge führt das Unterziel zur Migration zum genauen Gegenteil – zu mehr Ungleichheit.

Zweitens blenden die Mitgliedstaaten in diesem Ziel völlig die Vergangenheit aus. Mit dem SDG 10 wird so getan, als wäre das Ungleichheitsverhältnis zwischen Menschen in diesem Moment vom Himmel gefallen und folglich in seiner Entstehung gerecht. Die offensichtlichste Leerstelle ist die Zäsur durch den Kolonialismus. Im Jahr 1999 wurden durch eine afrikanische Kommission für Wiedergutmachung und Rückführung die Entschädigungszahlungen für die Nachfolgerstaaten der europäischen Kolonialmächte auf den Betrag von 777 Billionen US-Dollar beziffert.¹¹ Damit ist lediglich die finanzielle Ebene beschrieben, während es zudem neben der symbolischen Ebene – etwa der offiziellen Anerkennung der Verbrechen – auch noch die mentale Ebene – etwa die Konstruktion von Über- und Unterlegenheit – zu adressieren gilt. Letzteres ist auch in den Zielen für nachhaltige Entwicklung festzustellen. Im SDG 10 wird an zwei Stellen explizit die Gruppe der ›Entwicklungsländer‹ hervorgehoben, während deren Pendant, die ›entwickelten‹ Länder, gar nicht herausgestellt werden. Dies belegt erneut ein äußerst reduziertes Verständnis von Ungleichheit als einseitige Angelegenheit. Zudem wird hier auf kolonial geprägte Begriffe zurückgegriffen, denn mit dem Etikett ›Entwicklungsland‹ wurden ursprünglich in der UN-Charta aus dem Jahr 1945 die ›Treuhandgebiete‹ und ›Länder ohne Selbstbestimmung‹ beschrieben. Auch wenn zwischenzeitlich formell die meisten Staaten eine politische Unabhängigkeit erlangt haben, bestehen kolonial geprägte Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse bis heute fort.¹² Diese Strukturen bleiben im Abschlussdokument nahezu vollständig ignoriert.¹³ In den Unterzielen

⁹ Sakiko Fukuda-Parr, Keeping Out Extreme Inequality From the SDG Agenda – The Politics of Indicators, *Global Policy*, 10. Jg., 3/2019, S. 61–69; Gillian MacNaughton, Vertical Inequalities. Are the SDGs and Human Rights up to the Challenges?, *The International Journal of Human Rights*, 21. Jg., 8/2017, S. 1050–1072.

¹⁰ Ayelet Shachar, *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Cambridge 2009; Roberto Patricio Korzeniewicz/Timothy Patrick Moran, *Unveiling Inequality. A World-historical Perspective*, New York 2009.

¹¹ British Broadcasting Corporation (BBC), Africa Trillions Demanded in Slavery Reparations, 20.8.1999, [news.bbc.co.uk/2/hi/africa/424984.stm](https://www.bbc.com/news/2/hi/africa/424984.stm)

¹² Jason Hickel/Dylan Sullivan/Huzaifa Zoomkawala, Plunder in the Post-Colonial Era. Quantifying Drain from the Global South Through Unequal Exchange, 1960–2018, *New Political Economy*, 3/2021, S. 1–18.

¹³ Albert Denk, Dekolonialität – Eine Leerstelle in den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen, in: Julia Schöneberg/Aram Ziai (Hrsg.), *Dekolonisierung der Entwicklungspolitik und Post-Development Alternativen*, Baden-Baden 2021.

wird lediglich darauf hingewiesen, dass eine stärkere Einbeziehung von Repräsentantinnen und Repräsentanten der ›Entwicklungsländer‹ in internationalen Organisationen (SDG 10.6) sowie eine Verringerung der Importzölle (SDG 10.a) angestrebt werden. Das Ziel für nachhaltige Entwicklung zur Reduzierung von Ungleichheit spiegelt letztlich eine koloniale Amnesie der Beteiligten wider.

Drittens fehlt es hier an einer systemischen Perspektive. Weder im SDG 10 noch in der gesamten 35-seitigen Agenda 2030 wird das Wort Kapitalismus verwendet. Der sogenannte Weltvertrag beinhaltet folglich keine einzige Erwähnung der weltumfassenden Wirtschafts- und Sozialordnung. Dies ist besonders prägnant erneut mit Blick auf das Themenfeld der Ungleichheit, da die gesellschaftlichen Verhältnisse eng mit der Art und Weise verwoben sind, wie wir arbeiten, denken, konsumieren und produzieren. Kurz gesagt, sozial-ökologische Ungleichheiten sind zutiefst kapitalistisch geprägt.¹⁴ In der Agenda 2030 wird das gegenwärtige globale Finanz- und Handelsregime als alternativlos dargestellt. Lediglich in einem Unterziel (SDG 10.5) fordert die Staatengemeinschaft eine verbesserte Regulierung von Finanzmärkten und -institutionen. Hierbei wird auf Indikatoren der finanziellen Solidität zurückgegriffen, sodass keine grundsätzliche Neuausrichtung, sondern stattdessen mehr Zuverlässigkeit im bestehenden System gefordert wird. Auch in diesem Punkt erscheint eine Lebenslüge offensichtlich. Die Vereinten Nationen manifestieren mit diesem Ziel den Glauben an einen gerechten Tauschhandel und den freien Markt. Dabei werden globale Ungleichverhältnisse beispielsweise mit Blick auf die Ausbeutung von Rohstoffen und einer geopolitischen wie vergeschlechtlichten Arbeitsteilung als gegeben anerkannt und aufrechterhalten.¹⁵

Festhalten am Status quo

Der Reformbedarf auf der Ebene der Vereinten Nationen erstreckt sich von der gleichwertigen Anerkennung aller Menschen, der fortlaufenden Aufarbeitung von historischen Zusammenhängen bis zur Adressierung, der im globalen Handels- und Finanzregime eingelagerten strukturellen Ungleichheiten. Die Herausforderungen sind enorm und

werden aufgrund von zunehmenden Krisenerfahrungen verschärft. Mit der COVID-19-Pandemie haben sich die weltgesellschaftlichen Ungleichverhältnisse weiter pervertiert. Die zehn reichsten Männer der Welt verfügen etwa über ein Vermögen von mehr als 1,1 Billionen US-Dollar, knapp die Hälfte davon haben sich die Männer seit Februar 2019 – also trotz der Pandemie – angeeignet.¹⁶ Während der Großteil der Menschheit in dieser Zeit ihren Bewegungsradius drastisch einschränken musste, unternahmen sehr wenige, extrem Wohlhabende Luxusreisen ins Weltall mit verheerenden Folgen für Mensch und Natur. Die Pandemie macht deutlich, wie schnell sich die Extreme weiter verschieben. Das Ziel zur Reduzierung von Ungleichheit wirkt in diesen Zeiten wie ein Blatt im Sturm. Solange die Vereinten Nationen die Relationalität von Ungleichheit nicht wahrnehmen und adressieren, werden sie auch weiterhin auf solche Krisen keine adäquaten Antworten liefern. Der Ruf nach Gleichheit ist kein neuer und ideengeschichtlich allen voran eurozentristisch geprägt. Beispiele sind etwa die Thesen der Aufklärung oder der Französischen Revolution. Doch was damals schon galt, gilt heute noch immer: Das Streben nach mehr Gleichheit muss zum Abbau von Privilegien führen und dabei alle Menschen einschließen. Geschieht dies nicht, dient es lediglich dem Erhalt einer Vormachtstellung Weniger.

English Abstract

Albert Denk

An International Goal to Reduce Inequality pp. 243–247

A novelty occurred at the United Nations on 25 September 2015: For the first time, member states decided that there was a need for a sustainable development goal to reduce inequalities (SDG 10). This paper looks at the genesis of this goal, its contradictory and controversial content, and the challenges it poses. The ten sub-goals are a highly selective grouping of a few inequality issues that leave out some obvious aspects. Striking omissions are an equal recognition of all people, the ongoing reprocessing of historical contexts, as well as addressing the structural inequalities embedded in the global trade and financial regime.

Keywords: Armutsbekämpfung, Diskriminierung, Entwicklungsziele /SDGs, Migration, UN-Reform, poverty reduction, discrimination, development goals / SDGs, migration, UN reform

¹⁴ Alberto Acosta/Ulrich Brand, *Radikale Alternativen. Warum man den Kapitalismus nur mit vereinten Kräften überwinden kann*, München 2018; Ulrich Brand/Markus Wissen, *Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus*, München 2017.

¹⁵ Jakob Graf et al., *Abhängigkeit im 21. Jahrhundert. Globale Stoffströme und internationale Arbeitsteilung*, PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 50. Jg., 198/2020, S. 11–32.

¹⁶ Oxfam Deutschland, *Das Ungleichheitsvirus. Wie die Corona-Pandemie soziale Ungleichheit verschärft und warum wir unsere Wirtschaft gerechter gestalten müssen*, Berlin 2021, S. 4.

Vereint in Ungleichheit

Die COVID-19-Pandemie macht deutlich, wie ungleich reiche und arme Staaten auf globale Krisen reagieren können. Warum schaffen es internationale Organisationen nicht, ihre bedürftigsten Mitglieder bei der Krisenbewältigung effektiver zu unterstützen? Wie können sie reformiert werden?



Prof. Dr. Valentin Lang
ist Juniorprofessor für Internationale Politische Ökonomie und Entwicklungspolitik an der Universität Mannheim.
✉ lang@uni-mannheim.de

Die COVID-19-Pandemie ist auch eine Krise der internationalen Ungleichheit. Sie offenbart, dass reiche Staaten globalen Krisen sehr viel wirkmächtiger entgegentreten können als ärmere Staaten. Wohlhabende Industrienationen schnüren milliardenschwere Hilfspakete und versorgen ihre Bevölkerungen in kürzester Zeit mit Impfstoffen. Die Länder des Globalen Südens hingegen können oft nur von einem funktionierendem Gesundheitssystem und flächendeckenden Impfkampagnen träumen. Schaffen es aber nicht alle Staaten, das Virus einzudämmen, können neue Mutationen stets die ganze Welt bedrohen.

Die Corona-Pandemie gehört somit zu denjenigen Krisen, die auf Ländergrenzen keine Rücksicht nehmen und die Menschen weltweit bedrohen. Sie ähnelt darin weiteren Herausforderungen der global vernetzten Welt – allem voran dem Klimawandel. Diesen Krisen ist gemein, dass sie nur gelöst werden können, wenn die internationale Staatenwelt gemeinsam handelt und ihre schwächsten Mitglieder bei der Krisenbewältigung unterstützt. Wie gelingt es also den dafür zuständigen internationalen Organisationen, die begrenzten Ressourcen einer ungleichen Welt auch den Staaten zur Verfügung zu stellen, die sie im Angesicht solcher Krisen am dringendsten brauchen? Versucht wird einiges.

Nur ein Tropfen auf den heißen Stein

Unterstützt von mehreren UN-Organisationen arbeitet die Initiative Globaler Zugang zu COVID-19-Impfstoffen (COVID-19 Vaccines Global Access – COVAX) daran, Impfstoffe für die ärmsten Staaten bereitzustellen. Der Internationale Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) verteilt Notkredite an über 90 Länder und beschließt eine historische Erhöhung der Reserveguthaben seiner Mitgliedstaaten. Die Weltbank finanziert neue Entwicklungsprojekte im Rahmen von mehr als 100 Milliarden US-Dollar und hilft bei der Gewährung von Schuldenerleichterungen.¹

Der Erfolg jedoch ist überschaubar. Keiner der Organisationen gelingt es, den internationalen Ungleichgewichten bei der Krisenbekämpfung entscheidend entgegenzuwirken und die bedürftigsten Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft ausreichend zu unterstützen. So wird COVAX wohl das eigene Ziel verfehlen, bis Ende des Jahres 2021 die geplanten 1,8 Milliarden Impfdosen für Staaten mit niedrigem Einkommen bereitzustellen.² Und das, obwohl das Ziel bereits so niedrig gesteckt war, dass selbst bei seinem Erreichen die meisten Menschen dort weiterhin ungeimpft geblieben wären. Die Finanzhilfen zur Impfstoffbeschaffung der Weltbank haben an der dramatischen Unterversorgung dieser Länder wenig geändert. Gleichzeitig blieben die von Weltbank und IMF begleiteten Schuldenerleichterungen im Rahmen der Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes nicht mehr als ein kleiner Tropfen auf einen immer heißer werdenden Stein.³ Schon bald könnte es zu großen Schuldenkrisen in vielen Staaten des Globalen Südens kommen.⁴ Auch die Erhöhung der

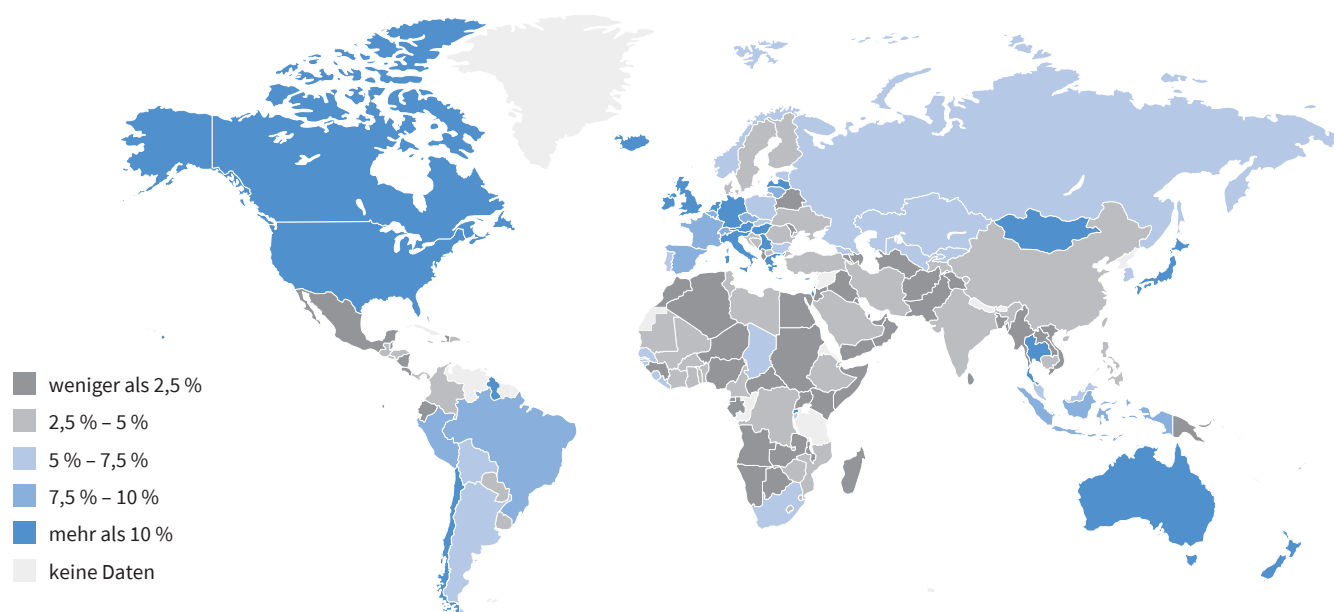
¹ International Monetary Fund (IMF), The IMF and COVID-19 (Coronavirus), www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19; World Bank Group, How the World Bank Group is Helping Countries Address COVID-19 (Coronavirus), www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helping-countries-with-covid-19-coronavirus

² Time, COVAX Was a Great Idea, But Is Now 500 Million Doses Short of Its Vaccine Distribution Goals. What Exactly Went Wrong?, 9.9.2021, time.com/6096172/covax-vaccines-what-went-wrong/

³ Valentin Lang/David Mihalyi/Andrea Presbitero, Borrowing Costs After Sovereign Debt Relief, CEPR Discussion Paper 15832, Februar 2021, cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=15832

⁴ IMF, List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries, 30.6.2021, www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf

Abbildung 1: Zusätzliche finanzielle Unterstützung während COVID-19



Zusätzliche staatliche Ausgaben und Verzicht auf Einnahmen während der Corona-Pandemie (relativ zum BIP).
Quelle: www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19

IMF-Reserveguthaben wird nicht den Ländern helfen, die sie am dringendsten brauchen, sondern begünstigt vor allem die Liquidität der größten Ökonomien.⁵

Vergleicht man die Ressourcen, die Staaten aufwenden, um ihr Land durch die Krise zu bringen, zeigt sich eine extreme Schieflage: Während Industrienationen oft mehr als zehn Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) zur Krisenbewältigung aufwenden, schaffen es die meisten ärmeren Länder kaum auf zwei Prozent (siehe Abbildung 1). Die Kluft zwischen ihnen wird so durch globale Krisen wachsen. Bei der Bekämpfung der Folgen des Klimawandels droht ähnliches. Die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft und ihrer Organisationen reichen nicht, um das zu verhindern.⁶

Die internationale Corona-Politik ist keine Ausnahme. Sie legt nur schonungslos offen, was in anderen Politikfeldern seit Langem zu beobachten ist: Die Vereinten Nationen sind nicht in der Lage, Ressourcen so bereitzustellen, dass die besonders bedürftigen Staaten bei globalen Gemeinschaftsaufgaben entscheidend unterstützt werden. Es gilt

zum Beispiel für die Migrationspolitik, wenn der Hohe Flüchtlingskommissar der UN Filippo Grandi in Zeiten größter Flüchtlingskrisen eine Finanzlücke von knapp fünf Milliarden US-Dollar beklagt.⁷ Und natürlich gilt es für die Klimapolitik, wenn die versprochenen jährlichen 100 Milliarden US-Dollar an Klimafinanzierung für Entwicklungsländer weiter auf sich warten lassen.⁸

In erster Linie sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, wie viele – oder wie wenige – Ressourcen sie internationalen Organisationen und ihren ökonomisch schwächsten Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Dennoch greift eine Kritik der Staaten allein zu kurz. Auch in der internationalen Politik gilt: ›Hasse nicht den Spieler, hasse das Spiel.‹ Daher sollte sich die fundamentale Kritik dem institutionellen Rahmen der UN widmen, in dem die Staaten handeln. In Zeiten globaler Krisen – von der Corona-Pandemie bis zum Klimawandel – muss eine Debatte darüber geführt werden, wie globale Organisationen umgestaltet werden können, damit sie ihre schwächsten Mitglieder besser mit den nötigen Ressourcen versorgen.

⁵ António Guterres, Remarks at the UNCTAD 15 Opening Ceremony, www.un.org/sg/en/node/259895

⁶ Siehe dazu auch Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN), Heft 5/2021, Zeit für ein besseres Klima.

⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Consequences of Underfunding in 2020, www.unhcr.org/underfunding-2020/

⁸ Ian Mitchell/Euan Ritchie/Atousa Tahmasebi, Is Climate Finance Towards \$100 Billion »New and Additional«?, Center for Global Development, 15.3.2021, www.cgdev.org/publication/climate-finance-towards-100-billion-new-and-additional; António Guterres, Secretary-General's Address to the General Assembly, 21.9.2021, www.un.org/sg/en/node/259241

Die Rolle des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank

Die Organisationen, die im UN-System über die größten finanziellen Ressourcen verfügen und damit einen großen Gestaltungsspielraum haben, sind der IMF und die Weltbank. Der IMF nimmt im internationalen Finanzsystem die Rolle des Kreditgebers letzter Instanz ein. Geraten Staaten in Finanz-, Schulden- oder Zahlungsbilanzkrisen, kommen sie oft kaum noch an private oder bilaterale Kredite. Genau diese brauchen sie aber, um die Krisen schneller und schadloser zu überstehen; im Fall der Corona-Krise auch, um Leben zu retten. Im Großen und Ganzen funktioniert dieses System gut. Aktuell erhält fast die Hälfte aller Staaten finanzielle Unterstützung mit einem Gesamtvolumen von über 100 Milliarden US-Dollar.⁹ Die maximale Kreditkapazität des IMF beläuft sich sogar auf eine Billion US-Dollar. Doch aus Wissenschaft und Politik gibt es Kritik an der Organisation.

Nicht immer erhalten die bedürftigsten Staaten die größten Hilfspakete.

Zunächst werden die oft tiefgreifenden ökonomischen und politischen Reformen kritisiert, die Länder umsetzen müssen, um IMF-Gelder zu erhalten. Der Fokus dieser ›Konditionen‹ liegt meist auf Sparmaßnahmen, Schuldentrückzahlungen, Deregulierungen des Arbeitsmarkts und außenwirtschaftlichen Liberalisierungen.¹⁰ Zuletzt wurde zudem Kritik an der Praxis laut, von besonders hoch verschuldeten Staaten Zusatzgebühren zu verlangen, die gerade die ärmsten Länder finanziell belasten.¹¹ Darüber hinaus gibt es zahlreiche wissenschaftliche Belege dafür, dass nicht immer die bedürftigsten Staaten die größten Hilfspakete erhalten. Stattdessen werden politisch einflussreiche und

geostrategisch wichtige Staaten bevorzugt behandelt. Sie erhalten nicht nur leichten Zugang zu IMF-Ressourcen und größere Finanzspritzen, sondern müssen sich auch an weniger Auflagen halten.¹²

Diese allgemeine Ausrichtung des IMF und die ungleiche Behandlung der Mitgliedstaaten resultiert daraus, dass politische Macht im IMF an die ökonomische Stärke der Mitgliedstaaten gekoppelt ist. Im Exekutivdirektorium des IMF bestimmen das BIP und andere makroökonomischen Indikatoren das Stimmgewicht. Die USA haben dadurch als einziges Land mehr als die 15 Prozent, die für ein Veto bei gewissen Entscheidungen reichen. Auch die großen europäischen Volkswirtschaften haben besonderen Einfluss und können mit einigen Verbündeten leicht Mehrheiten für ihre Positionen im IMF organisieren.¹³ Hinzu kommt, dass die europäischen Staaten gemäß einer informellen Übereinkunft bislang immer die geschäftsführenden Direktorinnen oder Direktoren des IMF gestellt haben. So ist es derzeit die bulgarische Wirtschaftswissenschaftlerin Kristalina Georgieva. Die Staaten hingegen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Schwäche am häufigsten mit dem IMF in Kontakt kommen, haben kaum Einfluss. So verfügt ein Land wie Äthiopien mit einer Bevölkerung von über 100 Millionen Menschen über 0,09 Prozent der Stimmen.¹⁴

Vor dem Hintergrund dieser Machtverteilung ist die grundsätzliche Ausrichtung des IMF und die geopolitische Färbung der Ressourcenverteilung zu verstehen. Die Regierungen der reichsten Mitgliedstaaten behandeln ihre Partner besser als ihre Gegner. Kreditgeber in ihren Ländern profitieren von Sparmaßnahmen und Schuldentrückzahlungen während sich dort ansässige Firmen und Investoren über liberalisierte Märkte in Entwicklungsländern freuen. Die Programmländer hingegen geraten durch die Konditionen häufig in politische Krisen.¹⁵ Reforminitiativen von Entwicklungsländern haben es in diesem Gremium naturgemäß schwer. Ein aktueller Vorschlag Argentiniens, die Zusatzgebühren zumindest während der Pandemie zu reduzieren, wurde etwa jüngst abgelehnt.¹⁶ Im IMF bestimmt

⁹ IMF, COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief, www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#ftn

¹⁰ Alexander E. Kentikelenis/Thomas H. Stubbs/Lawrence P. King, IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014, *Review of International Political Economy*, 23. Jg., 4/2016, S. 543–582.

¹¹ Joseph Stiglitz/Kevin Gallagher, Understanding the Consequences of IMF Surcharges, GEGI Policy Brief, 4.10.2021, www.bu.edu/gdp/files/2021/10/GEGI_PB_017_FIN.pdf

¹² Axel Dreher/Valentin Lang, The Political Economy of International Organizations, in: Roger Congleton/Bernard Grofman/Stefan Voigt (Eds.), *Oxford Handbook of Public Choice*, Oxford 2019, S. 607–652.

¹³ Auch deshalb schaffen Staaten wie China zunehmend Parallelstrukturen zum IWF und zur Weltbank.

¹⁴ IMF, Quotas, www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas

¹⁵ Axel Dreher/Martin Gassebner, Do IMF and World Bank Programs Induce Government Crises? An Empirical Analysis, *International Organization*, 66. Jg., 2/2012, S. 329–358.

¹⁶ Jorgelina Do Rosario/Eric Martin, IMF Rejected Argentina's Request for Temporary Surcharges Relief, *Bloomberg*, 11.10.2021, www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-11/imf-rejected-argentina-s-request-for-temporary-surcharges-relief

wirtschaftliche Stärke nicht nur das Stimmgewicht, sondern auch die ›Quoten‹ und dadurch die Menge an Ressourcen, die ein Land von IMF erhalten kann. Wie problematisch diese Regelung ist, zeigte sich in der Pandemie im Zuge der Erhöhung der Reserveguthaben. Jeder Mitgliedstaat erhält die neuen Guthaben nur anteilig zu seiner Quote. Dementsprechend geht nur ein Bruchteil an die Länder mit niedrigem Einkommen, die diese zusätzlichen Reserven am dringendsten benötigen.

Ganz ähnliche Strukturen finden sich auch bei der Weltbank, der Schwesterorganisation des IMF. Während der IMF ganze Staaten mit Krediten versorgt, finanziert die Weltbank einzelne Entwicklungsprojekte in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Jährlich kommen so um die 50 Milliarden US-Dollar für Projekte in Bereichen wie Infrastruktur, Bildung und Gesundheit zusammen.¹⁷

Auch in der Weltbank sind Stimmgewichte gemäß relativer wirtschaftlicher Stärke verteilt. Sie entsprechen in etwa der Verteilung im IMF, weshalb hier ebenfalls die großen Industrienationen die Zügel im Exekutivdirektorium in der Hand haben. Der Weltbank-Präsident – bislang gab es keine Präsidentin – wird immer von den USA nominiert. Derzeit ist es der US-amerikanische Ökonom David Malpass. Wie im IMF besitzen nur die größten Anteilseigner das Privileg, durch einen eigenen Direktor im Vorstand vertreten zu werden: China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan, Saudi-Arabien und die USA. Alle anderen Länder müssen sich die übrigen 18 Plätze im Vorstand durch gemeinsame Direktorinnen oder Direktoren teilen. Erwiesenermaßen schwächt dieses Arrangement die wirtschaftlich schwächeren Staaten. Mehrere Studien zeigen, dass Staaten mit eigenem Direktor besser an das Geld des IMF und der Weltbank gelangen.¹⁸ Im Fall der Weltbank geht das sogar so weit, dass Regierungen reicher Staaten Weltbankkredite so beeinflussen können, dass Projekte gefördert werden, die Unternehmen aus ihren Ländern nützen.¹⁹ Dass große Konzerne wie Lidl und

Mövenpick von Weltbank-Geld profitieren, ist keine Seltenheit.

Ähnlich wie bei den Krediten des IMF gibt es eine Vielzahl von wissenschaftlichen Belegen, dass die Kredite der Weltbank nicht nur den bedürftigsten Staaten zu Gute kommen. Die Regierungen der reichen Staaten nutzen ihre Macht, um ihren politisch Verbündeten mehr Geld zu besseren Konditionen zukommen zu lassen. Ein besonders extremes Beispiel dieser geopolitischen Bevorzugung

Die ungleiche Machtverteilung geht soweit, dass Daten zu Gunsten der mächtigsten Mitgliedstaaten geschönt werden.

sind die Befunde, dass die USA die Gelder von IMF und Weltbank nutzen, um die Stimmen der temporären Mitglieder des UN-Sicherheitsrats zu beeinflussen.²⁰ Während der zweijährigen Mitgliedschaft erhalten die Staaten, die außenpolitische Positionen der USA unterstützen, auffallend viele IMF-Kredite und Weltbankprojekte. Auch Stimmen in der UN-Generalversammlung werden mit multilateralen Krediten belohnt.²¹

Die ungleiche Machtverteilung in den Organisationen geht soweit, dass Statistiken und Analysen zugunsten der mächtigsten Mitgliedstaaten geschönt werden, wenn diese das wünschen. Unregelmäßigkeiten finden sich bei Wachstumsprognosen, Schuldentragfähigkeitsanalysen und in Ranglisten wie dem ›Doing Business-Index der Weltbank.²² Normalerweise sind es die USA, die europäischen Staaten und ihre Partnerländer, die davon profitieren. In einem kürzlich veröffentlichten Bericht einer Anwaltskanzlei wird nun minutiös rekonstruiert, wie leitende Mitarbeitende die ›Doing Business-Rangliste so manipuliert haben, dass Länder wie China und Saudi-Arabien – beide ein-

¹⁷ World Bank Group, Annual Report 2021, From Crisis to Green, Resilient, and Inclusive Recovery, www.worldbank.org/en/about/annual-report#anchor-annual

¹⁸ Ashwin Kaja/Eric Werker, Corporate Governance at the World Bank and the Dilemma of Global Governance, *World Bank Economic Review*, 24. Jg., 2/2010, S. 171–198. Franck Malan, Does Being an IMF Executive Board Member (Re)pay? An Examination of IMF Loans and Repayments, *World Economy*, 41. Jg., 1/2018, S. 2669–2690.

¹⁹ Axel Dreher/Valentin Lang/Katharina Richert, The Political Economy of International Finance Corporation Lending, *Journal of Development Economics*, 140. Jg., C/2019, S. 242–254.

²⁰ Axel Dreher et al. Bilateral or Multilateral? International Financial Flows and the Dirty Work-Hypothesis, CEPR Discussion Paper 13290, Oktober 2018, cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13290

²¹ Andrea F. Presbitero/Alberto Zazzaro, IMF Lending in Times of Crisis: Political Influences and Crisis Prevention, *World Development*, 40. Jg., 10/2012, S. 1944–1969.

²² Valentin Lang/Andrea F. Presbitero, Room for Discretion? Biased Decision-Making in International Financial Institutions, *Journal of Development Economics*, 130. Jg., C/2018, S. 1–16.

flussreiche Mitgliedstaaten mit eigenem Exekutivdirektor – im internationalen Vergleich besser dastehen.²³

Zusammengefasst gibt es im UN-System also einerseits durchaus Organisationen, die sowohl die Ressourcen als auch die Kompetenzen haben, den globalen Ungleichgewichten im Angesicht globaler Krisen etwas entgegenzusetzen. Andererseits sind diese Organisationen politisch aber so organisiert, dass ihre Ressourcen nicht so eingesetzt werden wie es der Unterstützung der Schwächsten dienlich wäre. Etwas zugespitzt: Die bestehenden Organisationen sind nicht nur ungeeignet, bestehende Ungleichheiten zu reduzieren, im Gegenteil: Sie zementieren diese und schaffen neue.

Notwendige Reformen

Grundsätzlich hilft jede Reform, die es den reichen Mitgliedstaaten erschwert, informellen Einfluss auf die Entscheidungen der Organisationen zu nehmen. Entscheidungsprozesse sollten transparenter werden, Zivilgesellschaft und Medien sollten diese direkt begleiten können und Entscheidungsträgerinnen und -träger sollten der Öffentlichkeit häufiger und direkter Rechenschaftspflicht ablegen müssen. Da auch der Standort in Washington, D.C., den USA großen informellen Einfluss verleiht, könnte über zusätzliche Standorte diskutiert werden. Mit der informellen Tradition, nur europäische geschäftsführende Direktoren im IMF und US-amerikanische Weltbank-Präsidenten zuzulassen, sollte gebrochen werden. Allgemein könnte der Auswahlprozess des Spitzenpersonals sehr viel offener, transparenter und kompetitiver ablaufen.

Die bestehenden Organisationen wie etwa IMF und Weltbank zementieren Ungleichheiten und schaffen neue.

Da die eigentliche Macht aber in den politischen Gremien der Organisationen konzentriert ist, wird eine transformative Reform nicht ohne deren Umbau auskommen. Solange politische Macht in den ressourcenreichsten Organisationen der UN allein

an wirtschaftliche Stärke gekoppelt ist, wird kaum ein Ressourceneinsatz möglich sein, der den wirtschaftlich Schwächsten besser dient.

Bislang kennt das UN-System zwei Alternativen: Die eine entspricht dem Modell etwa des Sicherheitsrats und des Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC) – Gremien, die aus einer begrenzten Anzahl gewählter Regierungen bestehen, die ihre jeweiligen Regionalgruppen vertreten. Im HRC erhalten Regionen mit größeren Bevölkerungen mehr Länderrepräsentanten. Nach allem, was die Forschung weiß, würde ein solches Gremium in IMF und Weltbank jedoch vermutlich zu einer Bevorteilung der Staaten führen, die diese Sitze innehaben. Das andere Modell der UN ist das ›Ein Land, eine Stimme‹-System, wie es etwa in der Generalversammlung zu finden ist. Aber auch dieses System ist für IMF und Weltbank problematisch, weil es kleinen Staaten überproportional viel Einfluss gibt. In der internationalen Wirtschaftspolitik ist Einfluss oft gleichbedeutend mit Zugang zu finanziellen Ressourcen. Nicht zuletzt deshalb erhalten Kleinststaaten wie Tuvalu, Nauru und Palau am meisten Entwicklungshilfe pro Kopf. Deren Stimmen sind in derlei Gremien mit relativ wenig Geld leicht zu beeinflussen. Gleichzeitig schwächt dieses System bevölkerungsreiche Staaten. Die fast drei Milliarden Menschen aus Indien und China beschwerten sich zu Recht, wenn ihre Stimmen weniger zählen als die der etwa hunderttausend Menschen aus Liechtenstein, San Marino und Monaco.

Gerade in Organisationen wie der Weltbank und dem IMF, deren Entscheidungen starke Verteilungseffekte haben, braucht es Mechanismen, die bevölkerungsreichen und armen Ländern Einfluss sichert. Sie brauchen deren Unterstützung am meisten und ihr Beitrag zur globalen Krisenbekämpfung ist entscheidend. Bedeuten könnte das zunächst eine Reform der Stimmgewichtung, die sowohl den veränderten weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnissen als auch den Bevölkerungsgrößen Rechnung trägt. Eine Möglichkeit die drei verschiedenen Prinzipien zu vereinigen, die Stimmgewichten in UN-Organisationen zugrunde liegen, läge etwa darin, die Bevölkerungsgröße, die finanziellen Beiträge zur Organisation (dem BIP folgend) und das ›Ein Land, eine Stimme‹-Prinzip zu je einem Drittel zu gewichten.²⁴ Das würde die Organisationen demokratisieren, ohne die bisherigen Prinzipien der internationalen Machtverteilung ganz aufzulösen. Perspektivisch könnten nicht nur Re-

²³ WilmerHale, Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020, 2021, thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf

²⁴ Für eine entsprechende Formel siehe: Joseph Schwartzberg, Creating A World Parliamentary Assembly: An Evolutionary Journey, Berlin 2012.

gierungen, sondern auch Parlamente Repräsentanten entsenden, um Oppositionen einzubeziehen, transnationale Parteiallianz zu ermöglichen und die Stimme der Bevölkerung zu stärken.

Die Reformen, die aktuell im UN-System diskutiert werden, gehen nicht weit genug. Der Generalsekretär hat seine Vision für die Zukunft der UN in seinem Bericht ›Unsere gemeinsame Agenda‹ dargelegt.²⁵ In einigen Politikfeldern werden hier durchaus transformative Vorschläge gemacht. Sobald der Bericht aber auf die Reform der UN-Institutionen selbst zu sprechen kommt, wird er schnell zu einem zahnlosen Papiertiger. Hier ein paar neue Gremien (›Hochrangiger Beirat‹), dort ein paar neue Stellen (›Sonderbeauftragter für künftige Generationen‹). Dazu neue Gipfeltreffen und lose Verweise auf Zusammenarbeit mit diversen Akteuren.

Diese minimalen Schönheitskorrekturen sind umso enttäuschender, als der Bericht die Probleme der Vereinten Nationen eigentlich richtig identifiziert: »Einige Entscheidungsprozesse werden zunehmend exklusiv«, heißt es dort; gleichzeitig will man »Institutionen, die den Menschen besser zuhören, [und] partizipative Ansätze«.²⁶ Doch wer auf ein inklusiveres, demokratischeres und bürger-näheres UN-System hofft, wird enttäuscht. Kein Wort dazu, wie der Einfluss der dominanten Mitgliedstaaten besser eingehegt werden könnte; keine Vorschläge, die Stellung ärmerer und bevölkerungsreicherer Staaten zu stärken; keine Vision einer demokratischeren Global Governance. Parlamente und Parlamentsmitglieder werden konsequent als ein Akteur unter vielen und in einem Atemzug mit Vertretern des Privatsektors und von nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) genannt.

Die visionärsten Lösungsvorschläge kommen hingegen aus der Zivilgesellschaft. Die Kampagne für ein Parlament bei den Vereinten Nationen etwa fordert immer lauter die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen (United Nations Parliamentary Assembly – UNPA). Mehr als 1700 Parlamentsmitglieder weltweit unterstützen diese Initiative, die auch große Zustimmung bei befragten Bürgerinnen und Bürgern bekommt.²⁷ Wie genau ein solches Parlament aussehen könnte, ist natürlich völlig offen. Ob und in welcher Form Repräsentantinnen und Repräsentanten von Autokratien in einer UNPA vertreten sein können, müsste diskutiert und politisch ausgehandelt werden. Ähnlich wie beim Europäischen Parlament könnte eine UNPA als beratendes Gremium beginnen und seine Kompetenzen schrittweise aus-

bauen, wenn seine Legitimität zunimmt. Ebenso könnte mit einer Entsendung nationaler Abgeordneter begonnen und schrittweise zu einem direkt gewählten Parlament übergegangen werden.

Wichtiger als das genaue Ergebnis dieser Bestrebung ist es aber, einen solchen Prozess der Demokratisierung und Parlamentarisierung von Global Governance zu beginnen, der auch die Institutionen im Gefüge der UN umfasst, die über die meisten Ressourcen verfügen. Dass IMF und Weltbank durch ihre Finanzmittel sehr weitreichenden Einfluss

Die visionärsten Lösungsvorschläge kommen aus der Zivilgesellschaft.

ausüben und sowohl zwischenstaatliche als auch innerstaatliche Verteilungswirkungen haben, sind gute Argumente dafür, dass ihre Entscheidungen viel direkter von den Adressaten ihrer Politik kontrolliert werden. Nur wenn hier auch diejenigen eine Stimme haben, die deren Unterstützung am dringendsten brauchen, werden die Ressourcen auch so verteilt werden, dass alle Staaten den globalen Krisen effektiv entgegenzutreten können.

English Abstract

Prof. Dr. Valentin Lang
United in Inequality pp. 248–253

The COVID-19 pandemic demonstrates the dramatic consequences of global inequality. Why are the international organizations of the UN system unable to more effectively support member states that are most in need? The article argues that the UN organizations with the largest amounts of resources – in particular the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) – lack political accountability mechanisms that would facilitate more effective and more egalitarian global crisis response policies. It concludes by discussing institutional reforms that could strengthen the voices of those who are most in need.

Keywords: Finanzen/Finanzierungsfragen, Mitgliedschaft, Pandemie, Sicherheitsrat, Weltbank, finance/financial issues, membership, pandemic, Security Council, World Bank

²⁵ António Guterres, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York 2021, www.un.org/en/content/common-agenda-report/

²⁶ Ebd., S. 72.

²⁷ UNPA-Kampagne, Umfrage zu einem UNO-Parlament, 2004/2005, www.unpacampaign.org/de/unterstuetzung/umfrage/

Klima der Ungerechtigkeit

In einer von struktureller Ungleichheit zwischen Hauptverursachern und Hauptbetroffenen des globalen Klimawandels geprägten Welt, ist Klimapolitik eine Frage der Gerechtigkeit. Wirksame internationale Klimakooperation muss deshalb globale und gesellschaftliche Ungleichheiten adressieren.



Dr. Steffen Bauer
ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter des Projekts ›Klimalog‹ am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn.

✉ steffen.bauer@die-gdi.de

Die Welt ist ungerecht. Dieser Gemeinplatz ist kaum irgendwo offensichtlicher als angesichts des menschenverursachten Klimawandels. Seine schon jetzt zu beobachtenden und absehbar zunehmenden Auswirkungen – insbesondere in Form von Extremwetterereignissen aller Art – betreffen weltweit zuvorderst die ärmsten und verletzlichsten Bevölkerungsgruppen.¹ Dies gilt für Menschen in relativer Armut, auch in den wohlhabenden Industrienationen, und erst recht für die

Dreiviertelmilliarde in absoluter Armut lebenden Menschen in Ländern des Globalen Südens.² Zudem untergraben die Folgen des Klimawandels die Lebens- und Entwicklungsperspektiven der jungen und nachfolgenden Generationen, die nichts zur Aufheizung der Atmosphäre beigetragen haben.

Es ist das andere Ende des Spektrums, das diese universelle Katastrophe zu verantworten hat und das das Diktum Indira Gandhis, wonach Armut und Bedürftigkeit die größten Umweltverschmutzer seien, längst auf den Kopf gestellt haben.³ Allein die Gruppe der 20 Staaten (G20) verursacht rund 80 Prozent der gegenwärtigen Treibhausgasemissionen.⁴ Ihre Mitglieder Australien, Kanada, Saudi-Arabien und die USA sind – neben einer Reihe kleinerer Staaten der Organisation erdöl-exportierender Länder (OPEC) wie Bahrain, Katar und Kuwait – die Länder mit den weltweit höchsten Pro-Kopf-Emissionen. Die historische Verantwortung der reichen Industrienationen, deren

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, UK, 2021, Summary for Policymakers, www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf

² Laut Weltbank leben heute rund 736 Millionen Menschen in absoluter Armut mit weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag; rund die Hälfte davon in den fünf Ländern Indien, Nigeria, Demokratische Republik Kongo, Äthiopien und Bangladesch, siehe www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#1. Es ist anzunehmen, dass die Zahl infolge der COVID-19-Pandemie wieder steigen wird und den zuletzt rückläufigen Trend vorerst umkehrt.

³ Auf dem UN-Gipfel über die menschliche Umwelt in Stockholm 1972 konfrontierte die damalige indische Premierministerin Indira Gandhi die Industrieländer mit der suggestiven Frage: »Are not poverty and need the greatest polluters?«, Karl Mathiesen, Climate Change and Poverty: Why Indira Gandhi's Speech Matters, 6.5.2014, www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2014/may/06/indira-gandhi-india-climate-change/

⁴ Steffen Bauer/Axel Berger/Gabriela Iacobuta, With or Without you: How the G20 Could Advance Global Action Towards Climate-friendly Sustainable Development, Global Solutions Journal, 5/2020, S. 115–121, www.global-solutions-initiative.org/wp-content/uploads/2020/04/GSJ_issue5.pdf; vgl. Joint Climate Statement of G20 Engagement Groups, 28.10.2021, www.t20italy.org/2021/10/28/joint-climate-statement-of-g20-engagement-groups/

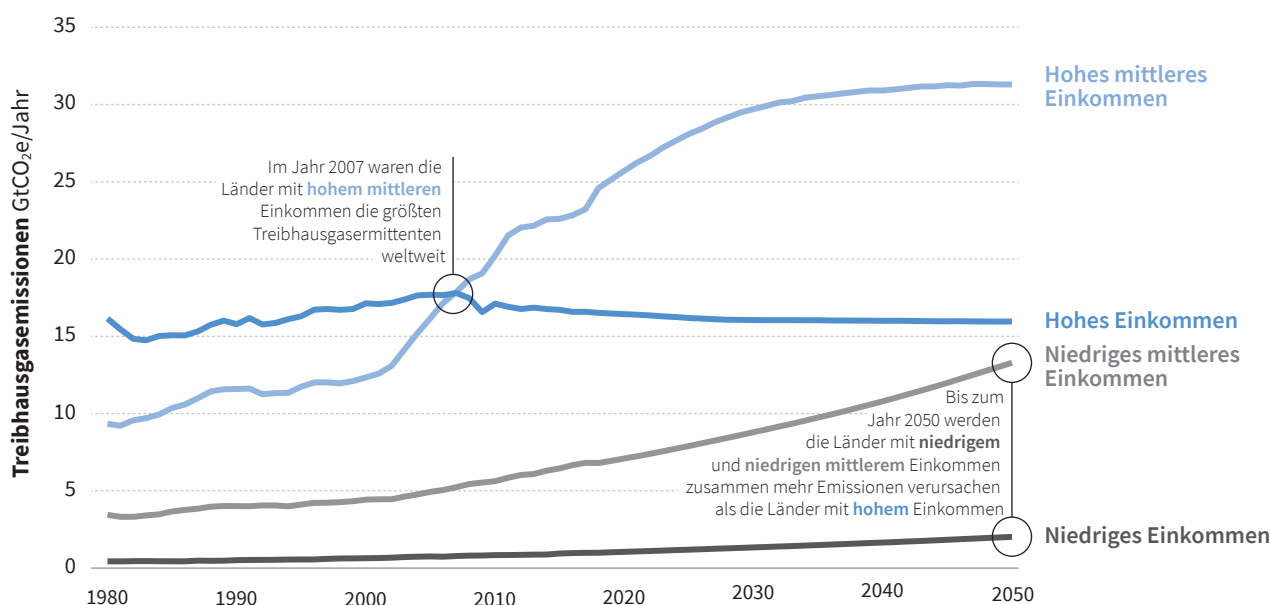
Wohlstand maßgeblich auf der Verbrennung fossiler Energieträger beruht, ist unbestritten. Entsprechend ist die multilaterale Klimapolitik seit ihren Anfängen von einer dichotomischen Nord-Süd-Verhandlungsstruktur geprägt, die um das völkerrechtliche Prinzip der ›gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung‹ (CBDR) kreist.⁵

Zugleich haben sich in der Gegenwart die Gewichte verschoben. Aufstrebende Schwellen- und Entwicklungsländer sind nachweislich zu den Treibern des globalen Emissionszuwachses geworden. Während die Emissionen der Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf hohem Niveau stagnieren, steigen die Emissionen der Schwellen- und Entwicklungsländer dynamisch an und belaufen sich bereits auf zwei Drittel der jährlichen globalen Treibhausgasemissionen von 55 Gigatonnen im Jahr 2018. Diese Dynamik wird vor allem durch

Länder hohen mittleren Einkommens angetrieben, mittelfristig aber auch durch Länder niedrigen mittleren Einkommens.⁶

Dabei ist nicht zu übersehen, dass sich entsprechende Ungleichheiten innerhalb der Staaten und Gesellschaften spiegeln. Dies ist weltweit zu beobachten, hat sich aber zunächst und insbesondere im Globalen Süden vollzogen, in dessen Metropolen sich eine affluente globale Mittelklasse herausgebildet hat, die inzwischen etwa ein Fünftel der Weltbevölkerung ausmacht.⁷ So sind es nicht zuletzt die Konsumtrends dieser Menschen in den rapide wachsenden Städten Asiens und Afrikas, die die Emissionsbilanz ihrer jeweiligen Länder nach oben treiben und von denen weite Teile der ländlichen Bevölkerung nur träumen können.⁸ Auch der Fleischkonsum südamerikanischer Mittelklassen, speziell in Argentinien und Brasilien, ist in diesem Kontext beachtenswert.⁹

Abbildung 1: Emissionen nach Einkommensgruppe



Quelle: Steffen Bauer, Marie-Jeanne Kurdziel et al., Working Together to Achieve the Paris Climate Goals and Sustainable Development: International Climate Cooperation and the Role of Developing Countries and Emerging Economies, Bonn 2021, S. 14.

⁵ Vgl. Steffen Bauer/Pieter Pauw, Fair genug? Gerechtigkeit ist der Schlüssel zum neuen Weltklimaabkommen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2.6.2014, www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/fair-genug-gerechtigkeit-ist-der-schlüssel-zum-neuen-klimaabkommen/

⁶ Steffen Bauer et al., Gemeinsam Paris-Ziele und nachhaltige Entwicklung erreichen: Internationale Klimakooperation und die Rolle der Entwicklungs- und Schwellenländer, DIE, S. ix–xi; vgl. ebd. S. 11–26, www.die-gdi.de/externe-publikationen/article/gemeinsam-paris-ziele-und-nachhaltige-entwicklung-erreichen-internationale-klimakooperation-und-die-rolle-der-entwicklungs-und-schwellenlaender/

⁷ Andreas Reckwitz, Das Ende der Illusionen: Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne, Berlin 2019, S. 69ff.

⁸ Vgl. Babette Never et al., Carbon Consumption Patterns of Emerging Middle Classes, Discussion Paper 13/2020, DIE, www.die-gdi.de/discussion-paper/article/carbon-consumption-patterns-of-emerging-middle-classes/

⁹ Vgl. Lisa Tostado, Alltagsessen und Luxusgut, in: Heinrich Böll Stiftung, Fleischatlas 2021: Daten und Fakten über Tiere als Nahrungsmittel, Berlin 2021, S. 10–11.

Kurzum, in einem »Klima der Ungerechtigkeit«¹⁰, das von einer eklatanten Ungleichheit geprägt ist zwischen denjenigen, die den Klimawandel verursachen und denjenigen, die seine Folgen sprichwörtlich ausbaden müssen, wird Klimapolitik offensichtlich zu einer Frage von Gerechtigkeit und Fairness sowie »Klimagerechtigkeit« zu einem bedeutsamen interdisziplinären Forschungsfeld.¹¹

Das Klimaübereinkommen von Paris und die UN-Klimakonferenz in Glasgow

Das Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen, das im Jahr 2015 unter dem Dach des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) verabschiedet wurde und das im Jahr 2016 in Kraft getreten ist, bietet seither die völkerrechtliche

Entsprechend ist die Umsetzung des Klimaübereinkommens von Paris von durchschlagender Bedeutung für globale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung. Dies gilt somit für die Ergebnisse ebenso wie die Nicht-Ergebnisse der 26. UN-Klimakonferenz (COP-26), die vom 31. Oktober bis 13. November 2021 im schottischen Glasgow unter der Präsidentschaft des Vereinigten Königreichs über die weitere Umsetzung des Pariser Abkommens verhandelte. Die dort zentralen Verhandlungsthemen wie insbesondere die überfällige Klärung offener Regelfragen bezüglich klimapolitischer Marktmechanismen, also vor allem den Handel mit Emissionszertifikaten, und die weitere Entwicklung der internationalen Klimafinanzierung betreffen maßgebliche Voraussetzungen einer wirksamen Umsetzung des Pariser Abkommens.¹³ Gerade die Bereitstellung von, wie auch der Zugang zu internationaler Klimafinanzierung sind ein wichtiger Proxy in Bezug auf internationale Gerechtigkeit. Zugleich sind sie Gradmesser für die Glaubwürdigkeit der reichen Staaten, die ambitionierte klimapolitische Maßnahmen mit Verweis auf den globalen Charakter des Klimawandels und den universellen Anspruch des Pariser Abkommens auch von armen Ländern erwarten, die nicht über vergleichbare materielle Ressourcen und institutionelle Kapazitäten verfügen.

Damit zusammenhängend rückten in Glasgow die Diskussionen darüber in den Vordergrund, wie die Verwendung der tatsächlich bereitgestellten Finanzmittel sinnvoll zwischen den Zwecken der Emissionsvermeidung einerseits und der Anpassung an den Klimawandel andererseits ausbalanciert werden sollen, wie und welche Mittel den Entwicklungsländern zusätzlich für den Umgang mit klimabedingten Schäden und Verlusten bereitgestellt werden. Hier handelt es sich im engeren Sinne um verteilungspolitische Auseinandersetzungen, die gerade für die ärmsten und besonders klimavulnerablen Länder von herausragender Bedeutung sind. Besonders anschaulich ist dies am Beispiel der rund 40 Inselstaaten, die wie die Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer und einschlägige zivilgesellschaftliche Akteure und humanitäre Organisationen seit Jahren auf den Mehrbedarf pochen, der aus klimabedingten Verlusten und Schäden zunehmend erwächst.¹⁴ Ihr Anliegen, eine entsprechende

Die Umsetzung des Klimaübereinkommens von Paris ist von durchschlagender Bedeutung für globale Gerechtigkeit.

Grundlage, dieser Frage im Einklang mit der ebenfalls im Jahr 2015 verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) zu begegnen. Es verpflichtet alle Vertragsparteien, erstens, zu zunehmend ambitionierten Maßnahmen zur Vermeidung eines unbeherrschbaren Klimawandels, der eine globale nachhaltige Entwicklung schlechterdings unmöglich machen würde, zweitens, zu einer strategischen Anpassungsplanung, um die Folgen des Klimawandels zu bewältigen, und drittens darauf, die globalen Finanzströme an eben diesen Zielen auszurichten. Damit einhergehend betont das Übereinkommen die Verantwortung aller Staaten, zur Erreichung dieser Ziele aktiv beizutragen und verpflichtet die reichen Staaten darauf, arme und besonders klimavulnerable Entwicklungsländer in der Umsetzung ihrer Klimapolitik zu unterstützen.¹²

¹⁰ J. Timmons Roberts/Bradley C. Parks, *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy*, Cambridge, MA, 2007.

¹¹ Vgl. Paul G. Harris (Ed.), *A Research Agenda for Climate Justice*, Cheltenham, UK, 2021.

¹² UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 v. 29.1.2016; vgl. Bauer et al., a.a.O. (Anm. 6), S. 5–8.

¹³ Steffen Bauer, *Noch auf Kurs? Die UN-Klimakonferenz muss beweisen, dass das Pariser Abkommen funktioniert*, DIE, 25.10.2021, www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/die-un-klimakonferenz-muss-beweisen-dass-das-pariser-abkommen-funktioniert/

¹⁴ Vgl. Laura Schäfer et al., *Potential for Loss and Damage Finance in the Existing UNFCCC Architecture: Recommendations for COP26 Based on Analysis of the Adaptation Fund, Green Climate Fund, Least Developed Country Fund and Special Climate Change Fund*, Germanwatch, Bonn 2021, germanwatch.org/de/21066

Finanzierungsfähigkeit zu beschließen, wurde in Glasgow bitter enttäuscht.¹⁵

Schon lange wird in den Debatten über die nötigen Schwerpunktsetzungen in der internationalen Klimapolitik über das Verhältnis von Klimaschutz und Klimaanpassung sowie das Spannungsfeld zwischen der klimawissenschaftlich gebotenen Dringlichkeit und den damit verbundenen sozialen Herausforderungen diskutiert.¹⁶ Dabei galt die Vermeidung des Klimawandels gegenüber der Anpassung an denselben lange als prioritär. Die Notwendigkeit der Anpassung sowie den nicht mehr zu vermeidenden Schäden und Verlusten deutlich mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen entgegenzubringen, wird angesichts der weltweiten spürbaren Auswirkungen des Klimawandels heute nicht mehr infrage gestellt. Sie ist im Pariser Abkommen in den Artikeln 7 und 8 unmissverständlich verankert, was als ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem Kyoto-Protokoll aus dem Jahr 1997 bewertet wurde.¹⁷

Dennoch scheuen viele Industrieländer verbindliche Maßnahmen, die sich als Kompensation für ein historisches Verschulden und gleichsam als Anerkennung desselben interpretieren ließen. Gerade im Kontext der komplexen multilateralen Institutionen und Prozesse, die die globale Klimapolitik nicht erst seit der Verabschiedung des Pariser Abkommens prägen, ist eine zügige und ambitionierte Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen seitens der Entwicklungsländer aber kaum zu erwarten, wenn diese ihre Interessen nicht angemessen wahrgenommen sehen.¹⁸ Die Berücksichtigung derselben ist vielmehr für eine wirksame Umsetzung des Pariser Abkommens essenziell und erfordert konsequenterweise eine entsprechende Unterstützung: politisch, technisch und finanziell.

Chancen und Grenzen internationaler Klimakooperation

Die Herausforderungen des Klimawandels mittels entschlossener und ergebnisorientierter internationaler Klimakooperation im Einklang mit den Entwicklungsinteressen der ärmeren Länder und dem Primat nachhaltiger Entwicklung anzugehen, ist



Premierminister Boris Johnson und UN-Generalsekretär António Guterres begrüßen Bundeskanzlerin Angela Merkel bei ihrer Ankunft auf der UN-Klimakonferenz in Glasgow am 1. November 2021. FOTO: KARWAI TANG/ UK GOVERNMENT

deshalb nicht nur eine ethische Frage der internationalen Solidarität. Es liegt im rationalen Eigeninteresse der etablierten Industrienationen und der aufstrebenden Schwellenländer. Denn wenn die Ziele des Pariser Abkommens verfehlt werden und die Trendumkehr zur Stabilisierung des Klimasystems misslingt, drohen auch deren Entwicklungsaussichten nachhaltigen Schaden zu nehmen, mit ernsthaften Risiken für die politische Stabilität.

Zahlreiche Möglichkeiten, wie die Verzahnung von klimapolitischen Maßnahmen und nachhaltiger Entwicklung mit den Mitteln internationaler Zusammenarbeit intensiviert und umsetzungsorientiert unterstützt werden kann, sind bereits bekannt. Eine vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragte Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) und dem NewClimate Institute, die im September 2021 im Kontext der UN-Klimawoche veröffentlicht wurde, identifiziert konkret fünf Handlungsfelder, die besonders erfolgversprechend sind und in der internationalen Klimakooperation entsprechend priorisiert werden sollten.¹⁹

¹⁵ Steffen Bauer, The Proof of the Haggis: Making Sense of the Glasgow Climate Change Conference, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 24.11.2021, blogs.die-gdi.de/2021/11/23/the-proof-of-the-haggis-making-sense-of-the-glasgow-climate-change-conference/

¹⁶ Vgl. grundlegend dazu W.Neil Adger/Irene Lorenzoni/Karen O'Brien, Adaptation now, in: Adger/Lorenzoni/O'Brien (Eds.), *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*, Cambridge, UK, 2009, S. 1–22.

¹⁷ Vgl. Richard Kinley, *Climate Change After Paris: From Turning Point to Transformation*, *Climate Policy*, 17. Jg., 1/2017, S. 9–15.

¹⁸ Vgl. Sonja Klinsky et al., *Why Equity Is Fundamental in Climate Change Policy Research*, *Global Environmental Change*, 44. Jg., Mai/2017, S. 170–173.

¹⁹ Die nachfolgenden Abschnitte zu Kooperationsfeldern und Rahmenbedingungen basieren auf der genannten Studie, a.a.O. (Anm. 6), Kapitel 2: Strategische Handlungsfelder an den Schnittstellen von Entwicklungs- und Klimapolitik, inklusive Quellen und weiterführender Literaturangaben.

Vielversprechende Kooperationsfelder entwicklungsgerechter Klimapolitik

Erstens, versprechen der Ausbau erneuerbarer Energien und verbesserte Energieeffizienz erheblichen Zusatznutzen, nicht nur für den Klimaschutz, sondern auch für die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) wie unter anderem Gesundheit, Bildung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Aufbau nachhaltiger Industrieproduktion. Der Schwerpunkt sollte dabei auf der Modernisierung der Stromerzeugung liegen, indem vor allem lokale Alternativen zur fossilen Stromerzeugung identifiziert und das Überspringen überholter technologischer Entwicklungsstufen (Leapfrogging) zugunsten erneuerbarer Energiesysteme gefördert wird.

Die wirkmächtigsten Hebel globaler Regierungsführung sind in der globalen Finanzarchitektur zu suchen.

Zweitens, ist es für die Erfolgsaussichten sowohl des Klimaübereinkommens von Paris als auch das Erreichen praktisch aller SDGs unabdingbar, die rasante Urbanisierung speziell in Afrika und Asien besser zu steuern und klimagerecht auszugestalten. Dies betrifft die Förderung emissionsarmer städtischer Mobilität und baulicher Infrastruktur ebenso wie den Schutz städtischer Bevölkerungen, nicht zuletzt in Slums und informellen Siedlungen, gegenüber den klimabedingt zunehmenden Risiken durch Hitze und Überflutungen.

Drittens, gibt es den offensichtlichen Zusammenhang zwischen Klimaveränderungen und landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, der unmittelbar auf Ernährungssicherheit, Gesundheit und sozioökonomische Existenzgrundlagen speziell in ländlichen Regionen durchschlägt. Die Agrarproduktion emissionsarm zu steigern und zugleich gegen Klimafolgen abzusichern, gehört deshalb zu den großen Spannungsfeldern nachhaltiger Entwicklung. Sie erfordert unter anderem die Verbreitung klimasicherer landwirtschaftlicher Praktiken samt angemessener Technologien ebenso wie die Vermeidung von Ernteverlusten und Nahrungsmittelverschwendung sowie Maßnahmen, die Emissionen aus der Fleisch- und Milchproduktion global reduzieren, ohne lokal zu Mangelernährung zu führen.

Viertens, müssen Wälder und Ökosysteme wie insbesondere Feuchtgebiete und Meere besser geschützt werden, weil sie als Kohlenstoffsenken zur

Bindung menschlicher Kohlendioxid-Emissionen unverzichtbar sind. Zugleich leisten sie lebenswichtige Ökosystemdienstleistungen für Welternährung, Wasserversorgung und Gesundheit. Die Schaffung und Sicherung entwaldungsfreier Lieferketten und die bessere Nutzung indigenen und lokalen Wissens, das die Landnutzungsrechte lokaler Gemeinschaften berücksichtigt, sind hierbei zentral. Auf internationaler Ebene bietet zudem die Verzahnung zwischen Klimapolitik und Artenschutz einschließlich der entsprechenden Finanzierungsmechanismen konkrete Verbesserungsmöglichkeiten, um politische Unterstützung zu organisieren und zu steuern.

Fünftens, bietet das nachhaltige Wassermanagement vielversprechende Ansatzpunkte, die sowohl der Anpassung an den Klimawandel als auch der Emissionsvermeidung dienen und die von offensichtlicher Bedeutung für Entwicklungsziele wie unter anderem den sicheren Zugang zu sauberem Wasser, Gesundheit, Ernährung und den Artenschutz sind. Neben Effizienzsteigerungen der Wassernutzung in Landwirtschaft, Industrieproduktion und Stadtentwicklung und innovativer Lösungen zur emissionsärmeren Aufbereitung von Abwässern sind hier vor allem institutionelle Reformen in der Wasserpolitik und die Potenziale integrierten Wasserressourcenmanagements zu nennen.

Um transformative Prozesse in diesen spezifischen Handlungsfeldern dauerhaft abzusichern und im Sinne einer übergreifend wirksamen Transformation in eine nachhaltige und klimagerechte Welt zu ermöglichen, müssen indes größere Hebel bewegt werden. Diese weisen über den unmittelbaren Wirkungsbereich der Klima- und Entwicklungspolitik hinaus, die fundamentale Transformationshemmnisse schwerlich unter dem Dach des UNFCCC allein überwinden kann. Vielmehr müssen die globalen Rahmenbedingungen im Sinne der Transformationsziele angepasst und entsprechende Handlungsmöglichkeiten auf nationaler und lokaler Ebene gestärkt werden.

Übergreifende Rahmenbedingungen transformativer Politik

Die wirkmächtigsten Hebel globaler Regierungsführung sind in der globalen Finanzarchitektur zu suchen. So betont das Klimaübereinkommen von Paris in Artikel 2.1(c) konsequent die Notwendigkeit, das internationale Finanzsystem auf eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft und klimasichere Entwicklung auszurichten. Die hierzu erforderlichen Weichenstellungen können aber nicht von den Verhandlungsdelegationen der UN-Klimakonferenzen geleistet werden. Hier sind nationale

Regierungen, ihre Finanzministerien und Regulierungsbehörden sowie einschlägige internationale Akteure wie der Internationale Währungsfonds oder die G20-Staaten gefordert. Diese wiederum können von den Akteuren, Institutionen und Prozessen des UN-Klimaregimes zielführende normative Impulse erhalten, wie etwa die von der COP-26 in Glasgow beschlossene Aufforderung zum Kohleausstieg.²⁰

Damit einhergehend stehen aus klimapolitischer Sicht die in Glasgow beschlossenen Marktmechanismen sowie ein dynamischer Aufwuchs internationaler Finanzmittel für eine transformative, an den Ansprüchen des Pariser Abkommens und der Agenda 2030 orientierte Globalen Governance im Mittelpunkt. Transformative Wirkung ist zudem von Maßnahmen zu erwarten, die darauf zielen, Subventionen für fossile Energieträger abzubauen und die Steuerungspotenziale der Kohlenstoffbepreisung weltweit besser zu nutzen. Dies gilt so ähnlich für handelspolitische Instrumente wie den von der Kommission der Europäischen Union (EU) angestrebten Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM). Dieser muss gleichwohl fair und entwicklungsgerichtet ausgestaltet werden, um keine zusätzliche Benachteiligung exportabhängiger Entwicklungsländer nach sich zu ziehen.

Darüber hinaus verspricht eine systematische und umfassende Berücksichtigung klima- und arbeitsbedingter sozioökonomischer Risiken in der Politikgestaltung erhebliches Transformationspotenzial. Angesichts der zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels und seiner wechselseitigen Verstärkung mit Krisen wie aktuell der COVID-19-Pandemie ist eine Stärkung nationaler und lokaler Anpassungskapazitäten im Sinne eines umfassenden Risikomanagements unabdingbar. Sie muss durch entsprechende Investitionen in allen Sektoren sowie in eine resiliente Infrastruktur, Katastrophenvorsorge, soziale Sicherung und geeignete Versicherungslösungen unterlegt werden. Auch hier zeigt sich also der hohe Mehrbedarf an Klimafinanzierung. Ein weiterer Zusammenhang zu globalen Finanzströmen und gleichsam Ausdruck der eingangs beschriebenen Ungerechtigkeiten wird überdies darin sichtbar, dass arme und vielfach hoch verschuldete Entwicklungsländer, die in besonderem Maße von Klimarisiken betroffen sind, aus genau diesem Grund an den Kapitalmärkten mit erheblichen Mehrkosten infolge von Risikozuschlägen konfrontiert sind. Der Reformbedarf ist hier angesichts des Anspruchs auf Klimagerechtigkeit offensichtlich.

In all diesen Bereichen kann eine vertrauensvolle und lösungsorientierte internationale Klimakooperation helfen, die Eigenverantwortung und Handlungsfähigkeit klimavulnerabler Entwicklungsländer zu stärken, sofern der politische Wille im Kontext der jeweiligen nationalen politischen Ökonomie gegeben ist und auf die nötige gesellschaftliche Akzeptanz stößt.

Klimapolitik adressiert nationale und internationale Ungleichheiten

Der Klimawandel ist ein genuin globales Phänomen, das weder zwischen arm und reich noch zwischen Nord und Süd unterscheidet. Der Atmosphäre sind alle Emissionen gleich. Frei nach George Orwells Parabel ›Animal Farm‹ lässt sich aber festhalten, dass einige Verursacher von Treibhausgasemissionen offensichtlich gleicher sind als andere. Das kann aus ethischen wie aus rationalen Gründen nicht so bleiben, wenn die internationale Staatengemeinschaft ihre selbstgesteckten Ziele ernst nimmt, wie sie im Klimaübereinkommen von Paris mit universellem Anspruch vereinbart wurden. Eine wirksame Klimapolitik, die im Sinne der ebenfalls gültigen Agenda 2030 niemanden zurückschlägt, muss dann geradezu zwangsläufig globale und gesellschaftliche Ungleichheiten adressieren und mindern, um ihre Ziele zu erreichen.

English Abstract

Dr. Steffen Bauer

Climate of Injustice pp. 254–259

In light of global warming, the world is becoming increasingly characterized by profound structural inequalities between the main drivers of anthropogenic climate change and those who are most vulnerable to its consequences. Accordingly, climate policy is a matter of equity and fairness. International cooperation on climate action and sustainable development needs to reduce inequalities at global and national levels. A recent study by the German Development Institute (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE) and NewClimate Institute identifies five priority action areas that are particularly promising to advance transformative change through international climate cooperation.

Keywords: Klimaabkommen, Entwicklungsziele/SDGs, UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC), Klimawandel, climate agreement, Development Goals/SDGs, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), climate change

²⁰ Vgl. Bauer, a.a.O. (Anm. 15).

»Die Menschen möchten das Rad zurückdrehen.«

Interview mit Christine Schraner Burgener, ehemalige UN-Sondergesandte für Myanmar, über die gewaltsamen Zustände im Land seit dem Militärputsch, internationale Initiativen und eine schwierige Zukunft für Myanmar.

Patrick Rosenow: Seit dem Militärputsch im Februar 2021 in Myanmar konnten Sie nicht mehr in das Land einreisen. Angesichts zahlreicher massiver Menschenrechtsverletzungen, der gewaltsamen Unterdrückung der Proteste und des anhaltenden Widerstands in der Bevölkerung: Wie beschreiben Sie die derzeitige Situation in Myanmar?

Christine Schraner Burgener: Die Situation vor Ort ist sehr chaotisch. Die Bewegung für zivilen Ungehorsam (CDM) ist weiterhin aktiv und hat sich mittlerweile mit den so genannten Volksverteidigungskräften (PDF) verbündet, die sich auch bewaffnet haben. Diese verursachen Anschläge auf den Straßen und verüben teils gezielte Morde an angeblichen Spitzeln für die Armee. Die Furcht der Menschen wird immer größer, weil sie kaum noch jemandem vertrauen können, ohne verraten zu werden. Zudem ist das Gesundheitssystem zusammengebrochen, was in Zeiten der COVID-19-Pandemie äußerst problematisch ist, und das Bankensystem ist kollabiert. Wenn das so weitergeht, dann rechnen die Vereinten Nationen, insbesondere die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO), mit einer Hungersnot im nächsten Jahr und etwa mehr als die Hälfte der Bevölkerung wird voraussichtlich unter der Armutsgrenze leben. Die Situation ist sehr besorgniserregend und mit sehr viel Angst und Gewalt verbunden – nicht zuletzt, weil die Armee als Verursacherin des Militärputsches von Anfang an mit Gewalt gegen friedliche Demonstrationen vorgegangen ist und inzwischen auch über 1100 Zivilpersonen getötet hat. Fast 7000 Menschen sind in Gefangenschaft und bei etwa 80 Prozent der Gefangenen wissen wir nicht genau, wo sie sind. Meiner Ansicht nach droht Myanmar aufgrund der aktuellen Situation ein flächendeckender Bürgerkrieg. Das Land droht, zu einem gescheiterten Staat zu werden. Es handelt sich bereits jetzt um einen internen bewaffneten Konflikt. Ein Ende ist nicht in Sicht.

Das bedeutet, das Militär hat in einigen Landesteilen gar nicht mehr die Kontrolle?

Ja, es gibt gewisse Gebiete, die aber auch schon vor dem Putsch für die Armee nicht zugänglich

waren. Das ist zum Beispiel das Gebiet der Wa an der Grenze zu China und Thailand. Dort gibt es eine weitgehende Autonomie. Dann gibt es aber auch Gebiete, durch die die bewaffneten ethnischen Gruppen kein Durchgehen erlauben würden, weil diese teilweise Überläufer der Armee oder geflüchtete ehemalige Politikerinnen und Politiker bei sich aufgenommen haben. Die Armee kommt nicht überall hin, aber sie versucht es.

Welche Auswirkungen haben die Unruhen in Myanmar auf die Nachbarstaaten?

Die Nachbarstaaten sind natürlich nervös. Sie wollen nicht, dass sich der Konflikt ausbreitet, sondern möchten, dass Myanmar möglichst rasch stabilisiert wird und der Konflikt nicht noch mehr Flüchtlinge verursacht. Einige Staaten haben aber auch wirtschaftliche Interessen, da Myanmar ein Gaslieferant ist und zudem sehr viele Arbeiter in die umliegenden Staaten entsendet. Besonders in Thailand sind das willkommene Arbeitskräfte. Im Jahr 2017 flüchteten etwa 750 000 Rohingyas nach Bangladesch, weil sie im buddhistischen Myanmar eine muslimische Minderheit darstellen und vertrieben wurden. Wirtschaftlich betrachtet haben



Christine Schraner Burgener während einer Pressekonferenz am UN-Amtssitz in New York im Oktober 2021. UN PHOTO: MANUEL ELÍAS

die Unruhen eher Auswirkungen auf China oder Indien, weil es extremistische Gruppierungen gibt, die die Grenze überqueren und für Instabilität sorgen können. Aus diesem Grund stand ich mit allen Nachbarstaaten im Kontakt. Es ist also im Interesse aller, dass Myanmar stabilisiert wird.

Wie erklären Sie sich die Rückschritte des Landes nachdem es in den Jahren 2011 bis 2021 durchaus demokratische Entwicklungen gab – zuletzt unter Führung Aung San Suu Kyis?

Eine der Hauptursachen ist, dass die Armee immer die eigentliche Macht im Land hatte und selbst in den letzten Jahren während der demokratisch gewählten Regierung unter Aung San Suu Kyi und ihrer Partei, der Nationalen Liga für Demokratie (NLD), immer die tatsächliche Gewalt innehatte. Die Verfassung garantiert dem Militär nach wie vor die Leitung der Ministerien für Verteidigung, Grenzschutz und Innere Sicherheit. Zudem konnte die Armee Verfassungsrevisionen verhindern, die die Macht des Militärs beschneiden. Das Ziel der NLD-Regierung war es, die Verfassung dahingehend zu ändern, dass das Militär nicht mehr über die Sperrminorität von 25 Prozent der Parlamentssitze verfügt. Mit dem Gewinn der Parlamentswahlen am 8. November 2020 mit über 80 Prozent der Stimmen für die NLD war das natürlich ein Schock für die Armee. Wir vermuten, dass der Armeechef und Oberbefehlshaber Min Aung Hlaing aus falsch verstandener Loyalität nicht transparent darüber informiert wurde, wie die Wahlchancen tatsächlich stehen. Infolgedessen wurde er vom Wahlausgang überrascht und ihm wurde bewusst, dass Aung San Suu Kyi es mit den Reformbestrebungen ernst meinte. Hinzu kam, dass Min Aung Hlaing im Sommer dieses Jahres hätte in den Ruhestand treten sollen. Damit wäre die Gefahr größer geworden, dass er seine Immunität verliert und ihm dann möglicherweise ein Gerichtsprozess droht. Er dachte sich offenbar, dass er lieber im Amt bleibe und dort sicher vor Strafverfolgung sei. Der Moment war daher nicht so überraschend, eher die Geschwindigkeit des Militärputsches und die Entscheidung dazu innerhalb weniger Tage.

Was konnten Sie während Ihrer Amtszeit bewirken?

Bei einer Vermittlungsarbeit ist es durchaus schwierig festzustellen, was erreicht wurde, weil es manchmal das Resultat verschiedener Akteure sein kann. Sehr bemüht habe ich mich aber im Rakhaine-Staat, eine der 15 Verwaltungseinheiten von Myanmar im Westen des Landes. Dort leben noch einige Rohingyas, überwiegend aber in Lagern für Binnenvertriebene. Sowohl gegenüber der NLD-Zentralregierung, der Armee sowie den regierungs- und armeekritischen Lokalbehörden in

Christine Schraner Burgener

Die schweizerische Diplomatin Christine Schraner Burgener wurde im April 2018 von UN-Generalsekretär António Guterres zur UN-Sondergesandten für Myanmar ernannt. Ende Oktober dieses Jahres übergab sie ihr Amt an ihre Nachfolgerin Noeleen Heyzer aus Singapur und wird ab Januar 2022 als Vorsteherin des Staatssekretariats für Migration in der Schweiz tätig sein. Als UN-Sondergesandte führte sie zahlreiche Gespräche mit allen Konfliktparteien, weiteren Regierungen und der Zivilgesellschaft in Myanmar, um den Konflikt zu befrieden. Sie informierte den UN-Sicherheitsrat sowie die UN-Generalversammlung regelmäßig über die Situation im Land. Seit dem Militärputsch im Februar 2021 war es ihr nicht mehr möglich, nach Myanmar einzureisen und sie übte deutliche Kritik an der myanmarischen Armee.

Vor ihrer Zeit bei den UN war Schraner Burgener Botschafterin der Schweiz in Deutschland (2015 bis 2018) und davor Botschafterin in Thailand. Während der politischen Krise in Thailand in den Jahren 2013 und 2014 hielt sie Kontakt zu beiden Seiten und versuchte, bei der Schlichtung zu unterstützen. Seit 30 Jahren ist die Rechtswissenschaftlerin im diplomatischen Dienst des Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, war Leiterin der Abteilung Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht, Generalsekretärin der Internationalen humanitären Ermittlungskommission und führte die Schweizer Delegation bei der Konferenz zum Übereinkommen über Streumunition im Jahr 2008.

Rakhaine konnte ich Vertrauen aufbauen. Ich hatte Aung San Suu Kyi vorgeschlagen, dass nicht ich mir jedes Mal eine Reiseautorisierung für die Region einholen würde, sondern meine Mitarbeiterin, die in Myanmar lebt, mit Genehmigung nach Rakhaine reisen könnte, um die Menschen vor Ort allein zu befragen und mir mitzuteilen, was gut funktioniert und was nicht. All das, was gut ist, würde ich in New York im Sekretariat und Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vermelden und als Fortschritt bezeichnen. Wenn etwas nicht funktioniert, würde ich dies zunächst vor Ort klären und versuchen, mit konkreten Empfehlungen Verbesserungen zu bewirken. Anfangs war Aung San Suu Kyi sehr skeptisch, hat aber dem Vorschlag schließlich zugestimmt. Somit waren wir in der Lage, Empfehlungen abzugeben, die auch umgesetzt wurden. Mit der Zeit baten immer mehr Ministerinnen und Minister um unsere Empfehlungen.

Was wir ganz konkret in Rakhaine verbessern konnten, war der Einsatz mobiler Stationen für die Erstellung von Ausweisen. Viele Menschen in den Flüchtlingslagern, die den Rohingyas angehören, besitzen keine Ausweispapiere. Für die Beantragung eines Ausweises müssten sie weit reisen. Dafür bräuchten sie wiederum eine Reiseerlaubnis, die es ohne Dokumente nicht gibt. Diesen Teufelskreis wollte ich durchbrechen.

Ich habe der Regierung zudem geraten, mit den Rohingyas zu sprechen und anzuhören, wo ihre

Bedürfnisse liegen. Die Regierung hat daraufhin eine Delegation in das Flüchtlingslager nach Cox's Bazar entsendet. Dies hätte jedoch besser vorbereitet werden müssen, denn die Vertreterinnen und Vertreter erklärten den Menschen vor Ort lediglich, was möglich ist und was nicht. Ich finde es aber wichtig, sich die Meinungen der Menschen genau anzuhören. Der Regierung habe ich somit empfohlen, ein Übersichtsdokument mit Informationen zu erstellen, um die Rohingyas darüber zu unterrichten, was sie bei einer Rückkehr in die Heimat erwartet.

Das hatte zwei Auswirkungen: Erstens musste sich die Regierung nun im Klaren sein und festhalten, was sie den Rohingyas offerieren und was noch verbessert werden könnte, würden die Menschen zurückkehren, und wo die Grenzen liegen. Dies war eine transparente Information an die

Ich finde es wichtig, sich die Meinungen der Menschen genau anzuhören.

Rohingyas. Die Rohingyas haben mich am Anfang kritisiert und behauptet, ich würde die Regierung unterstützen, was ich verneinte. Ich erklärte ihnen, dass dies die Position der Regierung sowie deren Bedingungen für eine Rückkehr der Rohingya sei. Sie, die Rohingyas, müssten nun überlegen, ob sie unter diesen Umständen zurück wollten oder nicht. Für mich war wichtig, dass ihnen keine leeren Versprechungen gemacht werden. Wenn sie unter diesen Bedingungen nicht zurückkehren wollten, dann ging es für mich darum, dies zu ändern. Es war aber ein Anfang. Wir haben diese Informationsblätter in verschiedenen Sprachen verteilt.

Als nächstes habe ich mit der Regierung über die Freilassung von bestimmten inhaftierten Personen gesprochen, die schließlich freigelassen wurden. In diese Verhandlungen waren noch einige andere Personen involviert, aber ich konnte durch meinen direkten Zugang zur Regierung einen wichtigen Beitrag leisten. Außerdem wurden im Jahr 2017 zahlreiche Gräueltaten seitens der Armee gegen die muslimischen Rohingyas in Rakhaine verübt. Ich empfahl der Regierung, die Vorfälle von einer internationalen Kommission untersuchen zu lassen, was sie jedoch ablehnte. Sie kam aber meinem nächsten Vorschlag nach und richtete eine nationale Unabhängige Untersuchungskommission (ICOE) ein. Damit gestand die Regierung immerhin ein, dass es etwas zu untersuchen gab. Aung San Suu Kyi ging zwar zum Internationalen Ge-

richtshof (International Court of Justice – ICJ) und sprach im Zusammenhang mit dem ›Völkermord-Fall der Rohingyas‹ (Gambia gegen Myanmar) für ihr Land, aber sie hat auch den Bericht der ICOE unterstützt. Dieser betonte, das Kriegsverbrechen begangen wurden und die Armee stellte dies nicht in Abrede.

Auf meinen Ratschlag hin wurde zudem eine Untersuchung am gewaltsamen Tod eines WHO-Fahrers mit externen Ballistikerinnen und Ballistikern durchgeführt. Keine Seite hätte ansonsten die Ergebnisse der Untersuchung akzeptiert. Mitgewirkt habe ich außerdem an der Umsetzung der Strategie für die Schließung der Lager für Binnenvertriebene. Hier ging es nicht nur um das Abreißen der Zäune, sondern vor allem um die Rückgabe der Rechte an die Menschen. Wir entwickelten sehr viele Programme für den sozialen Zusammenhalt in Rakhaine, was die Regierung und verschiedene lokale nichtstaatliche Organisationen (NGOs) von Myanmar unterstützt haben. Das waren vielleicht kleine Maßnahmen. Insgesamt haben wir aber gesehen, dass sich etwas bewegt und ich konnte Aung San Suu Kyi vertrauen, dass sie die Reformen wirklich vorantreibt. Mit dem Militärputsch vom 1. Februar dieses Jahres sind wir bedauerlicherweise wieder an den Ausgangspunkt zurückgekehrt.

In meinen letzten Wochen im Amt habe ich ein letztes Mal die UN-Generalversammlung und den UN-Sicherheitsrat informiert und konnte noch einmal mit allen Akteuren in New York sprechen, also neben den Mitgliedern des Sicherheitsrats mit den ASEAN-Staaten, der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC), mit Bangladesch, aber auch mit relevanten NGOs. Gerade letztere habe ich ermutigt, laut zu bleiben. Konkret ging es um 53 Treffen in sieben Arbeitstagen. Das heißt, dass ich tatsächlich eine Schlusstour gemacht habe. Aber nicht, um mich zu verabschieden, sondern um substantielle Vorschläge zu machen, was weiter passieren sollte.

Die UN unterstützen den Fünf-Punkte-Plan des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN), der ein Ende der Gewalt, einen friedlichen Dialog, den Einsatz eines ASEAN-Sondergesandten als Mediator und humanitäre Hilfe fordert. Ist dieser Plan gescheitert angesichts der konsequenten Verweigerung der Militärregierung, in Verhandlungen zu treten?

Es ist jetzt noch zu früh, dies zu beurteilen. Ich denke, das ist die Aufgabe des Sondergesandten der ASEAN, Erywan Yusof, um das zu sagen. Ich gebe dem Plan auf jeden Fall meine volle Unterstützung. Erywan Yusof und ich waren in regelmäßigem Austausch und ich versuchte, die nötigen Kontakte zu vermitteln. Im Moment sieht es sehr

schwierig aus, dass ihm unter den von ihm festgelegten Bedingungen Zugang zur Militärregierung in Myanmar gewährt wird. Ich bezweifle dies, denn die Militärjunta lehnt die Bedingungen ab. Yusof ist gewillt, diese Punkte ohne Kompromisse umzusetzen, muss sich dafür aber Vertrauen aufbauen. Es wird für ihn also genauso schwierig werden, wie es für mich in den letzten Monaten war.

Wie beschreiben Sie Ihre Zusammenarbeit mit der ASEAN?

Ich hatte immer ein sehr gutes Verhältnis zu der Organisation. In meinen Gesprächen mit der Regierung Myanmars über die Rückkehr der Rohingya ging es darum, dass diese international überwacht werden muss. Die Regierung lehnte eine UN-Beobachtermission ab. Deshalb schlug ich vor, eine ASEAN-Mission einzurichten und konkret mit dem ASEAN-Koordinierungszentrum für humanitäre Hilfe zum Katastrophenmanagement (AHA Centre) zusammenzuarbeiten. Die Arbeit des AHA Centres ist zwar auf Naturkatastrophen ausgerichtet, bei meinem Besuch in Jakarta überzeugte ich mich aber davon, dass eine Präsenz vor Ort eingerichtet werden könnte. Die NLD-Regierung in Myanmar akzeptierte diesen Vorschlag, sodass das AHA Centre eine Vorabmission planen konnte. Das Interesse der ASEAN-Staaten ist groß, dass die inneren Probleme in Myanmar gelöst werden, auch wenn sie sich untereinander nicht ganz einig sind, wie sie angesichts der neuen Lage weiter vorgehen sollten.

Neben Ihnen warnte Ende September dieses Jahres auch UN-Generalsekretär António Guterres vor einem beginnenden Bürgerkrieg mit massiven Konsequenzen für die Region, einer humanitären Katastrophe, vor Lebensmittelknappheit, vor Vertreibungen, einer neuen Welle von COVID-19-Infektionen sowie vor weiteren Menschenrechtsverletzungen. Was kann und muss die internationale Gemeinschaft tun, um der Zivilbevölkerung Myanmars zu helfen und welche Unterstützung wünschen sich die Menschen vor Ort?

Die Menschen in Myanmar möchten eigentlich das Rad zurückdrehen. Das heißt, sie möchten, dass die demokratischen Wahlen und ihr Ergebnis von allen akzeptiert werden. Sie sind gegen Neuwahlen. Humanitäre Hilfe ist ihnen sehr wichtig, aber nicht um jeden Preis. Das müssen wir uns immer wieder vergegenwärtigen, wenn mir die Leute sagen, sie wollen lieber sterben als diese Militärjunta zu akzeptieren. Humanitäre Hilfe erfordert zum Teil eine gewisse Zusammenarbeit mit dem Militär. Dies kann allerdings den Eindruck erwecken, dass die Militärregierung anerkannt wird. Dies muss unbedingt verhindert werden. Also müs-

sen wir mit der humanitären Hilfe sehr behutsam vorgehen. Aber natürlich möchten wir, die UN, möglichst viele Menschen in Not erreichen. Ansonsten gebe ich die Hoffnung nicht auf, dass wir mit einem politischen Dialog Lösungsansätze schaffen können.

Wir – UN-Generalsekretär António Guterres und ich – haben immer gesagt, es ist wichtig, den Menschen vor Ort zu helfen und ihr Recht nicht zu missachten. Wir verurteilen den Putsch und wir möchten die Rechte der Bevölkerung schützen. Daher sind jegliche Maßnahmen, die den Menschen helfen, willkommen. Aber es liegt an den Mitgliedstaaten, welche Maßnahmen sie ergreifen. Auf jeden Fall sollen diese gewaltlos sein und die Bevölkerung nicht doppelt bestrafen.

Während Ihrer Amtszeit haben Sie den Sicherheitsrat regelmäßig über die Entwicklungen in Myanmar informiert. Obwohl sich der Rat seit dem Jahr 2006 mit dem Land befasst, gab es bislang nur in den Jahren 2007, 2008, 2017 und 2021 vier Präsidentielle Erklärungen, jedoch keine Resolution, die die jüngsten Entwicklungen verurteilt und konkrete Maßnahmen beschließen könnte. Woran liegt das?

Das ist eigentlich recht viel für Myanmar, weil in der Zusammensetzung des Sicherheitsrats sogar derartige Erklärungen erstaunlich sind. Selbst die erste Präsidentielle Erklärung erstaunte mich, denn damit wurde eine klare Position für die NLD-Regierung bezogen, die wieder ins Amt kommen soll. Das sind deutliche Signale, die nicht selbstverständlich sind. Eine Resolution, die rechtlich verbindlich ist, wäre ein weiterer großer Schritt. Da mangelt es aber an der Unterstützung von Staaten wie etwa

Humanitäre Hilfe ist den Menschen sehr wichtig, aber nicht um jeden Preis.

der Veto-Mächte China und Russland. Auch in anderen Konflikten lehnen beide Staaten Sanktionen ab und verhindern, dass sich die internationale Staatengemeinschaft in innere Angelegenheiten eines Landes einmisch. In Myanmar politische Stabilität zu erreichen, sollte andererseits aber auch im Interesse beispielsweise Chinas sein.

Wäre eine Untersuchung der Vorfälle in Myanmar durch den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) denkbar, ähnlich wie im Fall der Vertreibung der Rohingya?

Da habe ich meine Zweifel. Zu den Rohingya gibt es bereits zwei Verfahren beim ICJ und Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC). Allerdings ist Myanmar keine Vertragspartei des Römischen Statuts. Die Exil-Regierung Myanmars, die Regierung der nationalen Einheit von Myanmar (NUG), ist aber bestrebt, das Römische Statut zu unterzeichnen. Da stellt sich natürlich die Frage, wer die legitime Regierung ist, die ein Übereinkommen unterzeichnen und ratifizieren kann. Bei den UN selbst wird im sogenannten Vollmachtenprüfungsausschuss der UN-Generalversammlung entschieden, welche Regierung das Land bei den UN vertreten kann. Diese Entscheidung wurde aber bislang aufgeschoben. Ich nehme nicht an, dass sich der Ausschuss für die eine oder die andere Seite entscheidet, dafür ist es wohl noch zu früh. Ich denke daher also nicht, dass es zu einem solchen Verfahren kommt. Mit Thomas H. Andrews, Sonderberichterstatter für die Menschenrechtslage in Myanmar beim UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) und dem ehemaligen amerikanischen Staatsanwalt Nickolas Koumjian, Leiter des Unabhängigen Untersuchungsmechanismus für Myanmar, habe ich

Es liegt am Vollmachtenprüfungsausschuss, welche Regierung Myanmars tatsächlich anerkannt wird.

eng zusammengearbeitet. Koumjian dokumentiert alle Menschenrechtsverletzungen. Ich unterstützte seine Arbeit, indem ich Menschen via Twitter aufgefordert habe, ihm Beweismaterial zukommen zu lassen. Tausende Menschen beteiligten sich bereits daran und das Material wird sorgfältig dokumentiert.

Der UN-Botschafter Myanmars Kyaw Moe Tun weigert dem Militärregime vor aller Welt die Gefolgschaft und sprach sich im Februar 2021 vor der UN-Generalsammlung gegen das Regime aus. Ist sein Handeln Ihrer Meinung nach hilfreich?

Wir haben die Haltung und die Unterstützung für die Bevölkerung wahrgenommen. Er ist natürlich gegen den Putsch und handelt daher im Interesse der Bevölkerung. Die NLD-Regierungsmitglieder haben zum Teil eingesehen, dass sie gewisse Fehler hinsichtlich des mangelnden Einbezugs der Minderheiten oder der Rohingya gemacht haben. Dies begrüßen wir als UN ausdrücklich. Aber ansonsten liegt es am Vollmachtenprüfungsausschuss, welche Regierung Myanmars tatsächlich anerkannt wird.

Sie waren zuvor schweizerische Botschafterin in Deutschland: Welche Rolle könnte Deutschland oder die Europäische Union (EU) spielen, um einen drohenden Bürgerkrieg noch abzuwenden?

Deutschland hat, auch im Rahmen der EU, schon sehr viel gemacht und ich habe für mein Mandat glücklicherweise immer eine sehr große Unterstützung von Deutschland erhalten. Deutschland war eine starke Stimme im Sicherheitsrat in Bezug auf Myanmar, das habe ich immer wieder geschätzt. Maßnahmen, die getroffen werden können, gibt es vielfältige: von Sanktionen bis zur Unterstützung der Bevölkerung. Das müssen aber die Mitgliedsstaaten entscheiden. Mit der EU in Brüssel stand ich in Kontakt. Diese hat nahezu alle Sanktionen, die die USA verhängt haben, ebenfalls umgesetzt.

Vor zwei Jahren veröffentlichten die UN einen kritischen Bericht über das eigene Verhalten in Myanmar, verfasst von Gert Rosenthal im Auftrag des UN-Generalsekretärs. Welche Lehren ziehen Sie aus dem Bericht für die Rolle des UN-Landesteam (United Nations Country Team – UNCT) und ihre eigene Arbeit heute? Der Bericht stellte schließlich »institutionelles Versagen« der UN durch weitgehendes Schweigen während des Völkermords an den Rohingya fest.

Jeder hat seine spezifische Rolle und die UN-Sondergesandte sollte rein politisch arbeiten, eben nicht technisch operationell. Das heißt, das UNCT arbeitet für sich. Ich war völlig unabhängig von ihm. Aus dem Rosenthal-Bericht nehme ich für mich mit, was für mich von Anfang an klar war: Wir sollten uns koordinieren und gegenseitig über unsere Arbeit informieren, da meine Arbeit auch Auswirkungen auf die operationellen Tätigkeiten des UNCT haben kann und umgekehrt. Wichtig ist, dass wir beide das Militär nach dem Putsch nicht als legitime Regierung anerkannt haben. Zu Beginn des Amtes war meine Strategie, leise zu sein, die richtige, weil ich hinter geschlossenen Türen sehr offen sein konnte. Ich glaube, das hat mir geholfen, das Vertrauen zu gewinnen. Mein Ziel war es immer, etwas vor Ort zu erreichen und dafür brauchte ich das Vertrauen. Und Guterres war von dieser Strategie überzeugt, die ich ihm anfangs präsentiert habe, und hat mich immer dabei unterstützt. Nach dem Putsch habe ich aber dem Generalsekretär gesagt, dass ich laut werden muss, weil es nicht mehr um diplomatische Prozesse zwischen der NLD-Regierung und der Armee geht, sondern darum, einen gewaltsamen Putsch zu verurteilen. Guterres befürwortet den Rosenthal-Bericht, der so umgesetzt werden soll.

Aufgrund Ihrer öffentlich klaren Haltung ab dem 1. Februar sind die Zugriffszahlen Ihres offiziellen Twitter-Kontos stark angestiegen.

Massiv, ja. Das zeigt, dass die Menschen Mut brauchen und sich jemand wirklich für sie einsetzen muss. Das ist natürlich in den sozialen Medien ein Balanceakt, weil ich weiterhin mit der Armee sprechen wollte. Und daher musste ich in meiner Wortwahl immer vorsichtig bleiben. Twitter habe ich absichtlich genutzt. Anfangs haben mich die hohen Followerzahlen etwas erschrocken, weil ich vorab niemanden konsultiert habe. Ich habe es einfach gemacht. Aber Guterres fand es gut.

Unter welchen Umständen kann überhaupt an einen Übergangsprozess hin zur Machtrückgabe des Militärs gedacht werden?

Beide Seiten geben derzeit nicht auf: Entweder wird es mit Druck, also noch mehr Gewalt seitens der Armee passieren, sodass die Demonstranten tatsächlich aufgeben. Dann wird die Armee wieder die vollständige Regierungsgewalt übernehmen. Oder es gibt noch mehr Unterstützung für die PDF – sei es von bewaffneten ethnischen Gruppen oder von der internationalen Gemeinschaft. Dann könnte es in Richtung *Status quo ante* kippen. Dazu trägt auch bei, dass immer mehr Soldaten desertieren. Man rechnet mit etwa 4000 Soldaten und mehr, die sich von der Armee abwenden.

Die Situation ist schwierig und vermutlich wird es zermürbend weitergehen bis es vielleicht zu einem gescheiterten Staat kommt. Die Lösung wäre ein Dialog, den ich versucht habe einzurichten. Wir als UN sind noch nicht so weit, dass wir sagen, wir geben auf. Im Moment versucht der Sondergesandte der ASEAN alles, was möglich ist. Wenn er es nicht schafft, dann muss auch im Sicherheitsrat über das weitere Vorgehen beraten werden. Meine Nachfolge wird eventuell neue Möglichkeiten haben. Ich selbst habe nie den Kontakt mit dem von Min Aung Hlaing geführten Rat der Staatsverwaltung (SAC) gesucht, weil ich diesen nicht legitimieren wollte.

Zu einer Wende würde auch beitragen, wenn der Vollmachtenprüfungsausschuss den NLD-Botschafter weiterhin als legitimen Vertreter Myanmars in New York anerkennt, der Sicherheitsrat eine Resolution und Sanktionen verabschiedet, die Mitgliedstaaten die NUG als legitime Regierung anerkennen und verstärkt mit ihr zusammenarbeiten würden. Zudem verweigert die ASEAN dem Armeeführer weiterhin die Teilnahme an den Sitzungen der ASEAN. Die Menschen in Myanmar jedenfalls geben nicht auf.

Gibt es ansonsten die Möglichkeit, über konkrete Staaten, etwa China oder Russland, zu versuchen, Druck auf die Militärregierung auszuüben?

Ja, das habe ich seit dem Putsch versucht, aber nicht mit Druck. Stattdessen knüpfte ich an ihre

Interessen an. China und Russland haben bereits Zeichen der Unterstützung für die Bevölkerung und damit für die NUG gesetzt, indem sie erlaubten, dass der Botschafter der NLD, Kyaw Moe Tun, weiterhin als legitimer Botschafter Myanmars auf dem Stuhl von Myanmar bei den Vereinten Nationen in New York sitzen kann. China und Russland beteiligten sich auch an der Erklärung des Sicherheitsrats vom März, in der die Freilassung von Aung San Suu Kyi und dem Präsidenten Win Myint gefordert wird. Dies ist ein deutliches Zeichen, wer eigentlich an der Spitze des Landes steht.

Kann es eine demokratische Zukunft in Myanmar geben?

Es muss. Aber, ehrlich gesagt, bin ich sehr pessimistisch wie lange das dauern wird. Dies ist sehr schmerzlich, denn dieses Land hat schon eine 60-jährige Isolation durchlebt. Vieles hat sich bereits geändert. Das hat unter anderem damit zu tun, dass zehn Jahre lang eine gewisse Freiheit zu spüren war und sich das Land öffnete: Jeder hat ein Smartphone und kann sich über die sozialen Medien informieren. So schnell werden die Menschen nicht aufgeben und diese Situation ist neu. Und ich hoffe und wünsche der Bevölkerung wirklich, dass Myanmar zum Demokratisierungsprozess zurückfindet und endlich Frieden haben kann – für alle – das schließt die bewaffneten ethnischen Gruppierungen ein.

Das Interview fand am 4. Oktober 2021 in Berlin statt. Aktualisierungen wurden Anfang November vorgenommen. Die Fragen stellte Patrick Rosenow, Leitender Redakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

English Abstract

Interview with Christine Schraner Burgener
»The People Want to Turn Back the Wheel.« pp. 260–265

Christine Schraner Burgener, UN Special Envoy for Myanmar (May 2018–October 2021), talks about the violent situation in Myanmar since the military coup in February 2021, international initiatives, and the country's difficult future. Myanmar is approaching a civil war after it has experienced 60 years of isolation. However, the ten-year-long political transition process, which produced certain freedoms, serves as a new starting point. Schraner Burgener hopes that the country could return to a process of democratization and eventually return to peace.

Keywords: Diplomatie, Ethnische Konflikte, Konflikt/Krieg, Myanmar, Religion, Diplomacy, Ethnic Conflict, Conflict/War, Myanmar, Religion

Was nützt: nachhaltige Wirtschaftskooperation

Prof. Dr. habil. Michael Bohnet ist Professor für Volkswirtschaftslehre und war Leiter der multi- und bilateralen Abteilung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ). Er fordert eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den UN und der Wirtschaft.



Es steht die Aufgabe an, den Übergang zu einem ›Globalen Kooperationsprogramm‹ voranzutreiben.

In den vergangenen Jahrzehnten haben die UN Herausragendes bei der Friedenspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit geleistet. Eine große Schwachstelle bleibt die unzureichende Mitgestaltung der nachhaltigen Wirtschaftskooperation hin zu einer großen Transformation. Diese Herausforderung gilt es anzunehmen.

Diese Erkenntnis hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen António Guterres bereits im Jahr 2017 beim Weltwirtschaftsforum in Davos klar formuliert und sich für eine neue Generation von Partnerschaften mit Unternehmen ausgesprochen. Es sei wichtig, das Kerngeschäft des Privatsektors stärker auf die strategischen Ziele der internationalen Gemeinschaft auszurichten. Er bezeichnete Unternehmen als die »besten Verbündeten«, um das Klimaübereinkommen von Paris und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) umzusetzen. Mit neuen Partnerschaften sei man nicht nur besser auf aktuelle Ziele vorbereitet, sondern habe auch künftige Herausforderungen besser im Blick, wie die Beherrschung der Gentechnik und der künstlichen Intelligenz. Dieser Veränderungsprozess müsse fair und nachhaltig gestaltet werden. Was bedeutet das für die Vereinten Nationen?

Erstens, den Globalen Pakt der UN weiterentwickeln: Dieser Pakt, der im Jahr 2001 von UN-Generalsekretär Kofi Annan initiiert wurde, ist die weltweit größte und wichtigste Initiative für verantwortungsvolle Unternehmensführung. Auf der Grundlage von vier universellen Prinzipien – Schutz der Menschenrechte, Durchsetzung von gerechten Arbeitsnormen, umweltfreundliche Technologien, Korruptionsprävention – und den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) verfolgt der Globale Pakt die Vision einer nachhaltigen Weltwirtschaft. Mit ihrem Beitritt zeigen bereits 16 500 Unternehmen und Organisationen in mehr als 160 Staaten, dass sie diese

Vision verwirklichen wollen. Der Globale Pakt sollte in Zukunft beherzter als bisher umgesetzt werden, damit für die Unternehmen die Vertragsfreiheit gesichert werden kann, sie im Umgang mit Umweltproblemen dem Vorsorgeprinzip folgen und die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien beschleunigt wird. Es kommt darauf an, den Pakt im Bewusstsein der Unternehmen weltweit zu verankern und ihn zu einem UN-Flaggschiff werden lassen.

Zweitens, öffentlich-private Partnerschaften (PPP) initiieren: Im UN-Rahmen bedeuten diese Partnerschaften Kooperationen der UN-Organisationen mit der privaten Wirtschaft. Diese ›Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft‹ sind mittel- oder langfristig angelegte gemeinsame Vorhaben von Unternehmen mit UN-Organisationen. Sie kombinieren die Innovationskraft der Wirtschaft mit dem Wissen und den politischen Erfahrungen der UN. Als Modell gilt bis heute das in den 1960er und 1970er Jahren geschaffene Programm für industrielle Zusammenarbeit (Industry Cooperation Programme – ICP). Initiiert wurden diese Unternehmenskooperationen von Alexander Gunther Friedrich, einem deutschen UN-Pionier, der damals als Exekutivsekretär des ICP die Grundlagen für PPPs gelegt hatte. Heute steht die Aufgabe an, einen erneuten Quantensprung in diese Richtung zu initiieren, das heißt, den Übergang vom ICP zu einem ›Globalen Kooperationsprogramm‹ voranzutreiben, und dies mit Blick auf die SDGs, die darauf abzielen, die Umwelt zu schützen und gleichzeitig die Armut zu reduzieren – im Einklang mit der Sicherung von Beschäftigung, Produktion und Einkommen.

Die UN sind die multilaterale Organisation schlechthin. Die Vernetzung muss aber über die Regierungen hinausgehen und die Zivilgesellschaft, die Städte, die Privatwirtschaft und die Wissenschaft einschließen.

Notwendige ›Heuchelei‹

Die Vereinten Nationen werden oft kritisiert – und das ist auch gut so. Doch häufig ist die Kritik an der Weltorganisation entweder naiv oder zynisch und wird den vielfältigen Dilemmata, mit denen die UN konfrontiert sind, nicht gerecht. Ein Plädoyer für konstruktive UN-Kritik.



Ben Christian

ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main.

✉ christian@hsfk.de

Die Vereinten Nationen wollen die Welt vor der »Geißel des Krieges« bewahren – so heißt es in der im Jahr 1945 verabschiedeten Präambel der UN-Charta. Als zentraler Akteur der internationalen Ordnung sollen die UN unter anderem dazu beizutragen, dass der Weltfrieden gewahrt und internationale Konflikte gewaltfrei gelöst werden. Ein ambitionierteres Organisationsziel ist wohl kaum vorstellbar. Doch trotz – oder vielmehr gerade aufgrund – dieser großen Ziele und hehren Ideale sehen sich die Vereinten Nationen nicht selten mit harscher Kritik konfrontiert. Besonders häufig ist die Weltorganisation dabei dem Vorwurf ausgesetzt, dass zwischen den formulierten Idealen und der konkreten Praxis eine große Diskrepanz herrsche. Gut beobachten lässt sich diese Form der Kritik beispielsweise mit Blick auf die UN-Friedensmissionen: Hier wird regelmäßig auf die Widersprüche zwischen den formulierten Kernprinzipien der UN-Friedenssicherung – Konsens, Unparteilichkeit und Nichtausübung von Gewalt – und den tatsächlichen Realitäten »robuster« Friedensmissionen, die aktiv ins Kriegsgeschehen eingreifen sollen, um Zivilpersonen zu schützen, hingewiesen.¹ In eine ganz ähnliche Richtung zielt die Kritik, dass im Rahmen von UN-Missionen zwar stets »Demokratieförderung« als Ziel ausgegeben werde, in der Praxis jedoch stattdessen oftmals autokratische Regime stabilisiert würden.²

Wer das eine sagt, aber das andere tut, dem wird im Allgemeinen Heuchelei vorgeworfen – das gilt

für Personen wie für Organisationen. Während Heuchelei in der Alltagssprache ausschließlich negativ konnotiert ist, nimmt dieser Beitrag eine differenziertere Bewertung vor und argumentiert, dass die UN auf eine gewisse ›Entkopplung‹ von Worten und Taten zwingend angewiesen sind. Diese Erkenntnis hat Folgen für die Art und Weise, wie wir die UN kritisieren sollten – und wie nicht: Es braucht konstruktive Kritik, die vorhandene Missstände klar benennt, die sich aber gleichzeitig der Dilemmata, mit denen sich die UN konfrontiert sehen, bewusst ist und entsprechend weder naiv noch zynisch argumentiert.

Die Funktionalität organisationaler Heuchelei

Internationale Organisationen wie die UN sind oftmals mit extrem widersprüchlichen externen und internen Erwartungen konfrontiert. Verschiedene Akteure haben unterschiedliche Interessen, die alle von der Organisation bedient werden müssen, will diese auf Dauer überleben: Mächtige Geberstaaten formulieren beispielsweise häufig ganz andere Ziele für internationale Organisationen als diejenigen Mitgliedstaaten, in denen die konkreten Projekte und Interventionen durchgeführt werden sollen. Und zivilgesellschaftliche Akteure wie etwa transnationale nichtstaatliche Organisationen (NGOs) stellen – je nach Politikfeld – ihrerseits wiederum bestimmte normative Anforderungen an internationale Organisationen, die sich oft in großem Widerspruch zu den Vorstellungen einzelner Mitgliedstaaten befinden. Internationale Organisationen stehen entsprechend vor der Aufgabe, ein »Menü« anzubieten, das »für alle etwas bereithält«.³

Dies gestaltet sich in der Praxis jedoch als schwierig, wenn sich dabei konkrete Zielkonflikte ergeben. Das betrifft keineswegs nur das bereits oben eingeführte Beispiel der UN-Friedensmissionen: Wie

¹ Siehe zum Beispiel Michael Lipson, *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?*, *European Journal of International Relations*, 13. Jg., 1/2007, S. 20.

² Vgl. Sarah von Billerbeck/Oisín Tansey, *Enabling Autocracy? Peacebuilding and Post-conflict Authoritarianism in the Democratic Republic of Congo*, *European Journal of International Relations*, 25. Jg., 3/2019, S. 698–722.

³ Klaus Dingwerth et al., *International Organizations Under Pressure: Introduction*, in: Klaus Dingwerth et al. (Eds.), *International Organizations under Pressure. Legitimizing Global Governance in Challenging Times*, Oxford 2019, S. 20.

etwa soll die Weltbank eine Null-Toleranz-Strategie bezüglich Korruption umsetzen, wenn sie gleichzeitig weiterhin Kredite an Staaten auszahlen soll, in deren staatlichen Strukturen Korruption fest verankert ist?⁴ Wie sollen UN-Hilfsorganisationen einzelne Regierungen für Menschenrechtsverletzungen kritisieren, wenn sie gleichzeitig auf gute Beziehungen zu diesen angewiesen sind, um die Bevölkerung mit humanitärer Hilfe versorgen zu können?⁵

Für den Organisationssoziologen Nils Brunsson ist »organisationale Heuchelei« die Antwort auf die Frage, wie Organisationen mit solch widersprüchlichen Anforderungen ihres externen Umfelds umgehen.⁶ Organisationale Heuchelei verstanden als Entkopplung von Worten und Taten (talk versus action) ermöglicht es Organisationen, gleichzeitig widersprüchliche Erwartungen zu erfüllen: Organisationale Rhetorik befriedigt dabei bestimmte externe Erwartungen, die von organisa-

»Organisationale Heuchelei« ist die Antwort auf widersprüchliche Anforderungen an Organisationen.

tionalen Handlungen nicht bedient werden können – und umgekehrt.⁷ So bleibt die Organisation trotz widersprüchlicher Anforderungen handlungsfähig. Für Brunsson ist »organisationale Heuchelei« dementsprechend keineswegs moralisch verwerflich, sondern geradezu notwendig und funktional für bestimmte Organisationen. Auch wenn organisationale Heuchelei prinzipiell bei fast jeder Form von moderner Organisation denkbar ist, bewegen sich gerade internationale Organisationen in Kontexten, die diese in besonderem Maße erwarten lassen dürfen.⁸ Neben den oben schon diskutierten widersprüchlichen Erwartungen ist hier vor allem die große Abhängigkeit von externen Akteuren hinsichtlich materieller Ressourcen und politischer Legitimität als entscheidender Faktor zu nennen.

Wie bereits eingangs erwähnt, bieten sich die UN-Friedensmissionen in diesem Zusammenhang als eingängiges Beispiel an. Organisationale Heuchelei erlaubt es den UN, »in einer Weise zu handeln, die für den Erfolg von Friedensoperationen vor Ort notwendig ist, aber nicht mit den Normen übereinstimmt, an die sich die UN halten sollen.«⁹ Im Zentrum steht dabei die Möglichkeit, weiterhin die mit Blick auf die Legitimation der jeweiligen Missionen so wichtige, klassische UN-Friedenssicherungsdoktrin rhetorisch aufrechtzuerhalten, gleichzeitig jedoch den operativen Anforderungen vor Ort gerecht zu werden und als ›robuste‹ Mission handlungsfähig zu bleiben. Das Berufen (talk) auf die drei traditionellen Kernprinzipien der UN-Friedenssicherung – Konsens, Unparteilichkeit und Nichtausübung von Gewalt – erlaubt UN-Friedensmissionen überhaupt erst den Zugang zu umkämpften Gebieten, ohne den selbst robuste Missionen (action) von vorneherein zum Scheitern verurteilt wären. Die Rhetorik befriedigt also Erwartungen an die UN als legitimen Akteur – eine Erwartung, die die UN als rein operativ tätige Organisation nicht erfüllen könnte. Gleichzeitig braucht es jedoch auch Taten: Wenn die UN in ihren Missionen dauerhaft handlungsunfähig erscheint beziehungsweise keinerlei Ergebnisse erzielen würde, wäre das Formulieren von beziehungsweise Bezugnehmen auf normative Kernprinzipien (talk) schnell hinfällig und bedeutungslos. Das Handeln von robusten Missionen befriedigt also Erwartungen an die UN als effektiven Akteur – eine Erwartung, die die UN als normative Organisation nicht befriedigen könnte.

Ein weiteres interessantes Fallbeispiel für die Funktionalität und Notwendigkeit organisationaler Heuchelei in internationalen Organisationen ist das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF).¹⁰ Denn auch UNICEF sieht sich mit einem schwierigen Zielkonflikt konfrontiert: Bis Ende der 1980er Jahre war die Organisation ein reines Kinderhilfswerk – eine klassische humanitäre Organisation, die sich um die Grundbedürfnisse von Kindern weltweit kümmerte. Im Verlauf der Zeit, und spätestens nach der Verabschiedung des Übereinkommens über die

⁴ Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton 2008.

⁵ Vgl. zum Beispiel Gerrit Kurtz, *With Courage and Coherence. The Human Rights up Front Initiative of the United Nations*, GPPi Policy Paper 2015, S. 27–28; siehe auch Julia K. Hagn, *UNICEF: Caught in a Hypocrisy Loop. The Institutionalization of Organized Hypocrisy at the United Nations Children's Fund*, Baden-Baden 2018, S. 15.

⁶ Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, New York 2002, S. xii.

⁷ Vgl. dazu auch den Begriff ‚gegenläufige Verkopplung‘ bei Lipson, *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?*, a.a.O. (Anm. 1), S. 10.

⁸ Vgl. Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton 1999, S. 66.

⁹ Lipson, *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?*, a.a.O. (Anm. 1), S. 23.

¹⁰ Das folgende Fallbeispiel basiert auf Hagn, *UNICEF*, a.a.O. (Anm. 5).

Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child – CRC) im Jahr 1989, stieg jedoch der externe Druck auf UNICEF, zu einer Kinderrechtsorganisation zu werden – und sich verstärkt politisch für die Rechte von Kindern einzusetzen. Dieser Wandel von der Kinderhilfs- zur Kinderrechtsorganisation ist weit mehr als nur semantischer Natur, denn er hat konkrete Auswirkungen auf die Arbeit der Organisation. Es macht einen Unterschied, ob man politisch gegen Armut und die Verletzung von Kinderrechten kämpft – oder aber versucht, Kindern in Armut konkret zu helfen beziehungsweise Kinder, deren Rechte verletzt wurden, zu versorgen. Beides zugleich zu tun, kann zu Problemen führen, da die politische Kritik an einzelnen Regierungen die humanitäre Arbeit in den entsprechenden Ländern erschweren oder sogar unmöglich machen kann. Humanitäre Organisationen pflegen deshalb normalerweise ein Image als ›unpolitische‹ und neutrale Akteure, die lediglich ›technische Lösungen‹ beziehungsweise Unterstützung für Bedürftige anbieten. In diesem Sinne konfrontiert mit zwei widersprüchlichen Anforderungen reagierte UNICEF mit organisationaler Heuchelei: Während man sich in der offiziellen Rhetorik zunehmend als Anwalt für Kinderrechte präsentierte (talk), blieben die konkreten Projekte in den Partnerländern davon nahezu unberührt (action).¹¹ Mit Ersterem antwortete die Organisation somit auf den normativen Wandel in der internationalen Gemeinschaft sowie den politischen Druck wichtiger Geberländer, mit Letzterem sicherte sie sich auch weiterhin den Zugang zu bestimmten Ländern und ermöglichte damit die Fortführung der eigenen Arbeit in den Projekten vor Ort.

Schutzschild und Gefahr

Organisationale Heuchelei fungiert für internationale Organisationen – wie oben gezeigt – demnach als ein Schutzschild vor widersprüchlichen externen Anforderungen. Gleichzeitig kann jedoch das Entkoppeln von Worten und Taten auch konkrete organisationale Dysfunktionen mit sich bringen. So kann es beispielsweise zu äußerst problematischen ›Verpflichtungslücken‹ (›commitment gaps‹)¹² kommen, wenn organisationale Rhetorik nicht von konkretem organisationalem Handeln – und vor

allem den dafür notwendigen Ressourcen – untermauert wird. Welche schwerwiegenden Folgen ein Auseinanderfallen von Worten und Taten etwa bezüglich der Ressourcenausstattung von UN-Friedensmissionen haben kann, zeigen Beispiele wie während der Balkan-Kriege oder des Genozids in Ruanda in den 1990er Jahren, in denen die Vereinten Nationen die eigenen Ansprüche auf erschütternde und tragische Weise nicht erfüllten. Aber auch die lange Historie des defizitären Umgangs mit Fällen sexuellen Missbrauchs durch UN-Blauhelmsoldaten ist ein Beispiel für die fatalen Konsequenzen, die sich ergeben können, wenn organisationale Prinzipien in der Praxis nicht befolgt werden.¹³

Es wird deutlich, dass organisationale Heuchelei zu einer Gefahr für die Reputation der Organisation werden kann – denn sie ›funktioniert‹ nur, solange sie nicht aufgedeckt wird: »Während organisationale Heuchelei für das organisationale Überleben notwendig sein mag, so ist es ebenso notwendig, dass die Organisation sich in ihren Worten und Taten konsistent zeigt.«¹⁴ Denn werden die Diskrepanzen zwischen den formulierten Idealen und der tatsächlichen Praxis offengelegt,



Subrahmanyam Jaishankar (Mitte), der Außenminister Indiens und Präsident des Sicherheitsrats für den Monat August, leitete die Debatte des Rates über friedenserhaltende Maßnahmen der Vereinten Nationen mit dem Schwerpunkt ›Schutz der Beschützer: Technologie und Friedenssicherung‹. Oben links ist Generalsekretär António Guterres zu sehen. UN PHOTO: EVAN SCHNEIDER

¹¹ Ebd., S. 20.

¹² Lipson, *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?*, a.a.O. (Anm. 1), S. 14.

¹³ Marie Deschamps/Hassan B. Jallow/Yasmin Sooka, *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, New York 2015.

¹⁴ Lipson, *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?*, a.a.O. (Anm. 1), S. 22.

kann dies die für internationale Organisationen so wichtige Autorität und Legitimität angreifen.¹⁵ Eine der Heuchelei ›überführte‹ internationale Organisation läuft Gefahr, dass ihr Ressourcen entzogen werden, die für ihr Überleben entscheidend sind.¹⁶ Entsprechend ist organisationale Heuchelei ambivalent: Die Entkopplung von Worten und Taten kann die Existenz einer internationalen Organisation sichern, sie jedoch zugleich auch gefährden.¹⁷ Dies mag nicht zuletzt auch eine Erklärung dafür sein, warum internationale Organisationen

Organisationen auf externe wie interne Kritik dringend angewiesen, um aus Fehlern zu lernen und sich weiterzuentwickeln.²⁰ Allerdings ist es alles andere als einfach, eine notwendigerweise heuchelnde internationale Organisation konstruktiv zu kritisieren. Stattdessen verleitet die Heuchelei von internationalen Organisationen vermehrt zu zwei besonderen Formen der Kritik: Die eine kann als naive, die andere als zynische Kritik bezeichnet werden.

Versteht man die Heuchelei von internationalen Organisationen als notwendige, zwischen widersprüchlichen Anforderungen vermittelnde Diskrepanz, dann wird deutlich, dass Beschwerden über das Auseinanderfallen von Worten und Taten beziehungsweise die Forderung nach einer umfassenden Zusammenführung der beiden Elemente als naive Kritik bezeichnet werden muss. Jene, die organisationales Handeln kritisieren, weil es nicht zu den formulierten Idealen und Prinzipien der internationalen Organisation passt, laufen Gefahr, etwas zu fordern, was die Organisation schlicht nicht umsetzen kann, will sie weiterhin die widersprüchlichen Anforderungen moderieren und bedienen, mit denen sie in ihren relevanten Umwelten konfrontiert ist. Naive Kritik ist somit im Grunde Teil einer Idealisierung, die den politischen Realitäten und Zwängen, denen die Organisation ausgesetzt ist, nicht gerecht wird. Abwehrreaktionen gegenüber dieser Kritik erscheinen – aus Sicht der internationalen Organisation – entsprechend durchaus funktional.

Eine andere Form der Kritik, die als Reaktion auf die wahrgenommene Heuchelei einer internationalen Organisation entsteht, kann als zynische Kritik bezeichnet werden. Auch diese Kritik identifiziert die vorhandenen Diskrepanzen zwischen Ideal und Praxis, geht aber gleichzeitig von vornherein davon aus, dass der Grund dafür allein in der moralischen Verkommenheit der Organisation und ihrer Führungskräfte liegt. Ähnlich der naiven Kritik ist auch diese Kritik nicht konstruktiv, da sie in defätistischer Manier gar nicht erst den Anspruch auf Veränderung erhebt, sondern stattdessen die identifizierten Widersprüche zwischen Ideal und Praxis allein mit einem nicht zu beeinflussenden

Wahrgenommene organisationale Heuchelei provoziert ganz allgemein Kritik.

häufig sehr allergisch auf Kritik reagieren, die auf existierende Diskrepanzen zwischen formuliertem Ideal und tatsächlicher Praxis hinweist – sei es ›externe‹ Kritik von kritischen NGOs¹⁸ oder ›interne‹ Kritik von den eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.¹⁹

Naive und zynische Kritik

Aufbauend auf der Erkenntnis, dass internationale Organisationen – wie beispielsweise die UN – auf eine gewisse ›Entkopplung‹ von Worten und Taten zwingend angewiesen sein können, um mit den widersprüchlichen Anforderungen ihrer Umwelt umzugehen, ergibt sich eine neue Perspektive auf die Art und Weise, wie solche notwendigerweise ›heuchelnden‹ Organisationen kritisiert werden: nämlich oftmals naiv oder zynisch.

Wahrgenommene organisationale Heuchelei provoziert ganz allgemein Kritik. Identifizierte Inkonsistenzen und Widersprüche zwischen dem, was behauptet wird, und dem, was tatsächlich getan wird, sind immer ein Anlass zu Kritik. Dies ist an sich völlig unproblematisch, denn schließlich sind

¹⁵ Michael Barnett/Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell 2004.

¹⁶ Hagn, UNICEF, a.a.O. (Anm. 5), S. 16.

¹⁷ Weaver, *Hypocrisy Trap*, a.a.O. (Anm. 4), S. 6.

¹⁸ Vgl. Zum Beispiel Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, *International Organization*, 52. Jg., 4/1998, S. 887–917.

¹⁹ Vgl. Ben Christian, *A Threat Rather Than a Resource: Why Voicing Internal Criticism is Difficult in International Organizations*, *Journal of International Relations and Development*, 5.10.2021, doi.org/10.1057/s41268-021-00244-w; Ben Christian, *Dürfen sie nicht oder wollen sie nicht? ›Kritik von innen‹ in staatlichen Entwicklungsorganisationen*, *ZfE*, 27. Jg., 2/2020, S. 65–93.

²⁰ Barbara Levitt/James March, *Organizational Learning*, *Annual Review of Sociology*, 14. Jg., 1/1988, S. 319–340.

Mangel an politischem Willen und moralischer Integrität der handelnden Akteure erklärt – und somit mögliche alternative Erklärungen von vornherein ausschließt.²¹ Auch zynische Kritik zielt entsprechend zu kurz: Anstatt nach den strukturellen und systemischen Ursachen zu fragen, werden Probleme personalisiert und die internationale Organisation und ihre Leitung pauschal als ›Bösewichte‹ dämonisiert.

Kritikerinnen und Kritikern, denen nicht bewusst ist, dass eine gewisse Diskrepanz zwischen Worten und Taten konstitutiv für die kritisierte Organisation ist, können demnach dazu verleitet werden, naive oder zynische Kritik zu äußern. Doch selbst wenn sie sich dieses Umstands bewusst sind, bleibt das Äußern von konstruktiver Kritik voraussetzungsvoll, denn die üblicherweise gewohnte und geübte Kritikfigur – ›Tu was du sagst!‹ – ist mit Blick auf internationale Organisation schlicht nur in begrenztem Umfang anwendbar.²² Es stellt sich entsprechend die spannende und hier nicht abschließend zu beantwortende Frage, wie mit Blick auf diese Organisationen, die auf die Entkopplung von Worten und Taten angewiesen sind, überhaupt Kritik geübt werden kann, die weder naiv noch zynisch ist.

Konstruktive Kritik an notwendigerweise heuchelnden Organisationen?

Denn auch wenn sich internationale Organisationen aus vielen grundsätzlichen Widersprüchen selbst nicht befreien können und folglich eine umfassende Zusammenführung von Worten und Taten auf allen Ebenen unmöglich ist, heißt das keineswegs, dass diese Organisationen nicht trotzdem auf Kritik angewiesen sind. Es bleibt trotz des Wissens um die Grenzen der möglichen Veränderung notwendig, durch gezielte Kritik konkrete organisationale Praktiken – dort wo möglich – an den formulierten Idealen und vereinbarten Standards auszurichten. Externe Widersprüchlichkeiten dürfen kein Freifahrtschein für internationale Organisationen sein: Existierende Missstände müssen klar benannt und Fehler deutlich kritisiert werden.

Das gilt insbesondere für die Vereinten Nationen. Die UN stehen vor großen Herausforderungen und müssen daher alle verfügbaren Ressourcen nutzen, »um sich selbst relevant zu machen«²³. Kritik kann in diesem Zusammenhang eine wichtige Ressource sein. Klar ist: Naive oder zynische Kritik helfen den UN nicht weiter – aber ein generelles, vermeintlich wohlmeinendes Zurückhalten jeglicher Art von Kritik eben auch nicht. Ganz gleich welcher Bereich, ob Wissenschaft, Politik, UN-Verwaltung oder Zivilgesellschaft – darin besteht die große Aufgabe für alle, die sich eine zukunftsfähige UN wünschen: Konstruktive Kritik zu äußern, die die existierenden Missstände klar benennt, sich aber gleichzeitig der Dilemmata bewusst sein, mit denen die UN konfrontiert sind und die sie selbst nicht auflösen können.

English Abstract

Ben Christian

Necessary ›Hypocrisy‹ pp. 267–271

A frequent trigger for the manifold criticisms of the UN is the perceived discrepancy between formulated ideals and practical action – in other words: hypocrisy. While hypocrisy has an exclusively negative connotation in everyday language, this article makes a more differentiated and ambivalent assessment, arguing that the UN is dependent on a certain ›decoupling‹ of words and deeds. This insight has consequences for the way we should and should not criticize the UN.

Keywords: Demokratie, Diplomatie, Friedenssicherung, Humanitäre Hilfe, Mitgliedschaft, democracy, diplomacy, peacekeeping, humanitarian aid, membership

²¹ Vgl. Sebastian Schindler, *The Task of Critique in Times of Post-truth Politics*, *Review of International Studies*, 46. Jg., 3/2020, S. 376–394.

²² Konstruktive Kritikerinnen und Kritiker fragen immer auch nach dem eigenen Anteil am kritisierten Problem – und das sollte auch Deutschland tun. Etwa mit Blick auf die deutsche UN-Finanzierung und den außerordentlich hohen Anteil ›zweckgebundener‹ Mittel: Gerade ein solches ›Vorbeischieben‹ von Geldern an multilateralen Entscheidungsmechanismen verstärkt die Abhängigkeit der UN – mit den eingangs beschriebenen Folgen. Vgl. zur Finanzierungsdebatte: Klaus Hüfner/Ronny Patz, *Deutschlands Finanzbeiträge zum UN-System zwischen 2008 und 2018*, *Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN)*, 67. Jg., 6/2019, S. 262–266.

²³ Michael Barnett/Martha Finnemore, *Political Approaches*, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws (Eds.), *Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford 2018, S. 74.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalversammlung | 75. Tagung 2020/2021

- Festakt zum 75-jährigen Jubiläum
- Im Corona-Blickpunkt: Frauen und Kinder
- Tagungen zu Klimaschutz und Biodiversität verschoben

Am 15. September 2020 wurde die 75. Sitzungsperiode der **Generalversammlung** am UN-Amtssitz in New York eröffnet. Unter dem Vorsitz des Präsidenten der Generalversammlung Volkan Bozkır, der erstmals die Türkei in diesem Amt repräsentierte, wurde das Motto bekanntgegeben: »Die Zukunft, die wir wollen, die Vereinten Nationen, die wir brauchen; Bekräftigung unseres kollektiven Engagements für den Multilateralismus.«

Festakt und Generaldebatte

Die jährliche Generaldebatte fand vom 22. bis zum 29. September 2020 statt. Zuvor gab es einen Festakt zum 75-jährigen Jubiläum der Organisation, die am 24. Oktober 1945 gegründet worden war. 140 Staats- und Regierungschefs übermittelten am 21. September ihre Glückwünsche per Video. Anschließend verabschiedete die Generalversammlung eine gemeinsame Erklärung (75/1). Im Zentrum der Willenserklärung zum fortgesetzten Handeln steht die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und ihre zügige Umsetzung.

In der Generaldebatte am Folgetag machten der brasilianische Präsident Jair

Bolsonaro und US-Präsident Donald Trump unmissverständlich klar, wie wenig sie von einem multilateralen Handeln im UN-Rahmen halten und wie sehr sie ihren eigenen, unilateralen Ansatz für den »weit überlegenen« halten. Während Trump sich in der Anmoderation als »Friedensstifter« feiern ließ, sah er sich wie sein brasilianischer Amtskollege an vorderster Front bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Der Amerikaner übte dabei scharfe Kritik an China – dem Land, das die »Plage in die Welt gelassen« hätte. Der chinesische Präsident Xi Jinping gab sich nach außen gemäßiger: So lehnte er eine Politisierung der Pandemie ab; der eigene Fokus liege auf der Unterstützung von Entwicklungsländern. Macron kritisierte die Rivalität innerhalb des Sicherheitsrats, die kollektives Handeln verhindert hätte, ohne China und die USA beim Namen zu nennen. Zudem betonte er, auf welcher vielfältigen Weise die Europäische Union (EU), von einigen als »zerstritten und ohnmächtig« bezeichnet, maßgebliche Aktionen zur Pandemiebekämpfung ergriffen hätte.

Aufgrund der anhaltenden COVID-19-Pandemie fanden Eröffnungssitzung, Generaldebatte, hochrangige Treffen und andere Zusammenkünfte in hybrider

Form statt, das heißt unter Zuhilfenahme von Videoübertragungen, um die physische Präsenz der Beteiligten zu reduzieren. Dennoch bestimmte die COVID-19-Pandemie durchgehend Inhalte wie Abläufe in der Generalversammlung.

Rein quantitativ betrachtet fanden sich die Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten in gewohntem Umfang zusammen: in insgesamt 48 Sitzungen bis zum 31. Dezember 2020 und in 55 Sitzungen zwischen Januar und September 2021. Dem Ergebnis der Vorjahre entsprechend wurden 338 Resolutionen und 116 Beschlüsse verabschiedet. Zum zweiten Mal wurde der Bericht des Generalsekretärs über die Aktivitäten der UN erst nach einigen Monaten diskutiert und angenommen, um den Mitgliedstaaten ausreichend Zeit und dem Generalsekretär mehr Raum zur Präsentation seiner zehn Prioritäten zu bieten (A/75/1; vgl. Henrike Landré, VN, 5/2020, S. 225).

Abrüstung

Die Beschlussfassung im Rahmen des Ersten Ausschusses für Abrüstung und damit zusammenhängende Fragen der internationalen Sicherheit verlief wie immer kontrovers und hielt keine wesentlichen Neuerungen bereit. Am 7. Dezember befasste sich die Generalversammlung in insgesamt 56 Resolutionen mit allen Arten von Abrüstungsfragen. Vornehmlich wurden bestehende Verträge und Abkommen abgehandelt – so zum Beispiel auf dem Gebiet des Waffenhandels und der Kleinwaffen. Nur beim Vertrag über das Verbot von Kernwaffen

konnte ein Meilenstein gefeiert werden: Mit 84 Unterzeichnerstaaten und 50 Ratifizierungen trat dieser zum 22. Januar 2021 in Kraft (75/40).

Wirtschaft und Entwicklung

Die größte Sorge der Mitgliedstaaten galt laut Resolution 217 vom 21. Dezember 2020 dem Konjunkturrückgang infolge der COVID-19-Pandemie. Dieser erschwerte vor dem Hintergrund des **Klimaschutzes** die Durchführung des Klimaabkommens von Paris besonders in den Entwicklungsländern. Hinzu komme, dass die nationalen Maßnahmen nicht ausreichend seien, um den Temperaturanstieg auf maximal 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Bei der Wiederauffüllung des Grünen Klimafonds gab es kaum Zuwächse bei den Mittelzusagen: Am 12. November 2020 lagen Zusagen in Höhe von knapp zehn Milliarden US-Dollar vor, das entspricht nahezu dem Stand nach der Geberkonferenz im Jahr 2019. Mit großem Interesse erwartet wurde die UN-Klimakonferenz (COP-26) in Glasgow, die aufgrund der COVID-19-Pandemie auf den November 2021 vertagt werden musste.

Am 30. September 2020 wurde ein hochrangiger Gipfel abgehalten, der politische Unterstützung für die Entwicklung eines globalen Rahmens für die biologische Vielfalt für die Zeit nach dem Jahr 2020 mobilisieren sollte. In Resolution 75/219 vom 21. Dezember 2020 bemängelte die Generalversammlung die geringen Fortschritte bei der Umsetzung des bestehenden Übereinkommens über die **biologische Vielfalt** (Convention on Biological Diversity – CBD), inklusive der ›Aichi-Ziele‹, und forderte alle Beteiligten auf, verstärkt Maßnahmen zur Unterstützung der Erhaltung der biologischen Vielfalt und ihrer nachhaltigen Nutzung zu ergreifen. Alle Hoffnung richtete sich auf die 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens (Conference of the Parties – COP-15). Sie war für Mai 2021 im chinesischen Kunming geplant, musste wegen der COVID-19-Pandemie jedoch erneut verschoben werden auf Oktober 2021 beziehungsweise April/Mai 2022. Ende des Jahres 2020 umriss

die Generalversammlung ihre Vorstellungen für den neuen globalen Rahmen: Er soll nicht nur auf die Agenda 2030 abgestimmt, sondern auch »so ambitioniert und praktikabel« sein, dass er die zur Verwirklichung der »Vision 2050 für die biologische Vielfalt« erforderlichen »tiefgreifenden Veränderungen« ermöglicht.

Frieden und Sicherheit

Im Rahmen der Probleme, mit denen die zwölf laufenden **Friedenssicherungseinsätze** nicht nur aufgrund der COVID-19-Pandemie konfrontiert waren, stand deren Unterfinanzierung aufgrund säumiger Beitragszahler fortgesetzt mit an oberster Stelle. So beliefen sich die Außenstände bei der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO) zum 30. April 2021 auf 429 Millionen US-Dollar (75/300); eine deutliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr. Die Überprüfung der Architektur der **Friedenskonsolidierung** fiel dagegen tendenziell positiv aus (75/201). Es wurde beschlossen, Optionen für eine »ausreichende, berechenbare und dauerhafte« Finanzierung im Rahmen der 76. Tagung zu er-

örtern. Die Friedenskonsolidierung war zudem erneut einer der prioritären Bereiche des Sonderausschusses für Friedenssicherungseinsätze (A/75/19). Auch in diesem Jahr bestätigte die Generalversammlung uneingeschränkt dessen Empfehlungen, Vorschläge und Schlussfolgerungen im Kontext der »umfassenden Überprüfung aller Teilaspekte des Fragenkomplexes der Friedenssicherungseinsätze« (75/281).

Mit großer Besorgnis blickten die Mitgliedstaaten am 10. Dezember 2020 auf die **Situation in Afghanistan** und die dortige Sicherheitslage (75/90). Vor allem die Zivilbevölkerung falle den zahlreichen terroristischen Aktivitäten, gewalttätigen und rechtswidrigen Angriffen und Tötungen zum Opfer. Verantwortlich gezeichnet wurden die Taliban, Al-Qaida, der Islamische Staat (Da'esh – IS) und damit verbundene Organisationen.

Menschenrechte

Gleich zwei Resolutionen setzten sich mit den **Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Frauen und Mädchen** auseinander; denn diese, so wurde wiederholt festgestellt, seien unverhältnismäßig stark davon betroffen (75/156 und 75/157). Nicht nur kämpften sie an vorderster Front – 70 Prozent der Gesundheits-



Vor dem Hintergrund der Anti-Corona-Maßnahmen und Abstandsregelungen fand die 75. Tagung der Generalversammlung in New York im September 2020 virtuell statt; die Delegationen hatten nur beschränkten Zugang zur Halle der Generalversammlung. UN PHOTO: MANUEL ELÍAS

fachkräfte seien Frauen – sondern übernehmen auch mehr unbezahlte Pflege-, Betreuungs- und Hausarbeit als Männer. In ihrer Gestaltung gesundheitlicher Vorsorge- und Maßnahmenpläne für COVID-19 wurde den Mitgliedstaaten dringend nahegelegt, »geschlechtersensibel, kontextspezifisch, gesamtstaatlich und -gesellschaftlich« vorzugehen (75/156). Den konkreten Bedürfnissen von Frauen und Mädchen seien nicht nur auf dem Gebiet der Gesundheitsversorgung Sorge zu tragen, sondern auch mit Blick auf Aufklärung, psychische Gesundheit, Multi-Akteur-Partnerschaften, Bildung, Zugang zu Infrastruktur und Diensten, Gewalt und Diskriminierung. In der Folgeresolution wurden die Forderungen nach mehr Mitwirkung und Teilhabe von Frauen und Mädchen weiter ausdifferenziert, so zum Beispiel im Rahmen der Pläne zur wirtschaftlichen Erholung (75/157).

Am 4. Januar 2021 kritisierte die Generalversammlung die fortlaufenden Verletzungen der **Menschenrechte in Myanmar** (75/238) – einen Monat vor dem Putsch des Militärs, der das Land an den Rand eines Bürgerkrieges führte. In einer Sondersitzung am 25. Juni 2021 verurteilte die Versammlung die willkürliche Festnahme und Inhaftierung führender Personen aus der Regierung, der Zivilgesellschaft und den Medien sowie die »tödliche und maßlose« Gewalt gegen Demonstrierende (75/287). Die Krise wirke sich negativ auf die Rückkehr aller Rohingya-Flüchtlinge und Binnenvertriebenen aus.

Sozialfragen

Außer den oben genannten Resolutionen zu den Auswirkungen der Pandemie auf Frauen und Kinder widmete sich die Generalversammlung in zwei eher nachrangigen Resolutionen (rund um weltweite Versorgungsketten, 75/17 und 75/313) dem Thema. Von größerer Bedeutung war die Sondersitzung der Generalversammlung zu COVID-19 am 3. und 4. Dezember 2020 (75/4) zur **Bekämpfung der Corona-Pandemie**. 147 Staatenvertreterinnen und -vertreter berichteten, entweder vor Ort oder per Onlineübertragung, über ihre Antworten auf die

Pandemie. Viele von ihnen lobten das Ausmaß an multilateraler Kooperation unter Führung der UN. Als zentrale Initiative wurde der Kooperationsrahmen ACT-A (Access to COVID-19 Tools Accelerator) der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) zur Beschleunigung der Entwicklung und des Einsatzes von Impfstoffen, von Tests und Behandlungen identifiziert, einschließlich der Initiative Globaler Zugang zu COVID-19-Impfstoffen (COVID-19 Vaccines Global Access – COVAX). Ziel sei es, bis Ende des Jahres 2021 zwei Milliarden Impfdosen zur Verfügung stehen zu haben. Dazu müssten jedoch Hindernisse wie Desinformation überwunden und eine ausreichende technische wie auch die finanzielle Basis geschaffen werden.

Vom 8. bis 10. Juni 2021 wurde ein hochrangiges Treffen zum Thema **HIV/Aids** veranstaltet. Die entsprechende politische Erklärung visierte nicht weniger als das vollständige Ende von Ungerechtigkeiten und AIDS bis zum Jahr 2030 an. Seit Ausbruch der Pandemie hätten sich über 75 Millionen Menschen weltweit angesteckt, 32 Millionen Menschen seien an der Krankheit gestorben (75/284). Der Handlungsdruck ist groß: Statt das für das Jahr 2020 gesteckte Ziel von weltweit weniger als einer halben Million neuer Ansteckungen zu erreichen, seien im Jahr 2019 1,7 Millionen Neuinfektionen zu verzeichnen gewesen. Bis zum Jahr 2025 soll die Zahl der jährlichen Neuinfektionen nunmehr auf unter 370 000 Infektionen sinken. Verbesserungsbedarf bestünde konkret im Hinblick auf Prävention, Tests und Behandlung, beim Kampf gegen Stigmatisierung und Diskriminierung sowie bei der Finanzierung und Datenlage.

Haushalt und Verwaltung

Generalsekretär Guterres sah in seinem Finanzbericht (A/75/387) die Mandatserfüllung der Organisation durch die prekäre **Finanzlage** behindert. Ende September 2020 betrug die Außenstände bei den regulären Beiträgen 1,5 Milliarden US-Dollar – 109 Millionen mehr als noch ein Jahr zuvor. Für das Jahr 2021 wurden nach zähen Verhandlungen 3,2 Milliarden US-Dollar an Mitteln bewil-

ligt (75/254 A-C). Die Summen für die einzelnen Bereiche lagen ungefähr auf dem Stand vom Vorjahr; die politischen Angelegenheiten waren mit 865 Millionen US-Dollar erneut Spitzenreiter. Aufgrund der weiterhin bestehenden Liquiditätskrise wurden wie im Vorjahr Mittelkürzungen avisiert (75/252).

Ein ähnliches, wenngleich leicht positiveres Bild ergab sich bei den Friedenssicherungseinsätzen. Hier belief sich der Rückstand laut Generalsekretär auf 2,8 Milliarden US-Dollar am 30. September 2020 – eine Milliarde weniger als noch ein Jahr zuvor (A/75/387). Dank verschiedener Maßnahmen habe die übergeordnete Liquidität aktiver Missionen verbessert werden können. Für alle zwölf Missionen, die zwei Logistikzentren in Brindisi (Italien) und Entebbe (Uganda) und das Konto zur Unterstützung der Friedenssicherung wurde für den Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis zum 30. Juni 2022 ein Gesamtbudget in Höhe von 6,38 Milliarden US-Dollar bewilligt (A/C.5/75/25), nur unwesentlich unter dem Stand vom Vorjahr. Mit über einer Milliarde US-Dollar führten erneut die UN-Friedensmissionen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA), in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) und in Mali (MINUSMA) sowie die Mission in Südsudan (UNMISS) die Liste an.

Wahlen und Ernennungen

Unter anderem wurde am 7. Juni 2021 der Diplomat und frühere Außenminister der Malediven, **Abdulla Shahid**, in das Amt des Präsidenten der 76. UN-Generalversammlung gewählt und vertritt turnusgemäß die Gruppe der asiatisch-pazifischen Staaten (vgl. Personalien, VN, 5/2021, S. 234).

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Generalversammlung: 74. Tagung 2019/2020, VN, 3/2021, S. 130ff., fort.)

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat | Gravierende Änderung der Arbeitsmethoden im Jahr 2020

- Mehr informelle Videositzungen
- Anpassung der Geschäftsordnung
- Weniger Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten

Im März 2020 sah sich der UN-Sicherheitsrat vor die Aufgabe gestellt, seine Arbeitsmethoden von formellen persönlichen Sitzungen auf informelle Videositzungen umzustellen. Damit reagierte der Rat auf die Einstufung der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) von COVID-19 als Pandemie sowie auf die Entscheidung des UN-Generalsekretärs, die Präsenz des UN-Personals an den UN-Amtssitzungen aufgrund der Pandemie auf ein Minimum zu reduzieren.

Informelle Videositzungen und persönliche Sitzungen

Der Sicherheitsrat hielt zwischen dem 12. März und dem 14. Juli 2020 keine formellen persönlichen Sitzungen ab, sondern informelle Videositzungen. Ab dem 14. Juli 2020 wurden je nach der aktuellen Situation persönliche Sitzungen oder Videositzungen abgehalten. Die persönlichen Sitzungen des Rates fanden bis Anfang Oktober 2020 im Saal des Wirtschafts- und Sozialrats (Economic and Social Council – ECOSOC) statt, um den notwendigen Abstand zwischen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern gewährleisten zu können. Seit dem 8. Oktober 2020 werden die persönlichen Sitzungen wieder im Saal des Sicherheitsrats abgehalten. Im Jahr 2021 fand die Mehrzahl der Sitzungen als persönliche Sitzungen statt, einzelne Sitzungen werden als Videositzungen durchgeführt.

Ergänzung der Geschäftsordnung

Für die Videositzungen musste der Sicherheitsrat die Regelung seiner Arbeitsmethoden ergänzen. Der Rat einigte sich darauf, die Videositzungen nicht als for-

melle Sitzungen im Sinne der vorläufigen Geschäftsordnung zu betrachten, sondern als informelle Sitzungen. Die getroffenen Regelungen wurden den Ratsmitgliedern nicht wie üblich als ›Mitteilung des Präsidenten‹ mitgeteilt, sondern als ›Brief des Präsidenten‹ an die übrigen Ratsmitglieder, wohl um den informellen Charakter der Regelungen zu unterstreichen (S/2020/253). Dieses Verfahren wurde in den folgenden Monaten beibehalten. Der jeweilige Ratspräsident informiert die übrigen Mitglieder über die aktuell geltenden Regelungen im Hinblick auf die COVID-19-Pandemie.

Was die Verabschiedung von Resolutionen angeht, einigten sich die Mitglieder für die informellen Videositzungen auf ein schriftliches Abstimmungsverfahren, in dem sie nach Eröffnung der Abstimmung durch die Präsidenten in Form eines Briefes an die übrigen Ratsmitglieder anschließend 24 Stunden Zeit haben, in schriftlicher Form abzustimmen. Nach Schluss der Abstimmung teilt der Präsident dann innerhalb von zwölf Stunden das Ergebnis in einer Videokonferenz sowie in einem Brief an die übrigen Ratsmitglieder mit.

Fernsehübertragungen

Die informellen Videositzungen des Rates im März 2020 sowie in der ersten Aprilhälfte wurden nicht im UN-Fernsehen übertragen. Um dennoch eine genügende Transparenz der Videositzungen zu gewährleisten, sollten diese den Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit 24 Stunden im Voraus angekündigt werden und Stellungnahmen und Berichte von Berichterstattern in schriftlicher Form eine UN-Dokumentnummer als Ratsdokumente erhalten und damit für die UN-Mitgliedstaaten und die Öffent-

lichkeit zugänglich sind. Ab dem 21. April 2020 wurden die Videositzungen im UN-Fernsehen übertragen und archiviert. Über die Ergebnisse der Videositzungen informierte der Ratspräsident die Öffentlichkeit in einer Videosendung.

In den folgenden Monaten wurden die Regelungen, was die Information über die geplanten Sitzungen sowie die Beteiligungsmöglichkeiten und die schriftliche Dokumentation der in den Videositzungen abgegebenen Stellungnahmen angeht, weiter ergänzt (S/2020/273; S/2020/372). Im Oktober 2020 wurden für die nun wieder im Ratssaal stattfindenden persönlichen Sitzungen Abstandsregelungen getroffen (S/2020/966).

Im Jahr 2020 hat der Rat insgesamt 81 persönliche (offene und geschlossene) Sitzungen abgehalten und 269 Videositzungen. Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass im Jahr 2020 die Videositzungen ein deutliches Übergewicht hatten. Erst im Jahr 2021 machten die persönlichen Sitzungen wieder den Schwerpunkt der Ratsarbeit aus.

Einbußen an Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten

Die getroffenen Regelungen für die Videositzungen, das machten viele Beobachterinnen und Beobachter in ihren Stellungnahmen deutlich, können zwar gewährleisten, dass der Rat auch in Pandemiezeiten wichtige Entscheidungen treffen kann, sie weisen aber gravierende Nachteile auf: Weil der Rat die Videositzungen nicht als formelle Sitzungen betrachtet, gibt es keine Übersetzungen aus dem Englischen in die übrigen Amtssprachen, keine Möglichkeit, Anträge zur Geschäftsordnung zu stellen und kein Wortprotokoll der Sitzungen. Damit werden für diese Sitzungen die Transparenz und die Beteiligungsmöglichkeiten der Ratsarbeit deutlich vermindert.

Helmut Volger

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Helmut Volger über die informelle Arbeitstagung des Sicherheitsrats 2012, VN, 5/2013, S. 225f., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Frauenrechtsausschuss | 75. bis 77. Tagung 2020

- Diskriminierung schwangerer Romnja in Nordmazedonien
- Mangelnde Umsetzung der Frauenrechtskonvention in Pakistan
- Empfehlung zu Frauen- und Mädchenhandel

Die Zahl der Staaten, die das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention)** ratifiziert haben, blieb im Berichtszeitraum bei 189 Vertragsstaaten. Das Fakultativprotokoll, das Personen einen Beschwerdeweg ermöglicht, wurde im Jahr 2020 von Chile ratifiziert. Mit nun 114 Vertragsstaaten ist es 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 Frauenrechtskonvention. Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurden im Jahr 2020 zwei der drei Tagungen des Ausschusses virtuell abgehalten und fanden nicht, wie geplant, in Genf statt: 75. Tagung: 10.–28.2. (Genf); 76. Tagung: 29.6.–9.7. und 77. Tagung: 26.10.–5.11. (je virtuell).

Statt der im Berichtszeitraum vorgesehenen 24 Staatenprüfverfahren, behandelte der Ausschuss lediglich acht Berichte und verschob die Prüfung der verbliebenen 16 in die Zukunft. Bei den Individualbeschwerden traf der CEDAW 20 Entscheidungen. Des Weiteren verabschiedete der Ausschuss eine Allgemeine Empfehlung zu Frauen- und Mädchenhandel im globalen Migrationskontext und gab vier Stellungnahmen ab.

Individualbeschwerden

Der CEDAW stellte in acht der 20 unter dem Zusatzprotokoll behandelten Individualbeschwerden Verstöße gegen das Übereinkommen fest. In einem Fall entschied er zugunsten des Staates. Drei der Verfahren wurden beendet, unter anderem weil der Kontakt zur Beschwerdeführerin abgebrochen war. Weitere acht der 20 unter dem Fakultativprotokoll

begonnenen Verfahren wurden vom Ausschuss für unzulässig erklärt, weil der nationale Rechtsweg nicht ausgeschöpft oder keine ausreichende Begründung vorgebracht worden war. Auf die erfolgreichen Fälle wird im Folgenden kurz eingegangen.

In drei Fällen ging es um junge Frauen aus Nordmazedonien, die sich aufgrund ihrer ethnischen Herkunft als Romnja diskriminiert sahen (S.N. und E.R.; L.A. et al.; S.B. und M.B. gegen Nordmazedonien). In zwei der Fälle ging es um minderjährige Schwangere oder junge schwangere Mütter, die unter anderem aufgrund von Zwangsräumungen obdachlos geworden waren. Ohne Ausweisdokumente, da diese während der Zwangsräumung verloren oder durch die fehlenden Ausweispapiere der Eltern nie ausgestellt worden waren, konnten sie ihre Nationalität nicht nachweisen und somit keine für sie bezahlbare Schwangerenvorsorge in Anspruch nehmen. Der CEDAW kam zu dem Schluss, dass der Staat die jungen und zum Teil minderjährigen Frauen aufgrund der Zwangsräumung durch die Behörden während ihrer Schwangerschaft und nach der Geburt in eine Notlage gebracht habe. Ihre Rechte seien verletzt worden, da ihnen eine angemessene medizinische Versorgung und Unterkunft verwehrt worden waren. Eines der 18 Ausschussmitglieder war der Meinung, dass der Fall hätte abgewiesen werden müssen, da der nationale Rechtsweg noch nicht ausgeschöpft worden sei und die Fälle außerdem bereits vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (ECHR) untersucht würden. Im dritten Fall, in dem es um die Verweigerung von gynäkologischen Untersuchungen aufgrund von diskriminierenden Stereotypen gegenüber der ethnischen Herkunft der Patientinnen als Romnja ging, wurde die Entscheidung vom Ausschuss einstimmig gefällt.

Im Fall O.N. und D.P. gegen Russland folgte der Ausschuss der Beschwerde eines lesbischen Paares, das aufgrund seiner sexuellen Orientierung an einer U-Bahnstation Opfer von Gewalt und mit dem Tode bedroht worden war. Der Ausschuss befand, dass die staatlichen Behörden es aufgrund von Geschlechterstereotypen und Vorurteilen versäumt hätten, Beweismittel zu sichern, um die



Familiär betriebener Gardinenladen in Shutka, einer Gemeinde mit Roma-Mehrheit in Nordmazedonien. Die Roma-Gemeinschaften gehören in der Regel zu den ärmsten der Region.

FOTO: JODI HILTON / UNDP

Täter zu identifizieren und den Fall aufzuklären. Der Ausschuss empfahl, dass die Strafverfolgungsbehörden mit geschlechtersensiblen Schulungen fortgebildet werden sollten, auch, um den Zugang zur Justiz für Frauen sicherzustellen.

Im Fall S.F.M. gegen Spanien ging es um Gewalt in der Geburtshilfe. Die Beschwerdeführerin hatte angeführt, dass die von ihr gegen das Krankenhaus vorgebrachten Beweise von den Justizbehörden im Gerichtsverfahren aufgrund von geschlechterstereotypen Vorstellungen von Sexualität, Mutterschaft und Geburt nicht ausreichend berücksichtigt worden wären. Unnötige Behandlungen hatten zu gynäkologischen Komplikationen sowie psychischen und physischen negativen Folgen für die Beschwerdeführerin geführt. Anstatt die vorgelegten Beweise zu analysieren, sei das Gericht unhinterfragt der Sicht des Krankenhauses gefolgt. Der CEDAW sah hierin einen Verstoß gegen die Frauenrechtskonvention, da er das Recht der Klägerin auf eine diskriminierungsfreie Gesundheitsversorgung und juristische Aufarbeitung verletzt sah.

Im Fall Promo-LEX et al. gegen die Republik Moldau ging es um einen Fall schwerer häuslicher Gewalt mit Todesfolge. Der Ehemann war gegenüber seiner Ehefrau immer wieder gewalttätig geworden. Der Ausschuss befand, dass der Staat seine Pflicht verletzt habe, die Ehefrau, die mehrfach die Polizei rief, adäquat vor geschlechtsbasierter Gewalt zu schützen. Sieben der 22 den Fall untersuchenden Ausschussmitglieder waren allerdings der Meinung, dass das Verfahren hätte abgewiesen werden müssen und gaben diese abweichende Meinung zu Protokoll.

Im Fall S.H. gegen Bosnien und Herzegowina ging es um eine Vergewaltigung während des Ex-Jugoslawien-Konflikts. Der CEDAW befand, dass die Justizbehörden den Fall nicht ausreichend verfolgt hätten und empfahl, den Zugang von Frauen zur Justiz und die Verfolgung geschlechtsbasierter und sexueller Gewalt, insbesondere in bewaffneten Konflikten, zu verbessern.

Im Fall R.G. gegen Kirgisistan ging es um die Haftbedingungen einer Gefangenen in Isolationshaft mit ausschließlich männlichen Wärtern, die sie

sexuell belästigt hatten. Der CEDAW betonte, dass weibliche Gefangene nach den Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln) das Recht auf die Anwesenheit von Wärterinnen hätten und sah die Rechte der Beschwerdeführerin auf eine gewalt- und diskriminierungsfreie Behandlung verletzt.

Allgemeine Empfehlung

Der CEDAW verabschiedete die Allgemeine Empfehlung Nr. 38 zu Frauen- und Mädchenhandel im Kontext globaler Migration. Darin bekräftigte er, dass die Staaten in der Pflicht seien, Frauen und Mädchen effektiv vor Menschenhandel zu schützen und dessen Nachfrage entgegenzuwirken. Die Handlungsempfehlungen reichen von Maßnahmen zur Ursachenbekämpfung über den Opferschutz sowie die Sicherstellung geschlechtersensibler Gerichtsverfahren bis hin zu Präventionsmaßnahmen und der Verbesserung der Datenlage zu Menschenhandel.

Stellungnahmen

Der CEDAW veröffentlichte zwei Stellungnahmen zur Lage der inhaftierten Menschenrechtsanwältin Loujain Al-Hathloul aus Saudi-Arabien. Sie hatte dem CEDAW in der Vergangenheit als Vertreterin der Zivilgesellschaft zur Lage der Frauenrechte in ihrem Land berichtet und war unter anderem deshalb inhaftiert worden. Zum zweiten Jahrestag ihrer Inhaftierung sowie zum internationalen Tag der Menschenrechtsverteidigerinnen forderte der CEDAW Saudi-Arabien auf, Al-Hathloul aus der Haft zu entlassen.

Gemeinsam mit UN Women und dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) veröffentlichte der CEDAW eine Stellungnahme, in der sich die Unterzeichnenden verpflichten, ihre Bemühungen zur Beendigung sexueller Belästigung von Frauen und Mädchen mit Behinderung zu intensivieren.

Aus Solidarität mit der Protestbewegung im Zusammenhang mit dem Tod von George Floyd und anderen Opfern von Rassismus in den USA veröffentlichte der CEDAW eine Stellungnahme, in der er die Beendigung rassistischer Gewalt, die Einhaltung der Menschenrechte sowie soziale und Geschlechtergerechtigkeit fordert.

Staatenberichte

Auf seiner Frühjahrstagung in Genf prüfte der CEDAW die Staatenberichte aus Afghanistan, Bulgarien, Eritrea, Kiribati, Lettland, Pakistan, der Republik Moldau und Simbabwe. Beispielhaft wird im Folgenden auf den Bericht zu Pakistan näher eingegangen.

Der Ausschuss forderte **Pakistan** auf, seine einschränkende Erklärung zur Frauenrechtskonvention zurückzunehmen und die vollständige Umsetzung der Konvention landesweit sicherzustellen. Die seit dem letzten Bericht zur Verbesserung der Lage von Frauen und Transgender-Personen erlassenen Gesetze reichten nicht aus. In der Verfassung fehle eine umfassende Definition zur Diskriminierung von Frauen und in der Praxis mangle es an Bewusstsein für die Rechte von Frauen. Der CEDAW empfahl Pakistan die Umsetzung verschiedener Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, insbesondere im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit, sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Lage bei den Themen Frauen- und Mädchenhandel, Mädchenbildung und Frauengesundheit.

Sowohl während seiner zweiten als auch seiner dritten Tagung im Berichtszeitraum behandelte der CEDAW keinen der vorgelegten Staatenberichte und verschob die Begutachtung. Der Ausschuss entschied, dass die zukünftigen Berichte auch Angaben zu den Auswirkungen der im Zuge der Pandemie ergriffenen Maßnahmen auf Frauen- und Mädchenrechte enthalten sollen.

Corinna Templin

(Dieser Bericht setzt den Bericht von Corinna Templin, Frauenrechtsausschuss: 72. bis 74. Tagung 2019, VN, 6/2020, S. 274f., fort.)

Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung |

101. bis 103. Tagung 2020

- Maßnahmen gegen Racial Profiling
- Bedrohung indigener Völker
- Hasskriminalität in Belgien

Die Arbeit des **Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD)** war im Jahr 2020 und 2021 von den Einschränkungen durch die COVID-19-Pandemie geprägt. So wurde die ursprünglich für den 20.4.–8.5. geplante 101. Tagung auf die Zeit vom 4.–7.8.2020 verschoben und fand ebenso wie die 102. Tagung (16.–24.11.2020) und die 103. Tagung (19.–30.4.2021) virtuell, jedoch unter Beteiligung der Zivilgesellschaft statt. Dieses Format hatte zur Folge, dass die Haupttätigkeit des CERD, die Überprüfung der Staatenberichte, überwiegend verschoben werden mussten. Hauptaufgabe des Ausschusses 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 103. Tagung blieb die Zahl der Vertragsstaaten bei 182. Der CERD hat 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 Prüfungskompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Insgesamt lassen jedoch nur 58 Staaten dieses Individualbeschwerdeverfahren zu.

Allgemeine Empfehlung

Im Juni 2020 erlies der Ausschuss die Allgemeine Empfehlung Nr. 36, die sich gegen rassistische Profilerstellungen (Racial Profiling) durch Strafverfolgungsbeamte richtet. Racial Profiling ist in der Konvention als diskriminierende Praxis zwar nicht ausdrücklich geregelt, die Handlungen verletzen jedoch die Artikel 2, 5, 6 und 7 des ICERD. Eine

allgemeingültige Definition gibt es im internationalen Recht nicht, vielmehr haben die verschiedenen Vertragsorgane ihre eigenen Bestimmungskriterien entwickelt. Der CERD beschloss nach einigen thematischen Diskussionen folgende vier Definitionsmerkmale: die Handlung muss erstens von einer Strafverfolgungsbehörde ausgehen, darf zweitens nicht von einem objektiven Kriterium geleitet sein, muss drittens stattdessen auf der zugeschriebenen Hautfarbe, Abstammung und nationalen oder ethnischen Herkunft basieren und viertens unter anderem im Kontext von Einwanderungskontrolle, Strafverfolgung oder Terrorismusbekämpfung stattfinden.

Neben der ›klassischen Variante‹ des Racial Profiling im Rahmen einer Polizeikontrolle, ging der Ausschuss auch auf algorithmische Profilerstellungen ein. Neuerdings sei das Handeln von Strafverfolgungsbehörden in zunehmendem Maße von Algorithmen vorbestimmt. Die Entscheidungsprozesse künstlicher Intelligenz bei Praktiken wie der Polizeiarbeit erschwerten die Feststellung diskriminierender Folgen. Besonders von Racial Profiling bedroht seien Indigene, Menschen afrikanischer Abstammung, nationale und ethnische Minderheiten, Roma, Migrantinnen und Migranten, Menschen auf der Flucht und Asylsuchende. Dabei habe Racial Profiling nicht nur negative Effekte auf das Individuum, sondern auch auf die betroffene Gemeinschaft, auf die gesamte Rechtsdurchsetzung und das Strafverfolgungssystem. Schließlich führe es zu einer Überkriminalisierung und Überinhaftierung der betroffenen Gruppen.

Frühwarnsystem

Unabhängig vom Berichtzyklus hat der Ausschuss die Möglichkeit, auf drohende oder bereits bestehende Übereinkom-

mensverletzungen im Rahmen des Frühwarnsystems zu reagieren. Im Juni 2020 erlies der CERD eine Stellungnahme, in der er sich mit der Tötung des Afroamerikaners George Floyds auseinandersetzte. Dieser wurde am 25. Mai 2020 in Minneapolis, USA, bei einer polizeilichen Maßnahme getötet. In seiner Stellungnahme zeigte sich der Ausschuss zutiefst besorgt über das Fortbestehen der Polizeigewalt insbesondere in Form der polizeilichen Tötungen in den USA, die zu einer überwiegenden Zahl Afroamerikanerinnen und Afroamerikaner betreffe. Besorgt zeigte sich der Ausschuss ebenfalls über die unverhältnismäßige Gewalt, die die Sicherheitsbehörden gegen die Demonstrierenden einsetzten. Der CERD nahm die Strafverfolgung der vier beteiligten Polizisten zur Kenntnis und drängte die USA sicherzustellen, die Zusammenhänge des Todes von Floyd gründlich zu untersuchen, rassistisch motivierte Tötungen generell zu verdammen, öffentlich die Existenz von strukturellem Rassismus anzuerkennen und unverzüglich angemessene Reformen einzusetzen. Er lud die USA nachdrücklich ein, ihren seit dem Jahr 2017 überfälligen zehnten, elften und zwölften Staatenbericht abzugeben.

In einer weiteren Stellungnahme, die der Ausschuss auf der 101. Tagung verabschiedete, zeigte er sich zutiefst besorgt über die Bedrohung, die COVID-19 für die indigenen Völker des peruanischen Amazonasgebiets darstellt. Gerade die in freiwilliger Isolation lebenden Völker seien besonders durch Krankheiten von außen bedroht. Der CERD drängte die peruanische Regierung unverzüglich dazu, Maßnahmen zum Schutz der indigenen Völker zu treffen und jegliche Initiativen zur Pandemiebekämpfung nur in Kooperation mit den betroffenen Menschen zu planen. Weitere Stellungnahmen gingen an Belarus, Brasilien, Kasachstan, Russland sowie die USA.

In seiner 103. Tagung nutzte der Ausschuss die Gelegenheit, sich zu dem weltweiten Anstieg der rassistischen Diskriminierung gegenüber Asiatinnen und Asiaten sowie Menschen asiatischer Abstammung zu äußern. Er stellte fest, dass diese im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie insbesondere in Form von körperlichen Angriffen ange-

stiegen sei und insbesondere Frauen an ihrem Arbeitsplatz betreffe, aber auch Kinder. Er forderte alle Staaten auf, dieser Entwicklung aktiv entgegenzuwirken.

Individualbeschwerde

In der Rechtssache Grigore Zapescu gegen die Republik Moldau (CERD/C/103/D/60/2016) befand der Ausschuss, dass die Republik Moldau die Rechte des Klägers aus Artikel 6 der Konvention (Rechtsschutzgarantie) verletzt habe. Die Gerichte hätten insbesondere die Beweislastumkehr, die im Antidiskriminierungsrecht des Vertragsstaats gelte, nicht angewandt. Der CERD empfahl dem Vertragsstaat, dem Kläger eine Entschuldigung sowie eine Entschädigung zukommen zu lassen. Des Weiteren schlug er Fortbildungsmaßnahmen in der Justiz vor. Der Kläger, der der Roma-Minderheit angehört, hatte sich wie sein Freund auf eine Stelle im Gastronomiebereich beworben. Im Bewerbungsprozess gab der Kläger bekannt, dass er der Sprache der Minderheit, Romani, mächtig sei. Schließlich wurde lediglich seinem Freund, der ansonsten über ein fast identisches Qualifikationsprofil verfügte, die Stelle angeboten. Dagegen zog der Kläger vor Gericht. Alle drei Instanzen wiesen sein Vorbringen als unbegründet ab.

Staatenbeschwerden

In der seit dem Jahr 2018 vorliegenden Staatenbeschwerde (CERD/C/100/5), die der Staat Palästina gemäß Artikel 11 des CERD gegen Israel angestrengt hat, verwarf der Ausschuss in seiner 103. Tagung die von Israel eingebrachten Unzulässigkeitseinwände. In der Folge hat der Ausschuss den Vorsitzenden gemäß Artikel 12, Absatz 1 der Konvention dazu aufgefordert, eine Schlichtungskommission zu bilden, die in Zusammenarbeit mit den betroffenen Vertragsstaaten eine gütliche Beilegung auf der Grundlage der Achtung des ICERD herbeiführen soll. Palästina hatte im Jahr 2018 eine Verletzung der Artikel 2, 3 und 4 des ICERD gegen Israel vorgebracht, von der der wohl schwerwiegendste Vorwurf die Segregation ist.



470 Migrantinnen und Migranten ohne Papiere beteiligten sich im Jahr 2021 in der Kirche Saint-Jean-Baptiste au Béguinage in Brüssel an einem fast zweimonatigen Hungerstreik, um das Recht zu erlangen, legal in Belgien zu leben und zu arbeiten. FOTO: THE LEFT

Staatenberichte

In seiner verschobenen 103. Tagung im Frühjahr 2021 beschäftigte sich der Ausschuss mit **Belgien**. In Bezug auf die Antidiskriminierungsinfrastruktur des Landes nahm er zwar zur Kenntnis, dass eine nationale Menschenrechtsinstitution im Aufbau befindlich ist. Er zeigte sich jedoch besorgt darüber, dass diese keine Kompetenzen zur Annahme von Individualbeschwerden habe. Ebenso besorgt zeigte sich der Ausschuss über die Gesetzgebung wie dem Verbot des Tragens religiöser Kleidung an Schulen, die zu intersektionaler Diskriminierung, insbesondere von muslimischen Mädchen, führen könne. Der CERD bedauerte darüber hinaus, dass keine Gesetzesgrundlage zur Erfassung disaggregierter Daten existiere, mit Hilfe derer die Diskriminierungssituation klarer analysiert werden könne. Den Ausschuss besorgte, dass seit der COVID-19-Pandemie eine Steigerung der Hasskriminalität insbesondere in Form von Hassreden in den sozialen Medien gegenüber Menschen asiatischer Abstammung zu verzeichnen sei.

Besonders beunruhigte den CERD die andauernde Bedrohung durch Racial Profiling und rassistische Diskriminierung durch Strafverfolgungsbeamte. Vorwürfe von Todesfällen in Polizeigewahrsam über oder als Folge einer ge-

waltvollen Behandlung durch die Strafverfolgungsbehörden waren für den Ausschuss ein weiterer Grund, besorgt zu sein. Belgien habe noch keinen nationalen Aktionsplan gegen Rassismus beschlossen, obwohl die Empfehlung bereits Jahre zuvor durch den Ausschuss ausgesprochen worden war.

Besonderes Augenmerk legte der Ausschuss auf die Situation der Roma sowie Menschen afrikanischer Herkunft. Die Situation der Roma habe sich durch die Pandemie noch weiter verschärft und zu weiteren Ausschlüssen geführt. Menschen afrikanischer Herkunft seien in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens in Belgien unterrepräsentiert und arbeiteten überwiegend im Niedriglohnsektor.

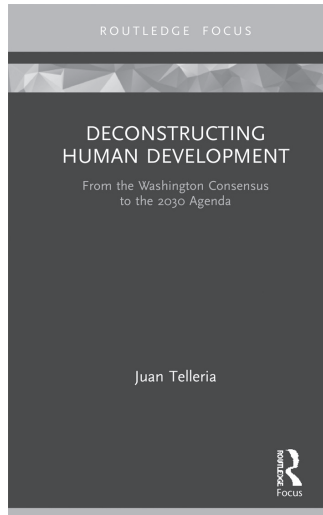
Der Ausschuss zeigte sich ebenfalls besorgt über die Ankündigung der flämischen Regierung, die Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (UNIA) aufkündigen zu wollen. Sollte die Regierung wie geplant eine eigene Organisation für die flämischen Regionen des Landes aufbauen, so der CERD, könne es zu einer Konkurrenzsituation kommen.

Damaris Uzoma

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Damaris Uzoma über die 98. bis 100. Tagung 2019, VN 6/2020, S. 276f., fort.)

›Entwicklung‹ wohin?

Albert Denk



Juan Telleria

Deconstructing Human Development. From the Washington Consensus to the 2030 Agenda

London: Routledge
2021, 144 S.,
46,99 Brit. Pfund

Seit drei Jahrzehnten veröffentlicht das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) jährlich einen Bericht zum Stand der menschlichen Entwicklung, den Bericht über die menschliche Entwicklung (Human Development Report – HDR). Der Philosoph Juan Telleria hat sich nun dieser Reihe angenommen und sie einer ontologischen Analyse unterzogen. Es geht ihm dabei um eine Dekonstruktion der Grundannahmen und Zielsetzungen. Somit rüttelt er an den Grundfesten der konzeptionellen Bauten dieser Berichte. Und so viel sei bereits verraten: Er bringt das Fundament ordentlich ins Wanken.

Wenn Freiheit nicht das Wesen des Menschen ist und keinen intrinsischen Wert hat, so stellt der Autor fest, dann ergibt der Rahmen der menschlichen Entwicklung keinen Sinn. Mit dieser Infragestellung einer, wenn nicht sogar der Grundannahmen menschlicher Entwicklung, wirft er einen Blick auf das Wesentliche: Was bedeutet eigentlich ›Entwicklung‹ und wohin soll sie führen?

In den UN-Berichten wird dabei allen voran dem ›Westen‹ eine besondere Rolle zugesprochen, der darin als Vorbild einer ganz bestimmten ›Entwicklung‹ konstruiert wird. Telleria arbeitet anhand der Berichte heraus, wie dieser geopolitische Akteur allen anderen als überlegen dargestellt wird. Er verweist dabei auf die Werte der Toleranz und Freiheit, die hier überwiegend ›westlich‹ geprägt seien sowie auf eine Glorifizierung der europäischen Aufklärung. Weiter stellt er fest, dass jene Entwicklungszielsetzungen immer so angepasst werden, dass sie niemals erreichbar sind. Eine solche ›Entwicklung‹ führt folglich ins Nichts, in eine unbestimmte ferne Zukunft. ›Entwicklungsarbeit‹ wird so bei Telleria zum Felsblock des Sisyphos, der wieder und wieder hinaufgeschoben wird.

Eine weitere zentrale Kritik Tellerias am Fundament der UN-Berichte liegt in der Linearität von ›Entwicklung‹. Wie bei Matroschka-Puppen taucht eine Hülle nach der anderen auf, die es auf dem Pfad der ›Entwicklung‹ zu lüften gilt. Obwohl die UN-Berichte als Alternative zum Wachstumsdenken der Bretton-Woods-Organisationen entstanden sind, geht es auch in diesen um einen linearen Prozess hin zu einem Mehr auf individueller Ebene. Jeder Mensch soll dazu befähigt werden, in Freiheit zu entscheiden und zu handeln. Dabei wird vernachlässigt, dass wir Menschen in sozialen Strukturen eingebettet sind, in Abhängigkeiten zueinanderstehen, so dass es nicht eines Einzelnen obliegt, ob Mensch beispielsweise Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung oder politischer Teilhabe hat.

Besonders eindrücklich wird seine Analyse immer dann, wenn sie konkret wird. So belegt er, wie die entwicklungspolitisch geforderte Öffnung der Arbeitsmärkte und die Fokussierung auf Produktivität in dieser Zeitspanne letztendlich zu mehr Ungleichheiten geführt haben. Ebenso demonstriert er, wie Armut in den Berichten der 1990er als Ursache für Umweltzerstörung und als größte Gefahr für die Menschheit gedeutet wurden. Diese Beispiele sind besonders eindrücklich, weil sie zeigen, wie gefährlich Entwicklungsideologien sein können.

Juan Telleria hat eine Analyse vorgelegt, die sich dem Zeitgeist schnelllebiger politischer Evaluierungen entbehrt und viel mehr den Blick auf das große Ganze lenkt. Allein dies verdient bereits Bewunderung. Wünschenswert wäre nur noch eine Benennung jener Akteure gewesen, die tatsächlich für die globalen Krisen verantwortlich sind. Dieses Buch hält für einen Moment inne und fordert uns alle heraus, darüber nachzudenken, was wir eigentlich mit ›Entwicklung‹ meinen und erreichen wollen.

Soziale Gerechtigkeit auf dem Vormarsch?

Esther Schüring

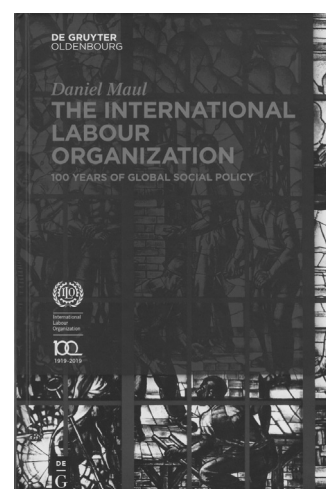
Im Bereich der Sozialpolitik ist die Internationale Arbeitsorganisation (International Labor Organization – ILO) nicht nur eine der ältesten internationalen Organisationen, sondern auch mit einer einzigartigen Entscheidungsstruktur ausgestattet, innerhalb welcher Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gleichberechtigt am Tisch sitzen, dem Tripartismus. Aber das alleine zeichnet die ILO nicht aus, wie der 100-jährige Rückblick von Daniel Maul demonstriert. Die Zeitreise von den Vorläufern der ILO Anfang des 20. Jahrhunderts bis in die Moderne vermittelt eindrucksvoll, wie sich die ILO den Herausforderungen der Zeit, den unterschiedlichen politischen Machtkonstellationen und sich verändernden Wirtschaftsvorstellungen gestellt hat, um die globale Sozialpolitik zu prägen. Maul zeichnet das Bild einer ILO, die große und teilweise sehr progressive normative Ziele verfolgt, aber oft an der realpolitischen Wirklichkeit wie dem Kräfteverhältnis zwischen Ost und West, Nord und Süd, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft sowie am Kampf um Macht, Einfluss und Ressourcen zwischen internationalen Organisationen scheitert.

Bei der chronologischen Abhandlung, die jeweils die Haupterrungenschaften, Herausforderungen und die Begleitumstände charakterisiert, fragt sich der kritische Leser kontinuierlich, ob es der ILO ausreichend gelungen ist, die Weichen der Zeit zu stellen. Hat die Beteiligung der Arbeitgeber im Aushandeln der Konventionen Fortschritte in der Sozial- und Wirtschaftspolitik verhindert oder war es der Schlüssel zum Erfolg? Waren separate Sozialstandards für die Kolonien nach dem Zweiten

Weltkrieg eine vertretbare Zwischenlösung oder eher ein Indiz, das europäischer Protektionismus die ILO dominierte? War die Erklärung von Philadelphia im Jahr 1944 der Startschuss für einen menschenrechtszentrierten Ansatz der ILO und wenn ja, wie ließ sich dieser mit Mitgliedstaaten wie dem Apartheidregime in Südafrika, der Franco-Diktatur in Spanien und dem Pinochet-Unrechtsstaat in Chile vereinbaren? Maul regt zum Nachdenken an, überlässt die Bilanz aber größtenteils der Leserschaft.

Eine Bilanz bedingt eine konkrete Definition von Erfolg. Maul äußert sehr treffend, dass Erfolg sich nicht immer nur in der Anzahl der Ratifizierungen der Konventionen bemisst. Erfolg kann auch sein, dass Kinderarbeit sichtbar gemacht wird, dass der Wirtschaftsdialog sich um Vokabeln wie Armut und soziale Faktoren erweitert und dass Mitgliedstaaten über Dialogprozesse, vergleichende Sozialstatistiken sowie technische Beratung für Themen sensibilisiert werden, die noch nicht auf der politischen Agenda stehen. Die ILO hat sich auch als eine Organisation erwiesen, die zum einen den Grundfesten ihrer Verfassung treu geblieben ist, sich aber zum anderen flexibel auf die neuen Herausforderungen der Zeit eingelassen hat. Besonders im Bereich der sozialen Sicherung hat die ILO eine Vorreiterrolle übernommen, der in der Chronik allerdings weniger Beachtung geschenkt wird.

Die jetzige Zeit, die soziale Gerechtigkeit auf die Probe stellt, dürfte ein weiterer Test für die Zukunftsfähigkeit der ILO sein. Wir können gespannt sein, wie die Geschichte sich weiterschreibt und ob der Tripartismus den sich wandelnden Arbeitsmarktstrukturen Stand hält.



Daniel Maul

The International Labor Organization, 100 Years of Global Social Policy

Olenbourg:
De Gruyter 2020,
298 S., 40,00 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von August bis November 2021 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afrika	S/PRST/2021/18	15.9.2021	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von der zwischen Ägypten, Äthiopien und Sudan geschlossenen Vereinbarung vom 23. März 2015 betreffend die Grundsatzklärung über das Projekt des Großen Damms der äthiopischen Wiedergeburt (GERD). Er ermutigt die drei Länder, die Verhandlungen auf Einladung des Vorsitzenden der Afrikanischen Union wiederaufzunehmen, mit dem Ziel, rasch den endgültigen Wortlaut einer für alle Seiten annehmbaren und bindenden Vereinbarung über die Füllung und den Betrieb des Damms innerhalb einer angemessenen Frist festzulegen.	
Ehemaliges Jugoslawien	S/RES/2604(2021)	3.11.2021	Der Sicherheitsrat ermächtigt die Mitgliedstaaten, die durch die Europäische Union oder in Zusammenarbeit mit ihr tätig werden, für weitere zwölf Monaten eine multinationale Stabilisierungstruppe (EUFOR ALTHEA) als Rechtsnachfolgerin der SFOR-Stabilisierungstruppe unter gemeinsamer Führung einzurichten. Er beschließt, die Resolution 2183(2014) erteilte Ermächtigung ebenso zu verlängern.	einstimmige Annahme
Friedenssicherung	S/PRST/2021/21	28.10.2021	Der Sicherheitsrat würdigt die Fortschritte in der Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union und betont, dass diese Partnerschaft zu einer systematischen, operativen und strategischen Partnerschaft weiterentwickelt werden soll, die in gemeinsamen Werten und einem starken Bekenntnis zu internationaler Zusammenarbeit ruht und den komplexen Herausforderungen des Kontinents im Bereich der Sicherheit gerecht wird.	
	S/PRST/2021/22	9.11.2021	Der Sicherheitsrat bekräftigt, dass die Aufrechterhaltung des Friedens Kohärenz, langfristiges Engagement und Abstimmung zwischen der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat und dem Wirtschafts- und Sozialrat erfordert. Er ist sich dessen bewusst, dass es ohne Frieden keine nachhaltige Entwicklung und ohne nachhaltige Entwicklung keinen Frieden geben kann.	
Friedenssicherungseinsätze	S/PRST/2021/17	18.8.2021	Der Sicherheitsrat befürwortet eine bessere Integration bestehender und neuer Technologien, insbesondere digitaler Technologien, um die Unterstützung der Feldeinsätze und die Durchführung der Aufgaben im Rahmen vom Sicherheitsrat erteilter Mandate betreffend die Sicherheit und den Schutz von Zivilpersonen zu verbessern. Er legt den truppen- und polizeistellenden Ländern sowie den Feldmissionen nahe, auf die Bedingungen im Feld ausgerichtete, zuverlässige und kostenwirksame Technologien zu unterstützen, die sich an den praktischen Bedürfnissen der Endnutzer vor Ort orientieren und die mit den internationalen Menschenrechtsnormen und dem humanitären Völkerrecht im Einklang stehen.	
Haiti	S/RES/2600(2021)	15.10.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Haiti (BINUH) unter der Leitung einer Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs bis zum 15. Juli 2022 zu verlängern. Der Rat ersucht den Generalsekretär, ob und wie das Mandat des BINUH angepasst werden könnte, um die Wirksamkeit der Mission und ihrer Bemühungen zur Förderung des Dialogs zwischen den nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern zu erhöhen, die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und die Achtung der Menschenrechte zu fördern.	einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Kinder	S/RES/2601(2021)	29.10.2021	Der Sicherheitsrat verurteilt die militärische Nutzung von Schulen unter Verstoß gegen das Völkerrecht und erkennt an, dass Schulen durch eine Nutzung durch Streitkräfte und bewaffnete Gruppen zu einem legitimen Angriffsziel werden können und so die Sicherheit von Kindern und Lehrkräften sowie die Bildung der Kinder gefährdet werden. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten auf, sicherzustellen, dass ihre Streitkräfte und Sicherheitskräfte praktische Maßnahmen zur Erleichterung des Bildungszugangs und der Bildungskontinuität und zum Schutz von Schulen und mit Schulen verbundenen Zivilpersonen, darunter Kinder und Lehrkräfte, ergreifen.	einstimmige Annahme
Kolumbien	S/RES/2603(2021)	29.10.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Kolumbien bis zum 31. Oktober 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2598(2021)	29.9.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2240(2015) erteilten Ermächtigungen zur Kontrolle von Schiffen, die verdächtigt werden, gegen das Waffenembargo gegen Libyen zu verstoßen, bis zum 29. September 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
	S/RES/2599(2021)	30.9.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen bis zum 31. Januar 2022 zu verlängern und sie als integrierte besondere politische Mission zu beauftragen, ihr festgelegtes Mandat durchzuführen.	einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseegebiet	S/PRST/2021/19	20.10.2021	Der Sicherheitsrat fordert die Staaten, die das Rahmenabkommen über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit für die Demokratische Republik Kongo und die Region (S/2021/836) unterzeichnet haben, die Regionalorganisationen und die internationale Gemeinschaft nachdrücklich zur Koordinierung ihrer Anstrengungen auf, um den bewaffneten Gruppen, die von der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen und dem unerlaubten Handel damit profitieren, die wirtschaftliche Grundlage zu entziehen und die Ausbeutung von Frauen und Kindern beim Handel mit diesen Ressourcen zu verhindern.	
Somalia	S/RES/2607(2021), Anlagen A–C	15.11.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Staaten den Verkauf, die Lieferung oder den Transfer der in Teil I der Anlage C aufgeführten Artikel von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihre Staatsangehörigen außerhalb ihres Hoheitsgebiets oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen nach Somalia verhindern werden, wenn ausreichende Beweise für die Verwendung oder ein erhebliches Risiko der Verwendung des Artikels zur Herstellung behelfsmäßiger Sprengvorrichtungen in Somalia vorliegen.	+13; –0; =2 (China, Russland)
Sudan/Südsudan	S/RES/2606(2021)	15.11.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bis zum 15. Dezember 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Südsudan	S/PRST/2021/20	27.10.2021	Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, im Einklang mit Resolution 2567(2021) ein integriertes Wahlhilfeteam unter der Leitung der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) einzurichten und zu beauftragen, die in der Anlage zu seinem Schreiben vom 15. Juli 2021 (S/2021/661) aufgeführten Wahlhilfemaßnahmen der Phase 1 zur Unterstützung des im Neubelebten Abkommens dargelegten Fahrplans für die Wahlen durchzuführen.	
Westsahara	S/RES/2602(2021)	29.10.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 31. Oktober 2022 zu verlängern.	+13; –0; =2 (Russland, Tunesien)
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2605(2021)	12.11.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) bis zum 15. November 2022 zu verlängern.	+13; –0; =2 (China, Russland)

Jahresinhaltsverzeichnis 2021

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 1/2021: Seite 1–48 VN 2/2021: Seite 49–96 VN 3/2021: Seite 97–144
 VN 4/2021: Seite 145–192 VN 5/2021: Seite 193–240 VN 6/2021: Seite 241–288

Allgemeines und Grundsatzfragen

- 38 »Wir brauchen Weltoffenheit für eine bessere Zukunft.« [António Guterres](#)
- 76 Das Parlament und die Weltorganisation | [Michael Fuchs](#)
- 118 Standpunkt | Der letzte Mann [Laura Kirkpatrick](#)
- 130 Generalversammlung | 74. Tagung 2019/2020 [Henrike Landré](#)
- 172 Die UN historisch erforschen: Einblicke in ihr Archivwesen [Maik Schmerbauch](#)
- 226 Generalsekretär | Bericht für die 76. Tagung 2020 [Henrike Landré](#)
- 231 »Rückzug von der Welt ist keine Option.« [Frank-Walter Steinmeier](#)
- 267 Notwendige »Heuchelei« [Ben Christian](#)
- 272 Generalversammlung | 75. Tagung 2020/2021 [Henrike Landré](#)

Politik und Sicherheit

- 3 Bilanz der deutschen Amtszeit im UN-Sicherheitsrat [Richard Gowan](#)
- 4 Drei Fragen an | [Christoph Heusgen](#)
- 9 Prävention, Früherkennung, und dann? [Stefan Kroll](#)
- 15 Deutschlands Einsatz für Frauen, Frieden und Sicherheit [Jasmin Blessing](#) · [Nicola Popovic](#)
- 20 Stimmen zu Deutschlands Amtszeit im UN-Sicherheitsrat [Ummu Salma Bava](#) · [Adriana Erthal Abdenur](#) · [Karin L. Johnston](#)

- 22 Standpunkt | Zurück in die Zukunft [Patrick Rosenow](#)
- 23 Der mühsame Weg zum Kompromiss [Katrin Erlingsen](#)
- 35 Weltraumausschuss | Tagungen 2020 [Franziska Knur](#)
- 124 COVID-19 und die internationale Bewältigung multipler Krisen [Michael Böcher](#) · [Ulrike Zeigermann](#)
- 133 Sicherheitsrat | Tätigkeit 2020 [Judith Thorn](#)
- 165 Standpunkt | Deutschland in den UN: regelbasiert, partizipativ, vorausschauend [Lars Brozus](#) · [Marianne Beisheim](#)
- 178 Standpunkt | Bergkarabach: alter Konflikt, neue Lehren [André Härtel](#) · [Martin Hock](#)
- 208 Klimawandel als Konflikttreiber in Nigeria [Lisa Reggentin](#)
- 260 »Die Menschen möchten das Rad zurückdrehen.« Interview mit [Christine Schraner Burgener](#)
- 275 Sicherheitsrat | Gravierende Änderung der Arbeitsmethoden im Jahr 2020 [Helmut Volger](#)

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

- 36 Ausschuss gegen Folter | 69. Tagung 2020 [Lea Barbara Kuhlmann](#)
- 51 COVID-19 und das Krisenmanagement der WHO [Jan Thiel](#)
- 52 Drei Fragen an | [Bernhard Schwartländer](#)

- 57 Der wachsende Einfluss privater Stiftungen | **Elena Sondermann · Cornelia Ulbert**
- 63 Nur gemeinsam zum Ziel
Carina Dinkel · Ute Papkalla
- 69 Mehr als ein Virus bedroht die Menschenrechte
Silke Voß-Kyeck
- 74 Standpunkt | Aufhebung des Patentschutzes für COVID-19-Impfstoffe? Ja! **Anne Jung**
- 75 Standpunkt | Aufhebung des Patentschutzes für COVID-19-Impfstoffe? Nein! **Han Steutel**
- 84 Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 18. und 19. Tagung 2020 **Barbara Lochbihler**
- 119 Keine Fouls an den Menschenrechten
Daniela Heerdt
- 136 Menschenrechtsrat | Tagungen 2020
Theodor Rathgeber
- 147 Großer Fortschritt für die Rechte indigener Völker
Theodor Rathgeber
- 148 Drei Fragen an | **Sônia Guajajara**
- 154 Indigene Sprachen – ein Menschenrecht
Regina Sonk
- 159 Gefahr für die Schwächsten
Eliane Fernandes Ferreira
- 179 Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 24. Tagung 2020 **Norman Weiß**
- 180 Menschenrechtsausschuss | 128. bis 130. Tagung 2020 **Lea Barbara Kuhlmann**
- 182 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | 23. Tagung 2020 **Lukas Groß**
- 220 Die Kinder des Islamischen Staates **Imke Steimann**
- 227 Ausschuss für die Rechte des Kindes | 83. bis 85. Tagung 2020 **Jana Hertwig**
- 229 Sozialpakt | 67. und 68. Tagung 2020
Claudia Mahler
- 276 Frauenrechtsausschuss | 75. bis 77. Tagung 2020
Corinna Templin
- 278 Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung | 101. bis 103. Tagung 2020 **Damaris Uzoma**
- 99 Das globale Ernährungssystem nachhaltig transformieren **Francisco Mari · Stig Tanzmann**
- 105 Erwartungen an den ›UN Food Systems Summit‹
Ulrich Seidenberger
- 106 Drei Fragen an | **Agnes Kalibata**
- 112 Ernährungswandel zwischen Hunger und Übergewicht **Regine Rehaag · Frank Waskow**
- 166 Vielfalt bewahren **Stefan Schmitz**
- 202 Immer mehr Menschen wollen immer mehr
Reiner Klingholz
- 243 Ein internationales Ziel zur Reduzierung von Ungleichheit **Albert Denk**
- 244 Drei Fragen an | **Emma Webb**
- 248 Vereint in Ungleichheit **Valentin Lang**
- 266 Standpunkt | Was nützt: nachhaltige Wirtschaftskooperation **Michael Bohnet**

Verwaltung und Haushalt

- 88 Generalversammlung | 75. Tagung 2020/2021 | Haushalt **Christoph Deißberger**

Rechtsfragen

- 86 Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeit 2020
Mayeul Hiéramente
- 183 Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2020
Elisa Freiburg-Braun
- 214 Klagen gegen den Klimawandel
Hermann E. Ott · Lea Main-Klingst

Umwelt

- 37 Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 2020
Cartagena-Protokoll | 2020
Nagoya-Protokoll | 2020
Klimarahmenkonvention | 2021
Jürgen Maier
- 195 Neue Energie für den Klimaschutz
Jan Burck · Thea Uhlich
- 196 Drei Fragen an | **Christiane Textor**
- 201 Standpunkt | Die Bedeutung des IPCC-Berichts für die COP-26 **Carl-Friedrich Schleußner**
- 254 Klima der Ungerechtigkeit **Steffen Bauer**

Wirtschaft und Entwicklung

- 29 Urbanisierung in Afrika – eine unterschätzte Herausforderung **Christoph Matschie**
- 83 Internet Governance Forum | 15. Treffen 2020
Wolfgang Kleinwächter

Personalien

- 90 Ruszlan Biwoino, Abdoulaye Mar Dieye, Robin Geiß, Nicholas Haysom, Bintou Keita, Jan Kubiš, Toily Kurbanov, Georg Nolte, Ngozi Okonjo-Iweala, Volker Perthes, Brian Urquhart, Franka Weckner
- 139 Jean Arnault, Usha Rao-Monari, Achim Steiner, Karim Khan, Ligia Noronha
- 185 Martin Griffiths, Rebeca Grynspan, António Guterres, Kersti Kaljulaid, Martha Ama Akyaa Pobe, Courtenay Rattray
- 234 Sima Sami Bahous, Chikwe Ihekweazu, Antje Leendertse, Christian Ritscher, Abdulla Shahid

Buchbesprechungen

- 41 Klaus Hüfner, Financing the United Nations – An Introduction **Wolfgang Münch**
- 42 Reinhard Wesel, Die UNO – Aufgaben und Arbeitsweisen **Helmut Volger**
- 92 Gabriele Koehler et al. (Eds.), The Politics of Social Inclusion. Bridging Knowledge and Policies Towards Social Change **Lutz Leisering**
- 93 Philipp Gut, Jahrhundertzeuge Ben Ferencz. Chefankläger der Nürnberger Prozesse und leidenschaftlicher Kämpfer für Gerechtigkeit **Thomas Bruha**
- 140 Frédéric Mégret/Philip Alston, The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal **Michael Krennerich**
- 141 Daniel Peters, Menschenrechtsschutz in der internationalen Gesellschaft. Exterritoriale Staatspflichten und Responsibility to Protect **Alexander Reichwein**
- 186 Kathryn C. Lavelle, The Challenges of Multilateralism **Andreas von Staden**
- 187 Madeleine O. Hosli/ Joren Selleslaghs (Eds.), The Changing Global Order, Challenges and Prospects **Hanns W. Maul**
- 188 Sophie Eisentraut, Talking Democracy at the United Nations. Power, Regime Type, and the Democratization of International Rule **Jessica Seiler**
- 189 Roger Lipsey, Politik und Gewissen. Dag Hammarskjöld über Leadership und die Kunst der ethischen Führung **Hennig Melber**

- 235 Franziska-Carolin Kring, Responsibility to Protect (R2P) Revisited. Towards Climate Change-related Obligations of States? **Daniela Heerdt**
- 236 Signe Theill/Annette Vowinckel (Hrsg.), Von der Repräsentation zur Intervention. Die Vereinten Nationen im Spiegel der Kunst **Frank Kaltofen**
- 237 Maria Ivanova, The Untold Story of the World's Leading Environmental Institution: UNEP at Fifty **Steffen Bauer**
- 280 Juan Telleria, Deconstructing Human Development. From the Washington Consensus to the 2030 Agenda **Albert Denk**
- 281 Daniel Maul, The International Labor Organization, 100 Years of Global Social Policy **Esther Schüring**

Übersichten

- 44 Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen **Übersichten**

Dokumente

- Afghanistan
43 S/RES/2557(2020), Anlage
238 S/RES/2593(2021), S/RES/2596(2021)
- Afrika
190 S/PRST/2021/10
282 S/PRST/2021/18
- Burundi
43 S/PRST/2020/12
- Demokratische Republik Korea
142 S/RES/2569(2021)
- Ehemaliges Jugoslawien
282 S/RES/2604(2021)
- Friedenskonsolidierung
43 S/RES/2558(2020)
- Friedenssicherung
43 S/RES/2553(2020), S/PRST/2020/11
94 S/PRST/2021/2
142 S/PRST/2021/8, S/PRST/2021/9
282 S/PRST/2021/21, S/PRST/2021/22
- Friedenssicherungseinsätze
190 S/PRST/2021/11
238 S/RES/2589(2021), S/RES/2594(2021)
282 S/PRST/2021/17
- Haiti
142 S/PRST/2021/7
282 S/RES/2600(2021)
- Humanitäres Völkerrecht
142 S/RES/2573(2021)

43	190	Internationaler Gerichtshof S/PRST/2020/13 S/RES/2583(2021)
190		Irak S/RES/2576(2021)
94	190	Jemen S/RES/2564(2021), Anlage S/RES/2586(2021)
283		Kinder S/RES/2601(2021)
143	283	Kolumbien S/RES/2574(2021) S/RES/2603(2021)
94	143	Libyen S/PRST/2021/4, S/PRST/2021/6 S/RES/2570 (2021), S/RES/2571(2021) S/RES/2578(2021), S/PRST/2021/12 S/RES/2595(2021) S/RES/2598(2021), S/RES/2599(2021)
191	238	Mali S/RES/2584(2021) S/RES/2590(2021)
95		Myanmar S/PRST/2021/5
43	191	Naher Osten S/RES/2555(2020) S/RES/2581(2021) S/RES/2591(2021)
143	238	Nichtverbreitung S/RES/2572(2021)
43	191	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet S/RES/2556(2020) S/RES/2582(2021) S/PRST/2021/19
95		Pandemie S/RES/2565(2021)
43	143	Somalia S/RES/2554(2020) S/RES/2563(2021), S/RES/2568(2021) S/RES/2592(2021) S/RES/2607(2021), Anlagen A–C
43	95	Sudan S/RES/2559(2020) S/RES/2562(2021) S/RES/2579(2021) S/PRST/2021/14
143	191	Südsudan S/RES/2567(2021), S/RES/2575 (2021) S/RES/2577(2021) S/PRST/2021/20
283		Sudan/Südsudan S/RES/2606(2021)
191		Syrien S/RES/2585(2021)
95	239	Terrorismus S/RES/2560(2020), S/PRST/2021/1 S/PRST/2021/15, S/RES/2597(2021)

191		UN-Personal S/RES/2580(2021)
94		Vereinte Nationen A/RES/75/1
95	239	Westafrika S/PRST/2021/3 S/PRST/2021/16
283		Westsahara S/RES/2602(2021)
95	143	Zentralafrikanische Republik S/RES/2552(2020) S/RES/2566(2021) S/RES/2588(2021) S/RES/2605(2021)
95	191	Zypern S/RES/2561(2021) S/PRST/2021/13 S/RES/2587(2021)

Register der Autorinnen und Autoren

Bauer, Steffen	237, 254	Maier, Jürgen	37
Bava, Ummu Salma	20	Main-Klingst, Lea	214
Beisheim, Marianne	165	Mari, Francisco	99
Blessing, Jasmin	15	Matschie, Christoph	29
Böcher, Michael	124	Maul, Hanns W.	187
Bohnet, Michael	266	Melber, Hennig	189
Brozus, Lars	165	Münch, Wolfgang	41
Bruha, Thomas	93	Ott, Hermann E.	214
Burck, Jan	195	Papkalla, Ute	63
Christian, Ben	267	Popovic, Nicola	15
Deißenberger, Christoph	88	Rathgeber, Theodor	136, 147
Denk, Albert	243, 280	Reggentin, Lisa	208
Dinkel, Carina	63	Rehaag, Regine	112
Erlingsen, Katrin	23	Reichwein, Alexander	141
Erthal Abdenur, Adriana	20	Rosenow, Patrick	22
Fernandes Ferreira, Eliane	159	Schleußner, Carl-Friedrich	201
Freiburg-Braun, Elisa	183	Schmerbauch, Maik	172
Fuchs, Michael	76	Schmitz, Stefan	166
Gowan, Richard	3	Schraner Burgener, Christine	260
Groß, Lukas	182	Schüring, Esther	281
Guajajara, Sônia	148	Schwartländer, Bernhard	52
Guterres, António	38	Seidenberger, Ulrich	105
Härtel, André	178	Seiler, Jessica	188
Heerd, Daniela	119, 235	Sondermann, Elena	57
Hertwig, Jana	227	Sonk, Regina	154
Heusgen, Christoph	4	Staden, Andreas von	186
Hiéramente, Mayeul	86	Steimann, Imke	220
Hock, Martin	178	Steinmeier, Frank-Walter	231
Johnston, Karin L.	20	Stutel, Han	75
Jung, Anne	74	Tanzmann, Stig	99
Kalibata, Agnes	106	Templin, Corinna	276
Kaltofen, Frank	236	Textor, Christiane	196
Kirkpatrick, Laura	118	Thiel, Jan	51
Kleinwächter, Wolfgang	83	Thorn, Judith	133
Klingholz, Reiner	202	Uhlich, Thea	195
Knur, Franziska	35	Ulbert, Cornelia	57
Krennerich, Michael	140	Uzoma, Damaris	278
Kroll, Stefan	9	Volger, Helmut	42, 275
Kuhlmann, Lea Barbara	36, 180	Voß-Kyeck, Silke	69
Landré, Henrike	130, 226, 272	Waskow, Frank	112
Lang, Valentin	248	Webb, Emma	244
Leisering, Lutz	92	Weiß, Norman	179
Lochbihler, Barbara	84	Zeigermann, Ulrike	124
Mahler, Claudia	229		

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
Grafiken: Cornelia Agel
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
Behaimstr. 25, 10585 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 73,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 73,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 98,80 Euro*
Jahresabonnement Printausgabe, Institutionen, 82,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 145,- Euro*
Einzelheft 15,- 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)
Dr. 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
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Thomas Matussek
Karin Nordmeyer
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. 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
Claudia Ehrenstein
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. Cornelia Ulbert (Kordinatorin)
Dr. Marianne Beisheim
Dr. Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Thomas Kleinlein
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Manuela Scheuermann
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: Matthias Eiles
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Norddeutschland
Vorsitzender: Fabian Beigang
info@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 1/2022 erscheint im Februar 2022 zum Thema ›Friedenssicherung‹.

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