



VEREINTE NATIONEN

5|20

68. Jahrgang | Seite 193–240
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Ziele für eine bessere Welt

Globale Ziele ohne Wirkung oder normative Leitplanken?

Frank Biermann · Thomas Hickmann

»Eine Pandemie verdeutlicht die gegenseitige Abhängigkeit.«

Interview mit Achim Steiner, Leiter des Entwicklungsprogramms
der Vereinten Nationen (UNDP)

Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland

Imme Scholz

Eine notwendige Vision

Liebe Leserinnen und Leser,

es war ein historisches Ereignis: Vor fünf Jahren wurden die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und mit ihr die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen feierlich verabschiedet. Sie lösten die seit dem Jahr 2000 geltenden Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) ab, die sich in erster Linie auf die Länder des Globalen Südens bezogen. Die SDGs hingegen nehmen alle Staaten bis zum Jahr 2030 in die Pflicht und ebnen den Weg für eine nachhaltige Entwicklung der Menschheit, damit die Erde noch für künftige Generationen lebenswert bleibt. Die Herausforderungen unserer Zeit, etwa der Klimawandel oder Pandemien, zeigen: Die SDGs sind keine naive Vision, sondern eine schlichte Notwendigkeit. Der Fahrplan bis zum Jahr 2030 ist äußerst ehrgeizig und bislang ist zu befürchten, dass die Staaten die Ziele deutlich verfehlen könnten. Wie steht es um die weltweite Umsetzung der SDGs? Welche Maßnahmen müssen die Regierungen – so auch Deutschland – noch treffen? Auf diese und weitere Fragen gehen die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe ein.



Frank Biermann und **Thomas Hickmann** sind der Überzeugung, dass die Agenda 2030 nur in einem effektiven Zusammenspiel zwischen einer Vielzahl politischer und gesellschaftlicher Akteure erreicht werden kann. Die Zivilgesellschaft spielt dabei eine ganz besondere Rolle. In der Rubrik ›Drei Fragen an‹ betont **Alexander Trepelkov**, dass trotz großer Defizite die Staaten die SDGs in den nächsten zehn Jahren noch erreichen können. **Achim Steiner**, Leiter des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), spricht im Interview über die Rückschläge durch die Corona-Krise bei der Erreichung der SDGs und die Reformen in den UN. Den Fragen, ob Deutschland seit dem Jahr 2015 Fortschritte darin erzielt hat, zuhause und weltweit gegen Armut und Ungleichheiten vorzugehen, den Klimawandel und die Umweltzerstörung zu bekämpfen sowie Beschäftigung und Infrastrukturausbau nachhaltig zu gestalten, geht **Imme Scholz** nach. **David Donoghue** war einer der Ko-Moderatoren für die Schlussverhandlungen der Agenda 2030. Als Fahrplan für die menschliche Entwicklung und das Leben auf der Erde ist sie für ihn unangefochten.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.
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, mensch-rechtedurchsetzen.dgvn.de, nachhaltig-entwickeln.dgvn.de sowie auf unserem Debattenportal unter dgvn.de/un-debatte/ zu verschiedenen Schwerpunktthemen.

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Ziele für eine bessere Welt

- 195 **Globale Ziele ohne Wirkung oder normative Leitplanken?**
Frank Biermann · Thomas Hickmann
- 196 **Drei Fragen an** | Alexander Trepelkov
- 201 **»Eine Pandemie verdeutlicht die gegenseitige Abhängigkeit.«**
Interview mit Achim Steiner, Leiter des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)
- 206 **Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland**
Imme Scholz
- 212 **Die Verhandlungen zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung**
David Donoghue

Im Diskurs

- 218 **Standpunkt | Endspurt zur Gleichberechtigung**
Bettina Metz
- 219 **Keine Spur von Sprachlosigkeit im Sicherheitsrat**
Steffen Eckhard · Ronny Patz · Mirco Schöfeld

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 225 **Allgemeines**
Generalsekretär | Bericht für die 75. Generalversammlung
Henrike Landré
- 226 **Generalversammlung | 73. Tagung 2018/2019**
Henrike Landré
- 229 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Sozialpakt | Tagungen 2019
Claudia Mahler
- 231 **Ausschuss für die Rechte des Kindes | Tagungen 2019**
Jana Hertwig
- 233 **»Internationale Kooperation liefert Ergebnisse.«**
Rede des deutschen Außenministers Heiko Maas bei der 75. Generalversammlung der Vereinten Nationen
- 238 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 236 **Buchbesprechungen**
- 240 **Impressum**

Globale Ziele ohne Wirkung oder normative Leitplanken?

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist allumfassend und kann deshalb nur in einem effektiven Zusammenspiel zwischen einer Vielzahl politischer und gesellschaftlicher Akteure erreicht werden. Die Zivilgesellschaft muss ihre Regierungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zur Umsetzung antreiben.



Dr. Frank Biermann, geb. 1967, ist Forschungsprofessor am Copernicus Institute of Sustainable Development der Universität Utrecht, Niederlande, und arbeitet zu Globaler Nachhaltigkeitspolitik.

✉ f.biermann@uu.nl



Dr. Thomas Hickmann, geb. 1982, arbeitet am Copernicus Institute of Sustainable Development der Universität Utrecht, Niederlande, mit dem Schwerpunkt Klima- und Nachhaltigkeitspolitik.

✉ t.hickmann@uu.nl

schen, Geschlechtergerechtigkeit sowie zu besserer Verfügbarkeit von Wasser und sanitären Anlagen, erschwingliche und saubere Energie, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, widerstandsfähige Infrastrukturen, lebenswerte Städte und Kommunen und verantwortungsvolle Konsummuster und Produktionsprozesse. Mit diesem umfangreichen und ambitionierten Zielkatalog soll bis zum Jahr 2030 eine ›Transformation unserer Welt¹ hin zu einer gerechteren und friedlicheren Zukunft erreicht werden.

Die SDGs stellen also eine gewaltige Herausforderung für alle politischen und gesellschaftlichen Akteure dar. Aus offiziellen Verlautbarungen der Vereinten Nationen wird regelmäßig deutlich, dass große Erwartungen an die Agenda 2030 und die SDGs geknüpft werden, denn sie geben nicht nur Regierungen, sondern auch internationalen Organisationen einen Orientierungs- und Handlungsrahmen. Doch welche Politikveränderungen haben die SDGs eigentlich bisher auf den Weg gebracht – wenn überhaupt?

Fünf Jahre sind vergangen seitdem die internationale Gemeinschaft in der UN-Generalversammlung im September 2015 ihre neue, ehrgeizige Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) verabschiedete. Der Kern dieses Dokuments sind 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), die in 169 Unterzielen weiter konkretisiert wurden. Diese Ziele sind denkbar breit. Sie reichen von einer besseren Bekämpfung von Armut und Hunger und einem verstärkten Kampf gegen den Klimawandel, Meeresverschmutzung und Artensterben bis hin zur Verminderung sozialer Ungleichheit, zur Verbesserung der allgemeinen Gesundheitsversorgung, erhöhten Bildungschancen für alle Men-

Der neue Ansatz der Agenda 2030

Die Agenda 2030 mit ihren 17 SDGs ist das Ergebnis komplexer zwischenstaatlicher Verhandlungen, die sich über etwa zwei Jahre erstreckten. Auch nichtstaatliche Organisationen (NGOs) wurden dabei umfassend in einer Form konsultiert, die in vielen Aspekten weiter ging als es bisher in der multilateralen zwischenstaatlichen Diplomatie üblich war.² Konzeptionell stellen die 17 SDGs mit ihren 169 Unterzielen einen relativ neuen Ansatz des globalen Regierens dar.³ Zwar gab es globale Zielsetzungen in der internationalen Politik schon

¹ UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

² Pamela Chasek et al., Getting to 2030: Negotiating the Post-2015 Sustainable Development Agenda. Review of European, Comparative & International Environmental Law, 25. Jg., 1/2016, S. 5–14. Siehe dazu auch den Beitrag von David Donoghue in diesem Heft.

³ Frank Biermann/Norichika Kanie/Rakhyun E. Kim, Global Governance by Goal-Setting: The Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals, Current Opinion in Environmental Sustainability, Nr. 26, Juni 2017, S. 26–31.

Drei Fragen an Alexander Trepelkov

Mit Blick auf die COVID-19-Pandemie: Werden die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) bis zum Jahr 2030 erreicht?

Schon vor der COVID-19-Pandemie war die Welt nicht auf dem Weg, viele SDGs zu erreichen. Die gegenwärtige Situation wirkt sich zusätzlich negativ aus. Armut, Arbeitslosigkeit, Hunger und Ungleichheit werden zunehmen. Der Klimawandel schreitet voran. Die SDGs können erreicht werden, doch dies hängt davon ab, wie gut sich die Weltgemeinschaft von der Krise erholt. Humanitäre Nothilfe Maßnahmen können zu umfassenden sozialen Schutzsystemen führen. Der Wechsel zu sauberer Energie und nachhaltigen Nahrungsmittelsystemen kann neue Arbeitsplätze schaffen und gleichzeitig den Druck auf die Umwelt verringern. Die Menschen können von den pandemiebedingten Erfahrungen lernen, um nachhaltiger und integrativer zu arbeiten, zu konsumieren und zu leben. Alle Länder sollten mit Hilfe des UN-Systems ihre Zusammenarbeit verstärken, um dies zu erreichen.

Sind die SDGs mit dem Wirtschaftswachstum vereinbar?

Wirtschaftswachstum ist nach wie vor unverzichtbar, um Armut und Not zu beseitigen. Die Weltwirtschaft muss entschieden nachhaltiger und integrativer werden. Wirtschaftliches Handeln dient nicht dem Eigeninteresse, sondern ist vielmehr ein Mittel zur nachhaltigen Förderung der menschlichen Handlungsfähigkeit und zur Verbesserung der Lebensqualität. Damit dieser Wandel stattfinden kann, müssen die SDGs als Ganzes betrachtet werden – sie verpflichten uns, Maßnahmen zu ergreifen, die die Synergien zwischen den Zielen und Zielvorgaben maximieren und zugleich Nachteile ausgleichen.

Was brauchen wir nach den SDGs im Jahr 2030?

Wissenschaftliche Untersuchungen deuten darauf hin, dass dieses Jahrzehnt nicht nur für die Erreichung der SDGs, sondern auch für die Weichenstellung für die Zukunft eine bedeutsame Zeit ist. Daher wird unser unmittelbares Handeln gewiss die Grundlage für die Vision dessen bilden, was wir in der Zeit nach den SDGs brauchen werden. Die Stärkung der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft, die Verringerung der technologischen Kluft, die Gewährleistung einer nachhaltigen Produktion und eines nachhaltigen Verbrauchs, die Bekämpfung des Klimawandels, die vollständige Inklusivität von Institutionen auf allen Ebenen und der Aufbau von Kapazitäten in den Entwicklungsländern – all dies wird entscheidend dafür sein, dass wir im Jahr 2030 die bestmöglichen Entscheidungen für die Menschheit und den Planeten treffen können.



Alexander Trepelkov,

geb. 1955, ist Verantwortlicher Leiter der Abteilung Ziele für nachhaltige Entwicklung (DSDG) in der UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN DESA).
UN Photo

deutlich früher, vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit. Doch derartige, alles umfassende und weitreichende Ziele wie sie die Agenda 2030 enthält, sind ein Novum im System der Vereinten Nationen.

Die Grundidee der SDGs ist, dass mithilfe ihrer Zielsetzungen neue Politikanstöße für Regierungen und letztlich für alle politischen und gesellschaftlichen Akteure gegeben werden. Allerdings sind die SDGs völkerrechtlich nicht bindend und Regierungen müssen die Ziele und ihre Unterziele nicht formal in ihre Rechtssysteme übernehmen. Eine völkerrechtliche Verbindlichkeit wäre bei diesen umfassenden Zielvorgaben kaum erreichbar gewesen.⁴ Institutionell sind die SDGs ebenfalls eher schwach eingebettet. So gibt es, anders als etwa bei den internationalen Verhandlungen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität, keine regelmäßigen Vertragsstaatenkonferenzen, auf denen die Umsetzung der Ziele mit international abgestimmten Maßnahmen weiter vorangetrieben wird. Stattdessen ist die Aufsicht über die Umsetzung der SDGs in einem Hochrangigen Politischen Forum über Nachhaltige Entwicklung angesiedelt (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF). Hier treffen sich einmal jährlich Vertreterinnen und Vertreter aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und berichten über den Fortschritt bei der Verwirklichung der Agenda 2030 in ihren Ländern.

Somit bleiben die SDGs ein relativ abstraktes Zielgerüst und die Agenda 2030 behält den Charakter einer Absichtserklärung.⁵ Sie formuliert zwar zahlreiche Kernprioritäten für die Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik, lässt den Staaten bei der Umsetzung aber viel Freiheit für nationale Gegebenheiten und Belange. Auch wenn sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf 169 recht konkrete Unterziele verständigt haben, die die Umsetzung der 17 SDGs leiten sollen, bleiben viele dieser Unterziele auf einer abstrakten Ebene. Die Regierungen können das Maß ihrer eigenen Ambitionen bei der Zielumsetzung letztlich selbst bestimmen. Und selbst wo quantitative und klar definierte Indikatoren entwickelt wurden, behalten die Regierungen die Möglichkeit, die Ziele im eigenen Interesse zu interpretieren und sich auf die Unverbindlichkeit der Agenda 2030 zu berufen.

Historisch bauen die 17 SDGs auf den acht Millenniums-Entwicklungszielen aus dem Jahr 2000 auf (Millennium Development Goals – MDGs), die bis zum Jahr 2015 Bestand hatten.⁶ Auch die MDGs hatten schon globale Kernprioritäten festgelegt, um die globale Armut in Entwicklungs- und Schwellenländern zu bekämpfen und sieben weitere Entwicklungsziele zu erreichen. Diese Ziele wurden großenteils mit nur leichten Anpassungen wie-

der in den nun viel umfangreicheren Zielkatalog der Agenda 2030 aufgenommen.⁷

Doch es gibt auch deutliche Unterschiede zwischen den MDGs und den SDGs. Während die acht MDGs im Wesentlichen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Vereinten Nationen ausgearbeitet wurden, sind die 17 SDGs das Ergebnis eines breit angelegten internationalen Verhandlungsprozesses, der mehr als 70 Regierungen und zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter von NGOs einschloss. Zudem sieht die Agenda 2030 vor, dass sich alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – auch die des Globalen Nordens – an einer inklusiven Berichterstattung beteiligen, um die Umsetzung der SDGs regelmäßig zu überprüfen. Die Grundlage hierfür bilden die vom Sekretariat der Vereinten Nationen erstellten Jahresberichte und die von den nationalen Regierungen eingereichten freiwilligen Staatenberichte (Voluntary National Reviews – VNRs).⁸

Ein weiterer Unterschied zwischen der Millenniumsdeklaration und der Agenda 2030 ist der neue Fokus auf Nachhaltigkeit. In der Agenda 2030 sind nun neben ökonomischen und sozialen Zielen auch ökologische Ziele viel stärker verankert. Mit Hilfe der 17 SDGs soll somit wirtschaftlicher Fortschritt mit sozialer Gerechtigkeit in Einklang gebracht und mit einem verminderten Ressourcenverbrauch zum Schutz der Ökosysteme der Erde erreicht werden. Hierbei ist eine integrative Vision leitend: Nur mit politischen Maßnahmen sowohl gegen soziale Ungleichheit und Armut als auch Umweltzerstörung ist nachhaltige Entwicklung möglich.

Dieses Konzept der nachhaltigen Entwicklung hat bekanntlich eine lange Tradition. Als sein politischer Durchbruch gilt die Veröffentlichung des ›Brundtland-Berichts‹ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (World Commission on Environment and Development – WCED) im Jahr 1987.⁹ In den folgenden Jahren wurde nachhaltige Entwicklung zum Hauptmotiv globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik und es wurde vielfach in internationalen Konferen-

zen und Übereinkommen versucht, nachhaltige Entwicklung weltweit zu fördern. Mit der Agenda 2030 und den 17 SDGs soll nun eine neue Ebene globaler Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik etabliert werden, die Politikfelder wie zum Beispiel Bildung, Gesundheit und Umweltschutz verknüpft und Synergieeffekte zwischen diesen Feldern erzeugt.¹⁰ Die 17 SDGs sollen auf diese Weise eine kohärentere Politik für nachhaltige Entwicklung weltweit begünstigen. Aber was wurde bislang erreicht?

Bestandsaufnahme der Umsetzung

Fünf Jahre nach Verabschiedung der Agenda 2030 und der 17 SDGs kann eine erste Zwischenbilanz gezogen werden und viele Institutionen haben umfassende Berichte hierzu vorgelegt. Die meisten davon ziehen eine gemischte Zwischenbilanz und blicken kritisch auf die Anstrengungen der Staatengemeinschaft zur Verwirklichung der Agenda 2030.

Nachhaltige Entwicklung ist nur mit politischen Maßnahmen gegen soziale Ungleichheit, Armut und Umweltzerstörung möglich.

So nennt der Jahresbericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom Juli 2020 zwar schon einige Erfolge. Zum Beispiel konnten in den vergangenen Jahren die Mütter- und Kindersterblichkeit reduziert, der Zugang zu Elektrizität für mehr Menschen ermöglicht und der Anteil von Frauen in Führungspositionen leicht erhöht werden. Auf der anderen Seite bemängelt der Bericht, dass zum ersten Mal seit dem Jahr 1989 wieder eine wachsende Zahl von Menschen in absoluter Armut lebt und es an Fortschritten im Kampf gegen Hunger, Klimawandel und soziale Ungleichheit mangelt.¹¹ Obwohl dieser Bericht nur die ersten Monate der

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

⁵ Marjanneke Vijge et al., Governance Through Global Goals, in: Frank Biermann/Rakhyun E. Kim (Eds.), Architectures of Earth System Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation, Cambridge, UK, 2020, S. 254–274.

⁶ UN-Dok. A/RES/55/2 v. 18.9.2000.

⁷ UN Doc. A/56/326 v. 6.9.2001.

⁸ Marianne Beisheim, Vom Schönwetterbericht zum Transformations-Rapport, WeltTrends, 28. Jg., 165/2020, S. 32–37.

⁹ World Commission on Environment and Development (WCED), Our Common Future, Oxford 1987.

¹⁰ Måns Nilsson/Dave Griggs/Martin Visbeck, Policy: Map the Interactions Between Sustainable Development Goals, Nature, Vol. 534, 7607/2016, S. 320–322.

¹¹ United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2020, New York 2020.



UN-Generalsekretär António Guterres (r.) beruft – virtuell – den ersten ›Moment der Aktionsdekade für die SDGs‹ ein. Der ›SDG-Moment‹ dient dazu, Bilanz zu ziehen und zu prüfen, wo die Weltgemeinschaft bei der Erreichung der SDGs und in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie steht, und die nötigen Maßnahmen zur Umsetzung der Agenda 2030 festzulegen. UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

COVID-19-Pandemie abdeckt, folgert er bereits, dass die Krisensituation die ärmsten und schwächsten Bevölkerungsgruppen in vielen Staaten am stärksten trifft und soziale Ungleichheiten weiter verschärft werden, wenn keine umfassenden Gegenmaßnahmen getroffen werden.

Der Globale Bericht über nachhaltige Entwicklung (Global Sustainable Development Report – GSDR) ergänzt den Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen. Als Meta-Untersuchung (assessment of assessments) erscheint er alle vier Jahre vor den Gipfeltreffen der Vertreterinnen und Vertreter der UN-Mitgliedstaaten.¹² Er wird von wissenschaftlichen Expertinnen und Experten ver-

Alle Staaten liegen bei der Verwirklichung der SDGs im Rückstand und haben Nachholbedarf.

fasst, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen auswählt. Vor allem die Wechselwirkungen zwischen den SDGs sollen dabei ermittelt werden. Der letzte Bericht aus dem Jahr 2019 warnt davor, dass die internationale Gemeinschaft Gefahr läuft,

ihre erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der SDGs vor allem durch die wachsende soziale Ungleichheit und die Übernutzung natürlicher Ressourcen zunichte zu machen. Vor diesem Hintergrund ruft der Bericht alle Regierungen, Kommunen, privaten Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Gruppen und alle Bürgerinnen und Bürger zu stärkerem Engagement auf, um nach den Grundsätzen der sozialen Inklusion und Nachhaltigkeit zu handeln und für diese einzutreten.

Neben diesen offiziellen Berichten der Vereinten Nationen zur Agenda 2030 existieren verschiedene Indizes, die anhand detaillierter Kriterienkataloge den Fortschritt bei der Umsetzung der Agenda 2030 in einzelnen Staaten messen und miteinander vergleichen. Ein prominenter Index ist der von der Bertelsmann-Stiftung und dem Netzwerk ›Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung‹ (Sustainable Development Solutions Network – SDSN) gemeinsam veröffentlichte SDG-Index (Sustainable Development Goals Index).¹³ Er erstellt eine Rangliste der SDG-Umsetzung aller Staaten, von denen Daten vorliegen. Doch noch kein Staat der Welt erzielt in diesem Index die volle Punktzahl. Dies zeigt, dass alle Staaten bei der Verwirklichung der SDGs im Rückstand liegen und Nachholbedarf haben. Eine große Lücke klafft zudem zwischen den Ländern auf den vorderen und hinteren Platzierungen. Auffallend ist dabei, dass nur europäische Staaten auf den 15 ersten Plätzen gelistet werden. Dies führte zu der Kritik, dass die ungleichen Ausgangsbedingungen der Länder nicht in solche Messungen einfließen, die Messkriterien teilweise willkürlich gewählt seien und dies zu verzerrten Ergebnissen führe.¹⁴ Ebenso wird die fehlende Unterstützung der ärmsten Länder bei der Umsetzung der SDGs bemängelt sowie die Vernachlässigung der strukturellen Gründe für die existierenden Wohlstandsunterschiede sowohl zwischen als auch innerhalb von Staaten.

Einige der Studien und Stellungnahmen von NGOs sind noch deutlich kritischer. Als sich die Staatsoberhäupter und Regierungen der UN-Mitgliedstaaten Mitte des Jahres 2019 am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York zur Erörterung der SDGs trafen, rief eine Gruppe von NGOs wegen der langsamen Umsetzung der SDGs den weltweiten Notstand aus. In einer gemeinsamen Erklärung forderten die Organisationen alle Regierungen dazu auf, die SDGs endlich ernst zu

¹² United Nations, Global Sustainable Development Report (2019): The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development, New York 2019.

¹³ Bertelsmann Stiftung/Sustainable Development Solutions Network (SDSN), Sustainable Development Report 2020, www.sdgindex.org/

¹⁴ Roberto Bissio, Warum sich Wohlstand und Nachhaltigkeit nicht mit einer Zahl messen lassen, Global Policy Watch, Global Policy Forum (GPF), 16.7.2019, www.globalpolicywatch.org/blog/2019/07/16/warum-sich-wohlstand-und-nachhaltigkeit-nicht-mit-einer-zahl-messen-lassen/

nehmen und konkrete Maßnahmen zu ergreifen.¹⁵ Außerdem kritisieren NGOs den offiziellen Berichtsprozess zu den SDGs. Die nationalen Berichte verwiesen, so argumentieren sie, zum Großteil lediglich auf Erfolge, während eine breitere konstruktive Reflexion ausbliebe, da sich Regierungen auf diplomatischem Parkett nur selten in die Parade führen und NGOs kaum Möglichkeiten hätten, um die Berichte kritisch zu kommentieren.¹⁶

Zusammenspiel ist entscheidend

Während also kleinere Fortschritte bei einigen SDGs zu verzeichnen sind, ist der Weg noch lang und der Umsetzungsprozess bislang zu langsam. Im kommenden Jahrzehnt sind deshalb enorme Anstrengungen nötig, um die Agenda 2030 zu verwirklichen. Zurzeit bleibt die Agenda hinter ihrem Anspruch zurück, eine weltweite Transformation auf den Weg zu bringen und dabei ›niemanden zurückzulassen‹ (leaving no one behind), wie es dort formuliert wurde. Die verwundbarsten gesellschaftlichen Gruppen leiden weiterhin am stärksten unter sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit und fortschreitender Umweltzerstörung. Die bisherigen politischen Maßnahmen reichen sicher nicht, um die SDGs bis zum Jahr 2030 weltweit zu realisieren.

Dies wird durchaus auch bei den Vereinten Nationen selbst so gesehen. Im September 2019 rief UN-Generalsekretär António Guterres deshalb eine weltweite ›Aktionsdekade‹ (Decade of Action) für die Jahre 2020 bis 2030 aus, um das Tempo der Umsetzung der SDGs zu erhöhen.¹⁷ In seiner Rede nahm er zuvorderst die nationalen Regierungen in die Pflicht und forderte von ihnen mehr finanzielle Aufwendungen für nachhaltige Entwicklung. Zudem betonte er die Bedeutung lokaler Politik, denn hier würden konkrete Projekte für nachhaltige Entwicklung umgesetzt. Und es seien alle gesellschaftlichen Bereiche gefragt, um die notwendige Transformation voranzutreiben.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der SDGs ist vor allem auch ein besseres Zusammenspiel aller politischen Ebenen zentral. Auf globaler Ebene müssen die Zusammenhänge zwischen einzelnen SDGs besser beachtet und Potenziale für Synergien

gefunden werden. Aber es müssen auch Konflikte zwischen den Zielen angegangen werden. Im nationalen Rahmen müssen dringend bessere Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsstrategien und entsprechende Politikprogramme entwickelt und umgesetzt werden, wobei öffentliche Auftraggeber, Unternehmen und Interessengruppen zusammengebracht und Anreize für nachhaltige Entwicklung gesetzt werden.¹⁸ Es reicht nicht, dass Regierungen einzelne Initiativen in Gang setzen – vielmehr sind Initiativen aller politischen und gesellschaftlichen Akteure in einem politischen Mehrebenensystem erforderlich. Nur so kann die Vision der Agenda 2030 zu realer Politik werden.

Für eine größere Verbindlichkeit

Ob die SDGs als stabile normative Leitplanken fungieren oder wirkungslos bleiben, wird neben den genannten Faktoren im Endeffekt auch entscheidend von der Zivilgesellschaft abhängen. Die rechtliche Unverbindlichkeit der Agenda 2030 birgt die Gefahr, dass Regierungen sich letztlich nicht an die 17 SDGs und ihre 169 Unterziele gebunden fühlen. Die Zivilgesellschaft könnte die SDGs verbindlich wirken lassen, wenn es ihr gelänge, ihre

Die bisherigen politischen Maßnahmen reichen sicher nicht, um die SDGs bis zum Jahr 2030 weltweit zu realisieren.

Regierungen auf nationaler und kommunaler Ebene für die Umsetzung der 17 SDGs stärker zur Verantwortung zu ziehen. Die Agenda 2030 und die SDGs geben der Zivilgesellschaft neue Mittel an die Hand, um fundamentale Rechte für Mensch und Natur einzufordern.

Dabei kann der umfangreiche und ambitionierte Zielkatalog der SDGs natürlich keine nationale Gesetzgebung ersetzen. Die SDGs müssen vielmehr kontextualisiert und heruntergebrochen, also an ihre nationalen und lokalen Gegebenheiten ange-

¹⁵ Action for Sustainable Development, Why We Stand Together Now, standtogethernow.net/stand-together-now/

¹⁶ Marianne Beisheim, UN-Gipfel – Jetzt mal Taten statt Worte? Staats- und Regierungschefs treffen sich zum SDG-Gipfel in New York, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Aktuell Nr. 49, Berlin 2019.

¹⁷ António Guterres, Remarks to High-level Political Forum on Sustainable Development, 24.9.2019, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-24/remarks-high-level-political-sustainable-development-forum

¹⁸ Kerstin Krellenberg et al., Einmal Transformation für alle, bitte! Kommunen, Stadtforschung, Forschungsförderung und die Umsetzung der SDGs, GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society, 28. Jg., 4/2019, S. 337–341.

passt werden. Für die Umsetzung gibt es kein allgemeingültiges Modell oder eine Universalmethode.¹⁹ Die Agenda 2030 und die SDGs sollten daher nicht mit zu großen Erwartungen überfrachtet werden und bedürfen weiterer Ausgestaltung durch alle politischen und gesellschaftlichen Akteure. Diese Ausgestaltung findet in Form politischer Aushandlungsprozesse statt, in denen zivilgesellschaft-

weise die offiziellen Treffen des HLPF im Juli dieses Jahres virtuell statt, wie auch alle geplanten Nebenveranstaltungen von NGOs. Keine Frage, diese neue ›Online-Diplomatie‹ unter Corona-Bedingungen erschwert den politischen Dialog zwischen Regierungen und der Zivilgesellschaft und macht informelle Gespräche mit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern abseits des offiziellen Geschehens unmöglich.²⁰

Wären die SDGs bereits umgesetzt, hätte die gegenwärtige Gesundheitskrise viele Staaten nicht so stark getroffen.

liche Akteure eine treibende Kraft sein können. Die Agenda 2030 bietet somit wichtige Bausteine, um bessere Strategien für eine nachhaltigere Entwicklung zu entwerfen und diese zu stärken.

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat leider die Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure stark vermindert. Ein Großteil der Konsultationen mit Regierungen ist in virtuelle Plattformen verlagert und die meisten Protestaktionen in die Kanäle verschiedener sozialer Medien verschoben worden. So fanden beispiels-

Ausblick: die SDGs und die Corona-Krise

Durch die COVID-19-Pandemie ist die Agenda 2030 in den Hintergrund öffentlicher Aufmerksamkeit und medialer Berichterstattung geraten. Dennoch ist offensichtlich: Wären die SDGs bereits umgesetzt, hätte die Gesundheitskrise viele Staaten nicht so stark getroffen. Und auch andere Auswirkungen der Krise hätten durch die Verwirklichung der SDGs abgemildert werden können. Die SDGs könnten daher als ideales Rezept gesehen werden, um die aktuelle Krise zu bewältigen und künftige zu verhindern. In den Worten von António Guterres: »Wir müssen den Wiederaufbau in eine echte Chance verwandeln, um die Dinge für die Zukunft richtig zu machen.«²¹

Leider bietet die derzeitige Lage des Multilateralismus wenig Grund für Zuversicht. Allen Aufrufen des UN-Generalsekretärs und der Präsidentin des Wirtschafts- und Sozialrats (Economic and Social Council – ECOSOC) der Vereinten Nationen, Mona Juul, zum Trotz konnten sich die nationalen Regierungen in New York im Juli dieses Jahres nicht einmal auf einen Minimalkompromiss einigen. Die geplante Verabschiedung eines Abschlussdokuments der Konferenz blieb aus. Ebenso wenig erzielten die Vertreterinnen und Vertreter der Staaten eine Einigung über die angestrebte Reform und Stärkung des HLPF. Somit sind Format und Thema des nächsten geplanten Treffens im Juli 2021 bis heute unklar. Dies lenkt die derzeitigen Hoffnungen umso mehr auf die Zivilgesellschaft und ihre Instrumente, um den Druck auf die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger weiter zu erhöhen.

English Abstract

Dr. Frank Biermann · Dr. Thomas Hickmann

Global Goals Without Effect or Normative Guardrails? pp. 195–200

The 2030 Agenda for Sustainable Development, including the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and 169 targets, builds upon a novel approach to global governance and towards sustainable development. Five years after the adoption of the 2030 Agenda, however, only limited progress has been made to achieve the goals and targets. The COVID-19 pandemic further hampers the implementation of sustainable development strategies, while the SDGs could be used as a recipe to cope with the current crisis. Civil societies worldwide play a key role in holding governments accountable for the commitments they made in the 2030 Agenda.

Keywords: António Guterres, Entwicklungsziele /MDGs/SDGs, Generalsekretär, Multilateralismus, Pandemie, Zivilgesellschaft, Sustainable Development Goals (SDGs), Secretary-General, multilateralism, pandemic, civil society

¹⁹ David Donoghue/Amina Khan, *Achieving the SDGs and ›Leaving No One Behind‹: Maximising Synergies and Mitigating Trade-offs*, London 2019.

²⁰ Jens Martens, *Globale Nachhaltigkeitsdiplomatie im Schatten von Corona*, GPF, August 2020, www.globalpolicy.org/images/pdfs/Briefing_0820_HLPF-2.pdf

²¹ United Nations, *The Sustainable Development Goals: Our Framework for COVID-19 Recovery*, 2020, www.un.org/sustainabledevelopment/sdgs-framework-for-covid-19-recovery/

»Eine Pandemie verdeutlicht die gegenseitige Abhängigkeit.«

Interview mit Achim Steiner, Leiter des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), über die Rückschläge durch die Corona-Krise, die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) und die Reformen in den UN.

Patrick Rosenow: Ein Drittel der Zeit bis zur Umsetzung der Agenda 2030 ist bereits vergangen: Sind die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) angesichts der COVID-19-Pandemie überhaupt noch bis zum Jahr 2030 erreichbar?

Achim Steiner: Im Jahr 2020 ist es schwer, so etwas vorauszusagen. Klar ist: Wir werden in vielen Ländern erst einmal enorme Rückschläge erleben. Das hat natürlich auch Konsequenzen für das quantitative Erreichen mancher der Indikatoren, die mit den SDGs verbunden sind. Interessant werden die nächsten zwölf bis 24 Monate sein. Manches, was die SDGs im Jahr 2015 als Zielmargen ausgegeben haben, erleben wir gerade in dieser Krise als eine Antriebsfeder, um Dinge schneller umzusetzen: beispielsweise die Digitalisierung. Das betrifft auch die Überlegungen, wie wir unsere Gesundheitssysteme und das Phänomen der Ungleichheit stärker ins Zentrum der nationalen Entwicklungspolitik und weltweit stellen müssen. Von daher denke ich, dass die SDGs in vieler Hinsicht eine Beschleunigung der Umsetzung erreichen können – auch, wenn wir natürlich erst einmal abwarten müssen, wie sehr wir zurückgeworfen werden. Für mich ist beides zu erkennen: ein Rückschlag, aber auch Möglichkeiten zu vielleicht größeren Schritten.

Könnte die Pandemie von Regierungen auch als Vorwand dafür genutzt werden, dass die SDGs nicht erreicht werden können?

Viele Regierungen stehen vor dem großen Dilemma, sowohl unmittelbare Maßnahmen treffen als auch langfristige Entwicklungen im Blick haben zu müssen. Viele Länder haben gar nicht die finanziellen Mittel, um ihre Volkswirtschaften zu stabilisieren und gleichzeitig die Kapazitäten ihrer Gesundheitssysteme zu stärken. Aber beides muss geschehen. Wir müssen priorisieren, wir müssen



Der Leiter des UN-Entwicklungsprogramms Achim Steiner.
UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

kurzfristig eingreifen und gleichzeitig müssen wir Wege finden, wie wir finanzielle Mittel und politische Maßnahmen darauf ausrichten, um wieder mit einer Entwicklungsperspektive in die Zukunft zu schauen. Es geht letztlich darum, vor allem den durch die Pandemie am stärksten betroffenen Menschen zu helfen. Regierungen müssen Prioritäten setzen. Da ist die Gefahr natürlich groß, dass beispielsweise der Erhalt einer nationalen Fluglinie, an die etwa 10 000 Arbeitsplätze gebunden sind, stärker in den Vordergrund rückt als vielleicht die zwei Millionen Menschen, die im informellen Sektor im Klein- und Mittelindustriebereich tätig sind. Genau dies ist eine der wichtigen Aufgaben, die wir als UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme – UNDP) gegenwärtig versuchen zu erfüllen, indem wir mit unseren so genannten sozioökonomischen Bewertungen den Staaten zur Seite stehen. Gerade bei der Bekämpfung des Klimawandels stellt sich die Frage: Ist der Klimawandel ein langfristiges Problem und

kann daher in die zweite Reihe treten? Oder ist gerade diese Krise eine Möglichkeit, in erneuerbare Energieformen und eine entsprechende Infrastruktur zu investieren, die ansonsten vielleicht erst in fünf oder zehn Jahren zum Zuge kommen? In nahezu jedem Land wird diese Diskussion nicht nur innerhalb der Regierung geführt, sondern auch in der Öffentlichkeit. In der politisch zunehmend angespannten Lage werden genau diese Diskussionen immer wichtiger werden.

Was können wohlhabende Staaten wie Deutschland unternehmen, um gerade die am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs) bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zu unterstützen?

In einer solchen, fast alle Staaten betreffenden Krise ist der erste Reflex der Regierungen, sich auf das eigene Land zu konzentrieren. Dass die Regierungen in den ersten Monaten nicht in der Lage waren, in einem solchen Krisenmoment gemeinsam zu handeln, musste auch die Europäische Union (EU) schmerzhaft erfahren. Die wohlhabenden Länder und gerade auch Deutschland sollten nun den Zusammenhalt stärken. Eine Pandemie verdeutlicht die gegenseitige Abhängigkeit. Es muss mit Weitsicht und Courage versucht werden, der eige-

Angesichts dieser historisch beispielelosen Krise ist es wichtig, allen Ländern die Möglichkeit zu geben, sich wieder zu erholen.

nen Bevölkerung einen Blick dafür zu öffnen, wie abhängig wir voneinander sind. Dies geht mit der Stabilisierung der Weltwirtschaft weit über die gesundheitspolitische Dimension dieser Corona-Krise hinaus. In Afrika, Teilen Lateinamerikas und Asiens ist dies eher eine volkswirtschaftliche Krise, als dass das Virus selbst eine Gefahr darstellt. Wir müssen das Ziel, in eine gemeinsame weltwirtschaftliche Stabilisierung zu investieren, stärker in den Vordergrund rücken.

Es geht nicht nur darum, jetzt Schuldenerlasse oder mehr Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Angesichts dieser historisch beispielelosen Krise ist es wichtig, allen Ländern die Möglichkeit zu geben, sich wieder zu erholen. Die Vereinten Nationen spielen hier eine zentrale

Rolle. Sie sind ein Forum. Aber es sind nicht nur die UN, die diese gemeinsame Gesundheitspolitik und eine internationale solidarische Wirtschaftspolitik fördern können. Ein Land wie Deutschland kann vor allem verbunden mit der EU hierbei eine bedeutende Rolle spielen: als Mitglied der Gruppe der 7 (G7), als Mitglied der G20 und als Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen. Deutschland kann internationale Allianzen fördern und damit nicht nur politische Handlungsfähigkeit schaffen, sondern die wirtschaftlichen Möglichkeiten wie Finanzierungen, Kreditlinien aber auch Schuldentilgungen und Schuldenverschiebungen beeinflussen, sodass wir uns mit einem realistischen Ansatz aus dieser Krise wieder herausbewegen können.

Welche Fortschritte wurden bisher weltweit bei der Erreichung der SDGs erzielt?

Jährlich stellen über 40 UN-Mitgliedstaaten im Hochrangigen politischen Forum über nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) ihre nationalen Berichte zu den SDGs vor. Weit über einhundert Länder haben dies bereits getan. Wir stellen dabei ohne Zweifel fest, dass die SDGs – mit wenigen Ausnahmen – als Referenzrahmen für nationale Entwicklungsentscheidungen anerkannt wurden. Selbst ein Land wie Deutschland, das im Wesentlichen ein Vorreiter und großer Unterstützer der SDGs war und ist, nimmt die Ziele auch für sich ernst. Festzuhalten ist jedoch: Fünf Jahre sind keine sehr lange Zeit für ein global verabschiedetes Rahmenwerk, das sich bis auf die Gemeindeebene auswirkt, um bereits jetzt überall tiefgreifende Fortschritte festzustellen.

Gerade diese Staaten, die bereits ihre Berichte vorgestellt haben, verdeutlichen, dass die Umsetzung der SDGs ein Prozess ist, der mit zunehmender Geschwindigkeit stattfindet. Derzeit kann aber, erstens, nur bedingt über Statistiken und quantitative Messung bestimmt werden, wie sehr die SDGs vor Ort bereits grundlegende Dinge verändert haben. Ein Grund dafür ist, dass Statistiken über soziale Veränderungen, soziale Sicherungssysteme oder erneuerbare Energien erst mit ein, zwei Jahren Verzögerung gemessen werden können. Und, zweitens, muss nationale Politik über Parlamente, über nationale Industriepolitik oder Energiepolitik in mögliche Maßnahmen und praktische Umsetzungen übersetzt werden. Für mich bleibt ermutigend, dass sich die SDGs in nationalen Diskussionen schneller widergespiegelt haben als die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals –

MDGs). Sehr interessant ist zudem, dass die Wirtschaft sich diese SDGs zunehmend als Referenzrahmen zu eigen macht, weil die Ziele die großen Risiken unserer Zeit widerspiegeln. Die SDGs sind für die Wirtschaft ein wichtiger Fahrplan.

Im Jahr 2020 gibt es global betrachtet nicht die großen Durchbrüche. Auf einzelne Länder heruntergebrochen sind hingegen erstaunliche und ermutigende Initiativen zu beobachten. So hat beispielsweise der indische Premierminister Narendra Modi vor kurzem angekündigt, dass er in 1000 Tagen 450 000 Dörfer in Indien an das Glasfaserkabelnetzwerk anschließen wird. Dies ist ein Beispiel dafür, welche Durchbrüche während einer Pandemie möglich sind. Der digitale Graben – die Hälfte der Weltbevölkerung hat noch immer keinen Zugang zum Internet – könnte in den nächsten fünf Jahren vielleicht auf nur noch zehn oder 20 Prozent schrumpfen. Das wäre ein Durchbruch in einer Welt, die sich zunehmend mit Digitalisierung weiterentwickelt. Außerdem wäre es ein erstaunlicher Impuls zur Armutsbekämpfung, für Entwicklung und für eine gerechtere Urbanisierung.

Oftmals wird kritisiert, dass das HLPF ein zu schwaches Überprüfungsorgan ist, um die SDGs voranzutreiben, da es keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen trifft. Was müsste sich ändern, um das Forum zu stärken und damit der Umsetzung der SDGs neuen Schwung zu verleihen?

Das HLPF ist bislang nicht gescheitert. Es ist ein Forum, das die Länder und ihre Vertreterinnen und Vertreter zusammenbringt. Es bringt sie miteinander ins Gespräch, um die SDGs als ein verbindliches, aber auch verbindendes Rahmenwerk immer wieder in den Vordergrund zu stellen. Die Vereinten Nationen erfüllen also dieses ›weiche Mandat‹ und führen eine Idee zusammen. Diese soll aber auch das nationale Entwicklungsdanken prägen und immer wieder ins Zentrum rücken. Wir müssen aber bedenken: Die Vereinten Nationen sind kein Weltpolizist für vernünftige nationale Entwicklung. Die UN-Foren sind keine Weltpolizei für die SDGs. Die Umsetzung dieser Ziele für nachhaltige Entwicklung wird immer davon abhängen, was sich in den einzelnen Staaten abspielt. Dort müssen sie verankert werden, in den Parlamenten, in nationaler Entwicklungspolitik, in Gesetzen, in den Haushalten. Das HLPF ist ein wichtiges und nützliches Forum, in dem diese gemeinsame Zielsetzung immer wieder in den Vordergrund gerückt wird. Das Hauptaugenmerk für uns ist aber, wie diese SDGs in nationalen Diskussionen und nationaler Ent-

Achim Steiner

Der Diplomat Achim Steiner ist seit dem 19. April 2017 Leiter des UN-Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in New York. Damit ist er der ranghöchste deutsche Mitarbeiter innerhalb des UN-Systems. Zwischen den Jahren 2006 und 2016 leitete er als Exekutivdirektor das UN-Umweltprogramm (UNEP) in Nairobi. Anschließend war er Direktor der Oxford Martin School sowie Leiter weiterer international tätiger Organisationen, bevor ihn UN-Generalsekretär António Guterres zum UNDP-Leiter ernannte. Steiner ist für die Arbeit der UN zur Unterstützung von nachhaltiger Entwicklung und der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) verantwortlich. Daneben ist er stellvertretender Vorsitzender der UN-Gruppe für nachhaltige Entwicklung, in der 40 Einheiten des UN-Systems zusammengeschlossen sind, die sich für die Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung einsetzen, sowie stellvertretender Vorsitzender der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zur digitalen Finanzierung der SDGs.

wicklungspolitik als ein entscheidendes Instrument verankert werden können, um zu besseren Entwicklungsergebnissen zu gelangen.

UN-Generalsekretär António Guterres hat zu Beginn seiner Amtszeit im Jahr 2017 damit begonnen, das UN-Entwicklungssystem (UNDS) zu reformieren, um es auch für die Umsetzung der SDGs effektiver zu gestalten. Wo stehen die UN derzeit bei der Umsetzung und wo gibt es Konflikte?

Der Ausgangspunkt für den Generalsekretär war einerseits eine neue Entwicklungsagenda, aber andererseits ein Entwicklungssystem der Vereinten Nationen, das über 60 Jahre schrittweise entwickelt wurde. Wir sind eine ›Föderation‹ von über 40 Organisationen, die von Weltgesundheitsorganisation bis hin zu HIV/Aids und Welternährungsprogrammen oder humanitärer Hilfe alles im Sinne einer internationalen Dienstleistung der Vereinten Nationen bereitstellt. Wie viele Mitgliedstaaten hat auch António Guterres klar erkannt, dass wir neben den SDGs überlegen mussten, ob dieses Entwicklungssystem besser gebündelt werden kann, um Kohärenz, Koordination und Kooperation stärker zu fördern. Er suchte nach einem Weg, wie das Amt des Generalsekretärs einen direkteren Zugang zu einer UN-Stimme in den Ländern haben kann. Dies und andere Faktoren führten dazu, dass die Residierenden Koordinatorinnen und Koordinatoren (Resident Coordinator – RC) in den einzelnen Staaten nicht mehr dem UNDP, sondern nun direkt dem Generalsekretär

unterstellt sind. Es ist damit die Aufgabe des Amtes der stellvertretenden Generalsekretärin Amina Mohammed, diese Funktion wahrzunehmen und strategisch auszufüllen.

Für das UNDP entfällt damit eine Funktion. Aber für mich, der das Amt als Leiter des UNDP antrat, als diese Reform sich schon in der Umsetzung befand, war es zugleich eine Chance. Das UNDP wurde nicht gegründet, um Entwicklungsorganisationen oder das UN-System zu koordinieren, sondern es ist die zentrale Organisation, die den Entwicklungsauftrag innerhalb der Vereinten Nationen hat. Durch diese Reform wurde das UNDP gewissermaßen auch wieder gestärkt. Das Koordinieren einer so vielschichtigen und komplexen ›UN-Familie‹ erfordert enorm viel Energie. Gleichzeitig

Die internationale Gebergemeinschaft hat eine zunehmende Skepsis zwischen bilateralen und multilateralen Finanzierungsansätzen entwickelt.

ist man in einer solchen Funktion angreifbar, weil es immer eine Person geben wird, die unzufrieden oder nicht einverstanden ist. Für das UNDP ist es die Chance, sich als eine zukunftsorientierte Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen weiterzuentwickeln, neu auszurichten und trotzdem das Rückgrat des UNDS zu sein. Das Programm ist die größte Organisation innerhalb der Vereinten Nationen mit einer Präsenz in 170 Ländern und rund 17 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das betrifft auch das Mandat, mit dem wir den Regierungen zur Seite stehen, die tagtäglich mit immer komplexeren und systemischen Herausforderungen Entscheidungen treffen müssen.

Deswegen investiere ich sehr bewusst und sehr konkret in die Fähigkeit, dass wir als UNDP in den Bereichen Digitalisierung, Finanzierung und Innovation, aber auch bei der Bündelung von klimapolitischen Projekten und Programmen nicht nur unter dem Verständnis sektoraler Vorhaben Maßnahmen durchführen. Gleichzeitig möchte ich das UNDP als ein Rückgrat der gesamten globalen Klimapolitik weiter festigen. Diese Schritte haben dazu geführt, dass das UNDP drei Jahre später – trotz vieler Stolpersteine und Unsicherheiten – nicht geschwächt aus dieser Reform herausgegangen ist. Für die Vereinten Nationen hat das UNDS unter

Führung des UNDP gerade in dieser Corona-Krise Handlungsfähigkeit bewiesen, indem wir es in weniger als 100 Tagen in über 100 Ländern ermöglichen haben, nationale sozioökonomische Bewertungen durchzuführen. Dies inmitten einer Corona-Krise zu leisten, einschließlich in Bürgerkriegsländern wie Jemen oder Libyen, verdeutlicht, dass das UNDP ein strategischeres Mandat erhalten hat. Letztendlich soll das UNDP damit in einem Verbund die Integrationsfunktion innerhalb der Vereinten Nationen übernehmen und nicht koordinieren. Darin sehe ich die große Chance für die nächsten Jahre.

Wenn man sich aber das UNDP-Budget anschaut, sind nur noch ungefähr zehn Prozent Ihres regulären Haushalts sogenannte Kernbeiträge, über die Sie selbst verfügen können. Alles andere sind projektgebundene freiwillige Mittel. Können Sie unter diesen Umständen überhaupt arbeiten und Reformen vorantreiben?

In gewisser Hinsicht ist es ein Albtraum. Einerseits haben wir ein strategisches Mandat, das ausschlaggebend für das UNDS ist, den Entwicklungsauftrag zu erfüllen und für die internationale Gemeinschaft in über 170 Ländern tätig zu sein. Andererseits ähnelt es einem ›Gemischtwarenladen‹, wo sich jeder Geber ein Projekt oder eine Dienstleistung aussucht. Hier klafft eine enorme Lücke. Dies ist allerdings kein Phänomen, das nur das UNDP betrifft. In den vergangenen 15 Jahren haben wir fast überall erlebt, dass sich innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft eine zunehmende Skepsis und Konkurrenz zwischen bilateralen und multilateralen Finanzierungsansätzen entwickelt hat. Wir unterschätzen, wie viel wir dadurch verloren haben, denn vieles von dem, was eine Institution effektiv und handlungsfähig macht, ist nicht in Einzelprojekten zu messen. Es ist die Kernkompetenz und unsere Fähigkeit, dass wir es in den letzten sieben Monaten geschafft haben, in keinem Land der Welt unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abziehen oder unsere Arbeit stoppen zu müssen. Im Gegenteil: Genau in dieser Krise wurde deutlich, dass das UNDP eine Art internationale Plattform ist, auf der die kritische Zusammenarbeit und die gegenseitige Hilfe absolut erlebbar war und umgesetzt wurde.

Mein Ziel ist es, sowohl in den traditionellen Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als auch in den aufsteigenden Wirtschaftsmächten ein Verständnis für den Nutzen und den Wert dieser Investitionen zu fördern. Der finanzielle Beitrag eines

Einzellands zum Budget ist oft so verschwindend gering im Vergleich zu anderen Dingen. Das UNDP-Portfolio umfasst gegenwärtig über 2900 Projekte, die Ausgaben belaufen sich auf fast fünf Milliarden US-Dollar im Jahr. Andere Organisationen haben viel schwierigere Ausgangsbedingungen. Daher sehe ich es eher als eine Chance. Das ist das Kapital, das ist das Vertrauen, das wir im Augenblick von den Ländern erhalten. Mein Auftrag ist es, das UNDP als eine Organisation der Zukunft im Bereich Entwicklungszusammenarbeit weiterzuentwickeln. Dann werden Staaten auch automatisch wieder zur Erhöhung der Kernbeiträge beitragen.

Aber es ist ein langer, schwieriger und schmerzlicher Weg. Einigen Ländern fällt es leicht, dem UNDP 100 Millionen US-Dollar für die Arbeit in Bürgerkriegsländern zu geben, weil diese selbst dort nicht handeln können. Für ganze Landstriche hingegen, etwa für die Sahel-Region, gibt es nur einen kleinen Korb an Projekten. Das rächt sich irgendwann, weil die Organisation selbst nicht mehr die Fähigkeit besitzt, sich konzeptionell und entsprechend des Bedarfs weiterzuentwickeln. Letztlich werden die Vereinten Nationen so geschwächt. Wir müssen mit der internationalen Gemeinschaft einen anderen Weg der Finanzierung gehen. Und nur, um dies noch einmal in Relation zu setzen: Die Bevölkerung von New York wendet fast so viel Geld für ihre Feuerwehr auf, wie die USA dem UN-Generalsekretär für das gesamte reguläre Budget für die Vereinten Nationen innerhalb eines Jahres bereitstellen. Deutschland leistet als viertgrößter Beitragszahler für den regulären UN-Haushalt einen Betrag von weniger als 200 Millionen US-Dollar im Jahr. Überschlägt man dies grob, dann ist das ungefähr eine Tasse Kaffee pro Bundesbürger beziehungsweise Bundesbürgerin.

Wir haben den Blick für die Verhältnismäßigkeit verloren und wir haben auch ein wenig den Glauben daran verloren, dass es sich lohnt. Unsere Parteien, unsere Parlamente, unsere Politikerinnen und Politiker müssen hier wieder etwas mehr Verantwortung übernehmen und der Öffentlichkeit vermitteln, warum es eine so wichtige und so gute Investition ist, die Vereinten Nationen in ihren verschiedenen Aufträgen zu unterstützen. Ich kritisiere hier nicht vorrangig Deutschland, weil gerade die Bundesrepublik im Vergleich zu vielen anderen Ländern eine über viele Jahre weitsichtige und auch positive Rolle gespielt hat und weiterhin spielt. Wir brauchen Deutschland als wichtige Stimme innerhalb der EU, denn genau in dieser Krise beginnen europäische Länder, Entwicklungshaushalte zu kürzen.

Das ist für mich unverständlich angesichts der Situation, die sich in den nächsten zwölf bis 24 Monaten ergeben wird.

Die Vereinten Nationen wurden vor 75 Jahren gegründet. Was wünschen Sie sich persönlich am meisten für die Vereinten Nationen anlässlich dieses wichtigen Jubiläums?

In dem wahrscheinlich dunkelsten Moment der Geschichte des 20. Jahrhunderts waren Menschen in der Lage, sich eine Institution vorzustellen, die damals für die meisten wahrscheinlich ein absurder Traum sein musste. Trotzdem haben sie die Vorarbeit geleistet, um dann im Jahr 1945 in diesem absolut traumatischen Moment diese Idee mit Leben zu füllen. 75 Jahre später sind wir eine Familie von über 193 Mitgliedstaaten.

Dass die Vereinten Nationen kein Allheilmittel sind, dass sie kein Zauberstab sind, das müssen Menschen heute bedauerlicherweise akzeptieren. Aber gleichzeitig wünsche ich mir vor allem, dass sich Menschen weltweit ein wenig stärker wieder darauf besinnen können, was eigentlich der Wert einer solchen Idee und einer solchen Institution ist. Die Vereinten Nationen werden letztlich mit Leben gefüllt und haben die Fähigkeit, Geschichte zu beeinflussen, weil Menschen an sie glauben. Da gibt es heute ein großes Defizit.

Das Interview wurde am 11. September 2020 online geführt. Die Fragen stellte Dr. Patrick Rosenow, Leitender Redakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN. Es handelt sich hier um eine gekürzte Version des Interviews. Die vollständige Version finden Sie unter www.zeitschrift-vereinte-nationen.de

English Abstract

Achim Steiner

“A Pandemic Illustrates the Mutual Dependence.” pp. 201–205

Achim Steiner, Head of the United Nations Development Programme (UNDP), talks about the setbacks caused by the COVID-19 crisis, the achievements of the Sustainable Development Goals (SDGs) since 2015, and United Nations reforms. For its 75th anniversary, Steiner urges people from all over the world to reflect more on the value of the UN as an idea and as an institution. According to him, the United Nations will ultimately be filled with life and have the capacity to influence history only because people believe in it.

Keywords: Deutschland, Entwicklungsziele /MDGs/SDGs, Nachhaltige Entwicklung, Pandemie, Umwelt und Entwicklung, Germany, Sustainable Development Goals (SDGs), pandemic, environment and development

Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland

Im Jahr 2015 wurde die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beschlossen. Hat Deutschland seitdem Fortschritte darin erzielt, zuhause und weltweit gegen Armut und Ungleichheiten vorzugehen, den Klimawandel und die Umweltzerstörung zu bekämpfen sowie Beschäftigung und Infrastrukturausbau nachhaltig zu gestalten?



Dr. Imme Scholz, geb. 1964, ist stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn und Honorarprofessorin für globale Nachhaltigkeit und ihre normativen Grundlagen an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

✉ imme.scholz@die-gdi.de

Wie kaum ein anderer internationaler Prozess hat die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) große Erwartungen für eine Erneuerung der deutschen Nachhaltigkeitspolitik geweckt: ehrgeizigere Ziele, eine stärkere Berücksichtigung der sozialen Dimension und internationale Verantwortung – kurz: Nachhaltigkeitspolitik sollte aus der Nische ins Zentrum des politischen Handelns rücken und zu messbaren Veränderungen führen. Wie ist die Situation heute, fünf Jahre nach der Verabschiedung der Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), zu beurteilen?

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

In Deutschland gab es für die Umsetzung der Agenda 2030 bereits eine Struktur: nämlich die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, für die das Bundeskanzleramt verantwortlich ist und die erstmals im Jahr 2002 beschlossen wurde – zehn Jahre später also, nachdem derartige Strategien auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Ent-

wicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) im Jahr 1992 in Rio de Janeiro gefordert worden waren. Damals hatte sich die Weltgemeinschaft erstmals über die Bedrohungen verständigt, die globale Umweltveränderungen für menschliches Wohlergehen bedeuten. Entwicklungsanstrengungen und die entsprechenden Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitiken sollten fortan nachhaltig sein und sicherstellen, dass »die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt [werden], ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.«¹ Aus der Konferenz in Rio de Janeiro im Jahr 1992 gingen nicht nur drei Übereinkommen hervor: das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) und das Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (Convention to Combat Desertification – UNCCD). Der sogenannte »Rio-Prozess« inspirierte zwei Dekaden internationaler und nationaler Nachhaltigkeits- und Entwicklungspolitik. Am Ende dieser zwei Jahrzehnte gab die Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung (»Rio+20«-Konferenz) im Jahr 2012 den Startschuss für die Entwicklung der universellen SDGs, die drei Jahre später im September 2015 mit der Agenda 2030 von allen Staaten der Erde auf einem Gipfeltreffen bei den Vereinten Nationen beschlossen wurden.²

Die materielle Bilanz der ersten beiden Dekaden der Nachhaltigkeitspolitik nach dem Jahr 1992 war allerdings nicht besonders gut: Positiv ist, dass es zwischen den Jahren 1990 und 2015 gelungen war, die Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen deutlich zu verringern, nach Daten der Welt-

¹ Volker Hauff (Hrsg.), Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven 1987, S. 51.

² Siehe dazu auch den Beitrag von Frank Biermann und Thomas Hickmann in diesem Heft.

bank von 1,9 Milliarden Menschen auf 734 Millionen,³ trotz einer gleichzeitig global wachsenden Bevölkerung. Dies ging vor allem auf die hohe Wirtschaftsdynamik in Asien, insbesondere in China, und ihre erfolgreiche Eingliederung in die Weltmärkte zurück. Im Jahr 2015 war aber auch klar, dass dieser Erfolg mit sozialen und ökologischen Kosten verbunden war. Dazu gehört die zunehmende Einkommenskonzentration innerhalb vieler Staaten und anhaltende Ungleichheiten jenseits der Einkommensverteilung, insbesondere beim Zugang zu einer guten Absicherung gegen Krankheit und Tod, in der Altersversorgung beziehungsweise beim Zugang zu guter Bildung.⁴ Ein weiterer Faktor sind die wachsenden Umweltbelastungen. Zu den zehn größten absoluten Emittenten von Treibhausgasen gehören neben den USA, der Europäischen Union (EU), Russland, Japan und Südkorea nun auch China, Indien, Indonesien, Brasilien und Iran.⁵ Das Leben in den Weltmeeren leidet durch Abwässer und Müll, die insbesondere durch die großen Flüsse Asiens eingeleitet werden.

Auch die Bilanz in vielen reichen Staaten fiel im Jahr 2015 anders aus als im Jahr 1992 vereinbart. In Deutschland war zwar einiges erreicht worden, insbesondere beim Ausbau erneuerbarer Energien und bei der Verringerung von einigen Schadstoffen in Luft, Gewässern und Böden. Aber das Gesamtbild macht deutlich, dass Fehlentwicklungen dominieren. Zunehmende Belastungen des Grundwassers und der Luft sowie ein enormer Verlust an Insektenpopulationen durch die Ausdehnung der intensiven Agrarwirtschaft und zu langsam sinkende Treibhausgasemissionen sind nur vier Beispiele. Unzureichende öffentliche Investitionen in die Daseinsvorsorge, in Bildung und Digitalisierung sind weitere. Das große Versprechen der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, die Lebensbedingungen auf dem Planeten umweltverträglich zu gestalten und zu verbessern, wurde nicht eingehalten.

Gelingt es der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nun, diesen Zustand für Deutschland und seine Rolle in der Welt zu verändern und die notwendigen strukturellen Transformationen tatsächlich zu erwirken?

Stand der Umsetzung

Nachdem die Nachhaltigkeitsstrategie seit dem Jahr 2002 zwar regelmäßig, aber eher schrittweise fortgeschrieben worden war, hat die Bundesregierung die Strategie im Laufe des Jahres 2016 grundlegend überarbeitet und an den SDGs ausgerichtet. Anfang des Jahres 2017 lag die neue Strategie vor, die in der Zusammenfassung die Universalität von Nachhaltigkeitspolitik benennt, die Bedeutung integrierter, politikfeldübergreifender Ansätze für die Bewältigung von Zielkonflikten und die Notwendigkeit, dafür global zu kooperieren, erkennt. Auch

In Deutschland war zwar einiges erreicht worden, aber das Gesamtbild macht deutlich, dass Fehlentwicklungen dominieren.

die Zusammenarbeit mit allen gesellschaftlichen Akteuren, den Bundesländern und Kommunen ist seit dem Jahr 2016 gestärkt worden. Insgesamt sei, so die Bundesregierung, »die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung grundlegendes Ziel und Maßstab des Regierungshandelns«.⁶

Die Einführung spezifischer Ziele und Indikatoren auf internationaler Ebene, mit denen nachhaltige Entwicklung konkretisiert und Zielerreichung gemessen werden kann, gilt als ein wesentliches innovatives Element der Agenda 2030. Die Staaten sollen die SDGs als verbindliche Orientierung nutzen, um notwendige Veränderungen in den jeweiligen Politikfeldern in ihren eigenen Ländern zu ermitteln. Sie sollen dafür Veränderungsziele festschreiben, quantifizieren und regelmäßig messen sowie Anpassungen ihrer Programme und Maßnahmen vornehmen, sollten die angestrebten Veränderungen nicht eintreten. Ziele und Indikatoren sind fester Bestandteil der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie seit dem Jahr 2002, ebenso ausführliche Darstellungen der Ressorts, welche Programme und Maßnahmen dafür umgesetzt werden.

³ Der Anteil fiel von 36 auf zehn Prozent der Weltbevölkerung, siehe The World Bank, Regional Aggregation Using 2011 PPP and \$1.9/Day Poverty Line, iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx

⁴ Human Development Report 2019, Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century, New York 2019, siehe dazu auch die deutsche Version unter dgvn.de/veroeffentlichungen/publikation/einzel/bericht-ueber-die-menschliche-entwicklung-2019/

⁵ Menping Ge/Johannes Friedrich, 4 Charts Explain Greenhouse Gas Emissions by Countries and Sectors, World Resources Institute, 6.2.2020, www.wri.org/blog/2020/02/greenhouse-gas-emissions-by-country-sector

⁶ Die Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuaufgabe 2016, Berlin 2016, S. 11.

Damit lag eine gute Grundlage für eine Übersetzung der Agenda 2030 in der deutschen Politik vor.

Durch die Überarbeitung der Strategie stieg die Zahl der Indikatoren von 38 im Jahr 2012 auf 67 im Jahr 2018.⁷ 33 Indikatoren wurden aus der Vorläuferstrategie übernommen, vor allem konventionelle Maße wie Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner, die Beschäftigungsquote, das Staatsdefizit, Treibhausgasemissionen und der Anteil der Entwicklungshilfefzahlungen (Official Development Assistance – ODA) am BIP (ODA-Quote). Die neuen Indikatoren benannten zusätzliche sozial- und umweltpolitische Ziele mit Blick auf Armut und Einkommensverteilung in Deutschland, die Qualität des Grundwassers, der Flüsse sowie der Nord- und Ostsee und verringerten damit die starke Dominanz von Indikatoren, die entweder rein ökonomische Leistungen oder eine stark ökonomische

Bei zwei Fünfteln der Indikatoren ist in Deutschland mit einer Zielverfehlung von mehr als 20 Prozent zu rechnen.

Perspektive auf Nachhaltigkeitspolitik beschreiben. Wirklich neu sind drei Indikatoren, die sich auf das SDG 16 zu Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen beziehen. So wird die Qualität rechtsstaatlichen Handelns anhand der Position von Deutschland und seinen Partnerländern in der Entwicklungspolitik im Korruptionsindex von Transparency International gemessen. In einem eher schwachen Versuch wird der Beitrag zur internationalen Friedenssicherung anhand der Anzahl der Projekte zur Zerstörung von Kleinwaffen gemessen. Neu sind auch zehn Indikatoren, die sich mit den internationalen Wirkungen deutscher Politik befassen. Davon können sieben insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet werden – beispielsweise die gerechtere Gestaltung von Lieferketten in der Textil- und Bekleidungsindustrie, Zahlungen für den Klima- und den Waldschutz, Investitionen in die berufliche Bildung von Frauen und Mädchen sowie in die Trinkwasser- und Sani-tärversorgung.

Ob die Bundesregierung der Zielerreichung in diesem Jahr beziehungsweise im Jahr 2030 näherkommt, zeigen die zweijährlichen Berichte des Statistischen Bundesamts, zuletzt im Herbst 2018.⁸ Alle vier Jahre wird die Nachhaltigkeitsstrategie von der Bundesregierung überprüft und weiterentwickelt; dies steht erneut in diesem Jahr an. Der Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE), der das Bundeskanzleramt in der Nachhaltigkeitspolitik berät, organisiert regelmäßig internationale Begutachtungen der Nachhaltigkeitsstrategie – zuletzt im Frühjahr 2018 – und gibt eigene Stellungnahmen zur Strategie heraus: zuletzt im Mai und Juni 2020.⁹

Stärken und Schwächen

Der Bericht des Statistischen Bundesamts zeigt ein gemischtes Bild. Die Hälfte der Indikatoren¹⁰ wird positiv bewertet, das heißt bei der Fortsetzung des ermittelten Trends ist eine Zielerreichung mit einer Abweichung unter fünf beziehungsweise unter 20 Prozent wahrscheinlich. Hier handelt es sich vor allem um Bereiche, die mit der hohen volkswirtschaftlichen Leistungskraft und den guten Steuereinnahmen zusammenhängen. Besorgniserregend ist die andere Seite der Medaille. Bei zwei Fünfteln der Indikatoren ist mit einer Zielverfehlung von mehr als 20 Prozent zu rechnen beziehungsweise sogar ein gegenläufiger Trend festzustellen. Genau die Indikatoren betreffen jedoch unsere natürlichen Lebensgrundlagen und stellen damit die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit infrage. Schlecht schneiden genau die Indikatoren ab, die wesentliche Transformationsprozesse beschreiben: Der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendverbrauch steigt zu langsam, der Energieverbrauch im Güter- und Personenverkehr nimmt nicht ab, insgesamt sinken die Treibhausgasemissionen viel zu langsam, um die Ziele für die Jahre 2030 und 2050 zu erreichen. Zum anderen betrifft es die Schnittmenge zwischen Agrar- und Umweltpolitik: Der Schutz der Biodiversität kommt nicht voran, übermäßige Nährstoffeinträge in Fließgewässern nehmen nicht ab und das Grundwasser ist überlastet. Zudem muss die anhaltende vorzeitige Sterblichkeit von Erwachsenen und der allgemeine Anstieg der Fettleibigkeit von Agrar- und Umweltpolitik angegangen werden. Auch mit Blick auf die sozialen Grundlagen gesellschaftlicher Zukunftsfähigkeit ver-

⁷ Die Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Aktualisierung 2018, Berlin 2018.

⁸ Statistisches Bundesamt, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2018, Wiesbaden 2018.

⁹ Die internationale Begutachtung und die Stellungnahmen des RNE zur Nachhaltigkeitsstrategie sind hier zu finden: www.nachhaltigkeitsrat.de/mediathek/

¹⁰ Für sechs der 67 Indikatoren konnten vom Statistischen Bundesamt noch keine Trendaussagen gemacht werden.

zeichnet das Statistische Bundesamt negative Trends. So insbesondere beim Zugang zur Ganztagsbetreuung von Kindern unter sechs Jahren und – sehr beunruhigend – bei der Anzahl der jungen Menschen mit Migrationshintergrund, die die Schule ohne Abschluss verlassen.

Die Nachhaltigkeitspolitik allerdings nur an den von der Bundesregierung selbst gesetzten Zielen und Indikatoren zu messen, ist unzureichend, da diese Ziele teilweise nicht ambitioniert formuliert sind und manche Bereiche auch offenlassen. Das Netzwerk ›Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung‹ (Sustainable Development Solutions Network – SDSN) hat gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung ein eigenes Indikatorenset entwickelt, um den Umsetzungsstand weltweit zu ermitteln. Dies hat den Vorteil der Vergleichbarkeit, aber den Nachteil, dass nur Datensätze verwendet werden können, die auch für alle betrachteten Staaten vorliegen. Der Bericht aus dem Jahr 2020¹¹ zeigt, dass Deutschland wie viele andere Industrieländer etwa 20 Prozent unterhalb des notwendigen Pfades zu den SDGs liegt. Zum Vergleich: Schwellenländer liegen in der Regel etwa 20 bis 40 Prozent unterhalb des notwendigen Pfades, ärmere Entwicklungsländer etwa um 50 Prozent darunter. In diesen Zahlen kommt auch das Gewicht der sozio-ökonomischen Ziele innerhalb der SDGs zum Ausdruck, bei denen die Schwellen- und Entwicklungsländer oft schlechter abschneiden.

Allerdings stellt das SDSN auch für Deutschland fest, dass es kein einziges Ziel erreicht habe. Insbesondere habe Deutschland erhebliche Defizite in den Bereichen Meeresschutz, Nachhaltigkeit von Produktion und Konsum sowie der Klimapolitik. Im letzten Feld sieht das SDSN keine Fortschritte, sondern Stagnation, ebenso wie bei der Geschlechtergerechtigkeit und der Verringerung von Ungleichheiten. Optimistischer ist das SDSN mit Blick auf die Chance, ausreichende Fortschritte bis zum Jahr 2030 in vier zentralen Transformationsfeldern zu machen: der klimaneutralen Energieversorgung (SDG 7), dem Biodiversitätsschutz (SDG 15), der Sicherung von Frieden, Gerechtigkeit und starken Institutionen (SDG 16) und Partnerschaften zur Erreichung der Ziele (SDG 17).

Im Jahr 2019 hat das SDSN mit dem Institut für Europäische Umweltpolitik (IEEP) einen Bericht zur Umsetzung der SDGs in der EU herausgegeben, für den die bessere EU-Datenlage genutzt werden konnte und der daher differenzierter messen kann.¹² Die Befunde weichen von denen der weltweiten

Rangliste ab. Insgesamt bestünden die größten Herausforderungen für die EU und ihre Mitgliedstaaten in den Bereichen Klima, Biodiversität und Kreislaufwirtschaft sowie bei der Angleichung der Lebensstandards innerhalb der EU, sowohl zwischen Ländern als auch Regionen. Auch hier wird für Deutschland der bereits zurückgelegte Weg zu den wirtschaftspolitischen SDGs positiv bewertet im Hinblick auf Beschäftigung, Wachstum, Infrastruktur und Innovation. Analog zur internationalen Rangliste werden hier erhebliche Probleme beim Meeresschutz und bei der Nachhaltigkeit von

Das SDSN stellt auch für Deutschland fest, dass es kein einziges Ziel erreicht habe.

Produktion und Konsum gesehen. Negative Trends sieht der Bericht bei Landwirtschaft und Ernährung sowie bei den Einkommensungleichheiten.

Beide SDSN-Analysen messen auch die negativen transnationalen Effekte, die von Deutschland ausgehen (Übertragungseffekte). Hier geht es vor allem um schlechte Bewertungen für Umweltgefährdungen, die mit Einfuhren nach Deutschland verbunden sind, insbesondere die Emissionen von Kohlendioxid, Stickstoff und Schwefeldioxid und die Gefährdung der marinen und terrestrischen Artenvielfalt. Hinzu kommen die deutschen Waffenexporte und die mangelhafte Transparenz des deutschen Bankwesens. Deutschland gehört danach weltweit zu den 15 Staaten mit den höchsten negativen Übertragungseffekten in Relation zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf.

Was tun mit der Nachhaltigkeitsstrategie?

Die Daten zeigen: Vier Jahre nach der Überarbeitung und Ausrichtung der Nachhaltigkeitsstrategie an die SDGs kann noch keine wirkliche Trendumkehr festgestellt werden. Ein Grundproblem ist der schwache rechtliche Status der Nachhaltigkeitsstrategie. Wie die Agenda 2030 ist auch diese Nachhaltigkeitsstrategie ein politisches Programm, aber nicht rechtsverbindlich. Immerhin ist sie ein Kabinettsbeschluss und die Bundesregierung sollte dar-

¹¹ Jeffrey Sachs et al., The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020, Cambridge 2020.

¹² Sustainable Development Solutions Network and Institute for European Environmental Policy, The 2019 Europe Sustainable Development Report, Paris und Brüssel 2019.



Unter dem Motto ›Wir haben es satt‹ demonstrierten am 18. Januar 2020 in Berlin etwa 27 000 Menschen zum zehnten Mal gegen die Agrarindustrie und für eine klimagerechte Landwirtschaft, Tierschutz und den Erhalt der Bauernhöfe.

FOTO: JÖRG FARYS / BUND

an interessiert sein, sie effektiver zu gestalten. Die internationale Begutachtung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Frühjahr 2018 empfahl der Bundesregierung dafür unter anderem, »die eigenen Ziele ehrgeiziger zu setzen«, die Fähigkeiten im Kanzleramt für die zentrale Steuerung der Umsetzung zu stärken und »gravierende Abweichungen von den selbst gesteckten Zielen entschieden anzugehen«, die »Fähigkeit zum Systemdenken« in der Verwaltung zu fördern, mehr in die Überwachung der Indikatoren zu investieren und »die Grundsätze der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bei den globalen Interaktionen Deutschlands anzuwenden«.¹³

Im Jahr 2019 hat der Bundesrechnungshof im Rahmen einer internationalen Initiative der Rechnungshöfe¹⁴ geprüft, wie gut die Bundesregierung aufgestellt ist, um ihre selbstgesteckten Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Der Befund ist sehr kritisch. Nach seiner Ansicht ist die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie »unvollständig [...] und [wird] nicht konsequent genug umgesetzt. Die Bundesregierung muss ihre auf eine nachhaltige Entwicklung ausge-

richteten Aktivitäten aufeinander abstimmen, den Erfolg kontrollieren und zielgerichtet steuern«.¹⁵ Wie die internationale Begutachtung mahnt er eine entschiedeneren Steuerung durch das Kanzleramt an, darüber hinaus eine stärkere Verankerung der SDGs in Ressortstrategien und eine gezielte Verknüpfung von Maßnahmen mit angestrebten Ergebnissen, sodass aus der Berichterstattung dazu Schlussfolgerungen für notwendige Umsteuerungen gezogen werden können. Erfolgskontrolle ist das Stichwort, das der Bundesrechnungshof nutzt. Eine stärkere Umsetzungsverantwortung der Ressorts fordert auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen. Auch die Stellungnahmen der Wissenschaftsplattform ›Nachhaltigkeit 2030‹ vom Dezember 2019, des SDSN-Deutschland und des RNE in diesem Jahr mahnen strategischeres Handeln, Evaluieren und Lernen bei der Bundesregierung an.¹⁶

Mit Blick auf die Indikatoren, die möglicherweise nicht erreicht werden, ist die Bundesregierung der Aufforderung des Bundesrechnungshofs und der Begutachtung gefolgt und hat im Dezember 2019 einen Bericht vorgelegt.¹⁷ Darin werden zwar die Ursachen für die bisherige Zielverfehlung nicht analysiert, aber es werden die erwarteten beziehungsweise gemessenen Effekte bisheriger Maßnahmen dargelegt und weitere Maßnahmen angekündigt.

Deutlich wird, dass sich die Bundesregierung viel von einer stärkeren Verschränkung der Nachhaltigkeitsstrategie mit anderen politischen Programmen und entsprechenden sanktionsbewehrten Gesetzen verspricht. Vielfach wird auf die weitere Verschärfung des Düngegesetzes verwiesen, um die Grenzwerte der EU-Wasserrahmenrichtlinie endlich einzuhalten, Bußgelder zu vermeiden und Fortschritte beim Artenschutz machen zu können. Auch das Klimaschutzpaket aus dem Jahr 2019 wird mehrfach erwähnt, um beim Energieverbrauch, den Kohlendioxid-Emissionen, dem Ausbau der erneuerbaren Energien und im Mobilitätsbereich voranzukommen. Denn auch hier drohen im Rahmen des europäischen Emissionshandels empfindliche Strafzahlungen. Insofern könnte die Nachhaltig-

¹³ German Council for Sustainable Development, Change – Opportunity – Urgency: The Benefit of Acting Sustainably. The 2018 Peer Review on the German Sustainability Strategy, Report by the International Peer Group Chaired by Helen Clark, Berlin 2018, S. 48.

¹⁴ Etwa 100 Rechnungshöfe sind dem Aufruf ihres internationalen Verbandes, der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) gefolgt und haben geprüft, wie gut ihre jeweilige Exekutive auf die Umsetzung der SDGs vorbereitet ist beziehungsweise wie effektiv sie einzelne SDGs umsetzt, www.intosai.org/focus-areas/intosai-and-un-sdgs/sdgs-sais-and-regions

¹⁵ Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das Bundeskanzleramt über die Prüfung der nationalen Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen – Agenda 2030, Bonn 2019, S. 4.

¹⁶ Die Stellungnahmen sind auf den Webseiten des SDSN-Deutschland unter www.die-gdi.de/sdsngermany/ und der Wissenschaftsplattform ›Nachhaltigkeit 2030‹ unter www.wpn2030.de/ zu finden.

¹⁷ Die Bundesregierung, Umsetzung der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie stärken, Beschluss Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung vom 16.12.2019.

keitsstrategie in diesen Feldern vielleicht tatsächlich über die kommenden Legislaturperioden hinweg bis zu den Jahren 2030 beziehungsweise 2050 Richtschnurcharakter entwickeln.

Motivierend wirkte vermutlich auch der gesellschaftliche Druck, der im Jahr 2019 von den wöchentlichen Klimaschutzdemonstrationen, der ›Fridays for Future‹-Bewegung, ausging und sich zu Lasten der Regierungsparteien auch in den Ergebnissen der Wahl zum Europaparlament niederschlug. Sanktionen und gesellschaftlicher Druck treten hier als wichtige Ressourcen gesellschaftlicher Transformationsprozesse auf.

Dies wird aber nicht ausreichen, um die erforderlichen Transformationen in allen Bereichen schnell und anhaltend auf den Weg zu bringen. Der RNE hält es für notwendig, dafür das Nachhaltigkeitsprinzip im Grundgesetz zu verankern. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) präzisiert dies für die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen mit der Formulierung des »umweltrechtlichen Integrationsprinzips«, das Verfassungsrang benötige, um das Ressortdenken in der politischen Praxis zurückzudrängen und die Kooperation zu fördern. Außerdem brauche das Umweltministerium das Recht, Gesetze auch außerhalb seines Geschäftsbereichs einzubringen, wenn es um Angelegenheiten von hoher umweltpolitischer Bedeutung gehe.¹⁸

Nachhaltigkeitspolitik braucht aber integrierte Ansätze auch jenseits der Umweltpolitik. Letztlich ist es nötig, den Beitrag unterschiedlicher Politikfelder zum Gemeinwohl neu zu bewerten – sowohl im globalen Kontext als auch mit Blick auf zukünftige Generationen. Dies würde die Zielbeschreibung in vielen Bereichen verändern. Eine dynamische Wirtschaft würde an ihrer Innovationsfähigkeit ebenso gemessen wie an ihrer Fähigkeit, Versorgung und Beschäftigung innerhalb lokaler und globaler ökologischer Grenzen zu gewährleisten. Die öffentliche Hand müsste dafür geeignete soziale und ökonomische Infrastrukturen bereitstellen, insbesondere für Bildung, Forschung und Kultur sowie für die Digitalisierung. Dezentrale Entscheidungsprozesse gewinnen an Bedeutung und in den globalen Austausch und die internationale Zusammenarbeit würde in vielen Politikfeldern wesentlich mehr investiert. Sozial- und Wirtschaftspolitik würden gemeinsam daran arbeiten, Umbauprozesse sozialverträglich zu gestalten und Menschen neue Chancen zu eröffnen und sie zu aktivieren.

Krise als Chance jetzt nutzen

Die COVID-19-Pandemie birgt neue Risiken für dieses optimistische Zukunftsbild: Ihre Einhegung erfordert große politische Aufmerksamkeit, die dann für Nachhaltigkeitspolitik fehlen könnte. Die Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie ist teuer – umso wichtiger ist es, diese Maßnahmen mit Klima- und Nachhaltigkeitspolitik zusammenzuführen. Eine große Chance ist die Entscheidung der EU, die Umsetzung des ›Europäischen Grünen Deals‹ mit konkreten Strategien und Zeitplänen zu unterlegen und mit dem europäischen Aufbauprogramm nach der Pandemie zu verknüpfen. Dies wird den Veränderungsdruck auf deutsche Nachhaltigkeitspolitik verstärken. Die Vorgehensweise der EU kommt einem systemischen Transformationsansatz¹⁹ sehr viel näher als alle Strategien, die Deutschland bisher kennt. Dieser Ansatz erkennt die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Politikfeldern an und setzt systematisch verschiedene Hebel aus dem Ordnungsrecht, der Steuer- und Finanzpolitik und der Innovationspolitik an.

Unbeantwortet bleibt die Frage, wie eine proaktive deutsche und europäische Nachhaltigkeitsaußenpolitik gegenüber Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländern aussehen müsste und wer sie vorantreibt – eine Aufgabe, die sich die kommende Bundesregierung dringend vornehmen sollte.

English Abstract

Dr. Imme Scholz

Sustainable Development Policy in Germany pp. 206–211

In 2016, the German Government overhauled its national sustainable development strategy following the United Nations 2030 Agenda. The performance is adequate in terms of traditional economic indicators. However, stagnating and even negative trends persist in the areas of energy consumption, biodiversity loss, and nutrients in groundwater, rivers and seas all of which feature negative spill-over effects. Pressure for improved performance will grow with the European Union's Green Deal and with an electorate increasingly worried about climate change and biodiversity.

Keywords: Deutschland, Entwicklungsziele /MDGs/SDGs, Nachhaltige Entwicklung, Pandemie, Umwelt und Entwicklung, Germany, Sustainable Development Goals (SDGs), pandemic, environment and development

¹⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Berlin 2020.

¹⁹ United Nations, Global Sustainable Development Report (2019): The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development, New York 2019.

Die Verhandlungen zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2015 ist eine der wichtigsten Errungenschaften in der Geschichte der Vereinten Nationen. Auch wenn das multilaterale Engagement in einigen Regionen der Welt heute nachlässt, bleibt die Agenda als Fahrplan für die menschliche Entwicklung und das Leben auf der Erde unangefochten.



David Donoghue, geb. 1952, war in der Zeit von 2013 bis 2017 Irlands Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in New York. Mit dem Kenianer Macharia Kamau leitete er den Verhandlungsprozess zur Agenda 2030 in den Jahren 2014 und 2015.

✉ donoghuedd@gmail.com

Die im Jahr 2015 von den 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) und die umfassende Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030)¹ fielen in ein Jahr, in dem auch andere internationale Vereinbarungen getroffen wurden: zum Klimaschutz (Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen)², zur Entwicklungsfinanzierung (Aktionsagenda von Addis Abeba der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung)³ und zur Katastrophenhilfe (Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015–2030)⁴. Dies veranlasste viele dazu, das Jahr 2015 als ein *annus mirabilis* für die UN und die multilaterale Diplomatie zu bezeichnen. Und auch der 70. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen fiel in dieses Jahr. Viele sahen in diesem Quartett von Vereinbarungen einen Beweis für das erneuerte internationale Vertrauen in die Fähigkeit der Organisation, Lösungen für die dringendsten Herausforderungen der Menschheit und des Planeten zu finden.

Wäre dieser Erfolg noch heute möglich?

Fünf Jahre später hat sich das internationale Umfeld stark verändert. Der Rechtsnationalismus nimmt in verschiedenen Teilen der Welt zu. Darüber hinaus untergraben die sozialen und wirtschaftlichen Einbrüche, die durch die COVID-19-Pandemie hervorgerufen wurden, die internationale Zusammenarbeit. Multilaterale Werte und multilaterales Engagement sind in Gefahr. Die Mehrheit der Staaten ist sich jedoch bewusst, dass die zu bewältigenden Herausforderungen zunehmend globaler Natur sind – wie etwa diese gegenwärtige Pandemie – und letztlich globale Lösungen erfordern, die nur durch multilaterale Verhandlungen erreicht werden.

Es wäre zwar schwieriger, die Agenda 2030 unter den heutigen Voraussetzungen zu vereinbaren, aber es wäre nicht unmöglich. Einige Staaten würden möglicherweise auf ihr Vorbehaltsrecht beharren, um nationale Vorrechte zu schützen, andere würden sich von dem neuen Rahmen distanzieren. Aber selbst bei einem fragileren und mit Bedingungen behafteten Konsens wäre schließlich ein weitgehend globales Arbeitsprogramm im Sinne der Agenda 2030 verabschiedet worden.

Die Agenda 2030 mit den SDGs bleibt als Fahrplan für die Entwicklung unserer Welt und unseres Planeten unangefochten. Sie ist derzeit eine der wenigen unumstrittenen globalen Agenden. Zwar mag es in einigen wenigen Staaten, in denen zwischenzeitlich Veränderungen auf Führungsebene stattgefunden haben, einzelne Vorbehalte geben, aber kein Land hat sich von dem distanziert, was vor fünf Jahren vereinbart wurde.

Die unangefochtene Akzeptanz der Agenda 2030 zeigt sich beispielsweise in der stetig wachsenden

¹ UN Doc. A.69/L.85 v. 15.8.2015 und UN-Dok. A/RES/70/1. Siehe u.a. auch Marianne Beisheim, Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹, Ein Ausblick auf ihre Weiterverfolgung und Überprüfung, VEREINTE NATIONEN (VN), 6/2015, S. 255–260.

² Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen, siehe Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

³ Aktionsagenda von Addis Abeba der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, UN-Dok. A/RES/69/313 v. 27.7.2015.

⁴ Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015–2030, UN-Dok. A/RES/69/283 v. 3.6.2015.

Beteiligung an den jährlichen Sitzungen des UN-Gremiums, das die Umsetzung der Agenda und der SDGs überwacht und überprüft. Das Hochrangige Politische Forum über Nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF), das jedes Jahr im Juli in New York unter der Schirmherrschaft des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (Economic and Social Council – ECOSOC) stattfindet, zieht immer mehr Mitgliedstaaten an, die über ihre Fortschritte berichten, Erfahrungen austauschen und von bewährten Verfahren lernen wollen.⁵ Die Vereinten Nationen haben eine Aktionsdekade ins Leben gerufen, damit die Agenda bis zum Jahr 2030 umgesetzt werden kann.⁶ Anstatt diese Dynamik zu verlangsamen, zeigt die gegenwärtige COVID-19-Pandemie die zunehmende Dringlichkeit und Relevanz der SDGs auf. Während Regierungen alles Notwendige in die Wege leiten, um ihre Gesellschaften und die Wirtschaft in Reaktion auf den Pandemieausbruch wiederaufzubauen, werden die Agenda 2030 und die SDGs als unverzichtbare Blaupause für einen ›besseren Wiederaufbau‹ weitgehend anerkannt.

Wie kam dieses Abkommen zustande?

Das Abkommen wurde im Wesentlichen aus zwei intensiven Verhandlungsprozessen heraus geboren, die im Rahmen der Vereinten Nationen in der Zeit von 2013 bis 2015 stattfanden. Der erste war ein informeller Prozess, der eine kleine Anzahl von Mitgliedstaaten zusammenbrachte, um über ein Nachfolgesystem für die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) nachzudenken.⁷ Mit dem Näherrücken ihrer Ablauffrist im Jahr 2015 gab es viele Überlegungen, was eine Nachfolgeagenda beinhalten sollte und wie sie vereinbart werden könnte. Zu den Verhandlungen trafen sich Vertreterinnen und Vertreter aus 30 Staaten von Anfang 2013 bis Juli 2014, bekannt als die Offene Arbeitsgruppe über die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Open Working Group on Sustainable Development Goals). Im Verlauf des Prozesses waren weitere Staaten beteiligt. Begleitet wurde diese Arbeitsgruppe von Fachleuten aus den Reihen ihrer Regierungen, die auch über die Expertise der UN-Organisationen, -Fonds und -Programme verfügten. Darüber hinaus verfolgten die

Zivilgesellschaft und die Wissenschaft diese Verhandlungen aufmerksam.

Im Juli 2014 gelang es der Offenen Arbeitsgruppe, sich auf einen Entwurf von 17 neuen Zielen und 169 Unterzielen zu einigen.⁸ Anschließend musste in formellen zwischenstaatlichen Verhandlungen die Zustimmung aller 193 UN-Mitgliedstaaten zu diesem Vorschlag eingeholt werden. Diese Verhandlungen begannen im Herbst 2014 und sollten

Die COVID-19-Pandemie zeigt die zunehmende Dringlichkeit und Relevanz der SDGs auf.

rechtzeitig vor dem Sondergipfel, dem Gipfeltreffen der Vereinten Nationen zur Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda im September 2015, abgeschlossen sein. Während dieser breit angelegten, formellen Verhandlungsphase wurden auch die ergänzenden Komponenten der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung vereinbart. Die Agenda 2030 besteht aus einer Präambel, einer politischen Deklaration, den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung, einem Abschnitt zu Umsetzungsmitteln und zur globalen Partnerschaft sowie einem Abschnitt zu Folgemaßnahmen und zur Überprüfung auf globaler, nationaler und regionaler Ebene.⁹

Die Offene Arbeitsgruppe wurde von den Ständigen Vertretern Kenias und Ungarns bei den UN moderiert. Übliche Praxis bei den Vereinten Nationen ist es, dass große und komplexe Verhandlungen von zwei Personen geleitet werden, die jeweils dem Globalen Norden beziehungsweise dem Süden angehören. Eine solche Zusammensetzung soll das Vertrauen schaffen, dass die zu verhandelnden Fragen ausgewogen behandelt werden, keine regionalen Interessen dominieren und somit die Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss größer sind. Die beiden Vorsitzenden werden von der Präsidentin oder dem Präsidenten der UN-Generalversammlung ausgewählt und gebeten, diese Rolle zusätzlich zu ihren regulären Aufgaben als Vertreter beziehungsweise Vertreterin ihrer Staaten bei den UN zu übernehmen.

⁵ Siehe dazu auch den Beitrag von Frank Biermann und Thomas Hickmann in diesem Heft.

⁶ Vgl. UN-Dok. A/RES/74/4 v. 15.10.2019.

⁷ United Nations, The Millennium Development Goals Report: 2015, www.un.org/millenniumgoals/reports.shtml

⁸ UN-Dok. A/RES/68/309 v. 12.9.2014.

⁹ UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

Ko-Moderatoren für die Schlussverhandlungen

Für die zwischenstaatlichen Verhandlungen, die eine globale Einigung auf die neue Agenda 2030 anstreben sollten, wählte der Präsident der UN-Generalversammlung Sam K. Kutesa im Oktober 2014 den Ständigen Vertreter Kenias Macharia Kamau und den Ständigen Vertreter Irlands als Ko-Moderatoren aus.¹⁰ Ich selbst hatte letzteren Posten seit dem Jahr 2013 inne. Seine Wahl des kenianischen Botschafters spiegelte nicht nur dessen hohes internationales Ansehen als Entwicklungsexperte wider, sondern auch die Bedeutung der Kontinuität des kurz zuvor abgeschlossenen Prozesses der Offenen Arbeitsgruppe. Auch Irland genießt im Bereich Entwicklung ein hohes Ansehen bei den Vereinten Nationen als ›ehrlicher Makler‹, der eine wirksame Brücke zwischen Nord und Süd schlagen kann. Ich selbst wirkte als Ständiger Vertreter bereits in der Offenen Arbeitsgruppe mit.

In der Verantwortung der Ko-Moderatoren lag nicht nur, die zahlreichen Verhandlungssitzungen in diesem Zeitraum einzuberufen und zu leiten, sondern vor allem Entwürfe für das endgültige Übereinkommen vorzulegen. Die Einigung auf die Agenda 2030 wurde erzielt, indem die Differenzen in einer Vielzahl strittiger Fragen schrittweise ausgeräumt und ein Konsens bereits sechs Wochen vor der eigentlichen Frist erreicht worden war. Die letzte Phase der Verhandlungen war von nächtlichen Sitzungen und intensiver Pendeldiplomatie geprägt.



David Donoghue (3.v.l.) und Macharia Kamau informieren am 3. August 2015 die Presse über die am Tag zuvor erzielte Einigung der UN-Mitgliedstaaten zur Agenda 2030.

UN PHOTO: MARK GARTEN

Am 25. September 2015 wurde auf einem Sondergipfel – dem größten in der Geschichte der Vereinten Nationen – die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung formell verabschiedet.

Zentrale Herausforderungen in den Verhandlungen

Was waren die größten Herausforderungen auf dem Weg zu diesem Gipfel? Die Welt versuchte mit der Agenda 2030 etwas völlig Neues. Im Vergleich zu den MDGs gab es drei wesentliche Neuerungen:

1. Die acht MDGs¹¹ waren auf die klassischen Ziele der Armutsbekämpfung beschränkt und richteten sich in erster Linie an die Entwicklungsländer. Sie entsprachen faktisch dem, wozu sich nach Ansicht der reicheren Staaten die ärmeren Staaten verpflichten sollten, wenn sie Entwicklungshilfe erhalten wollten. Im Laufe des folgenden Jahrzehnts wuchs jedoch die internationale Unterstützung für eine viel umfassendere Agenda, die den Schwerpunkt auf nachhaltige Entwicklung legt und die die tiefen Zusammenhänge zwischen Armutsbekämpfung, Umweltschutz und ausgewogenem Wirtschaftswachstum anerkennt. Die drei Dimensionen – Wirtschaft, Soziales und Umwelt – sollten angegangen und in einem sorgfältigen Gleichgewicht gehalten werden, wenn eine genuine und dauerhafte Entwicklung erreicht werden soll.
2. Die MDGs wurden von zahlreichen UN-Bediensetzten ausgearbeitet und vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan bekannt gegeben. Im Laufe der Zeit etablierte sich jedoch die Ansicht, dass die Verantwortung für ein so wichtiges Arbeitsprogramm, das auf die Entwicklung und das Leben der gesamten Welt ausgerichtet ist, bei den UN-Mitgliedstaaten liegt und dass die neuen Ziele und Vorgaben für den Zeitraum 2016 bis 2030 im Detail von allen 193 UN-Mitgliedstaaten ausgehandelt und vereinbart werden müssten. Dies führte zu der Entscheidung, globale Verhandlungsprozesse zu etablieren und zwei Ko-Moderatoren für deren Leitung einzusetzen.
3. Das zu verhandelnde Dokument sollte von jedem Staat der Welt angenommen werden. Ein einziges Dokument würde die künftigen politischen Maßnahmen aller Länder – egal, ob reich oder arm, groß oder klein – bestimmen. Es wäre zwar rechtlich nicht bindend, doch aber poli-

¹⁰ Vgl. Brief des Präsidenten der UN-Generalversammlung an die Mitgliedstaaten vom 17.10.2014, www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2014/10/171014_post-2015-development-agenda.pdf

¹¹ Siehe auch Gabriele Köhler, Die Millenniums-Entwicklungsziele – ein kritischer Rückblick und optimistischer Ausblick, VN, 6/2015, S. 243–248.

tisch und moralisch. Dieses Konzept der Universalität ist vielleicht die radikalste aller Neuerungen: Noch nie zuvor wurde ein einziges Paket politischer Verpflichtungen vereinbart, das so umfassend und beispielsweise für China, Russland und die USA gleichermaßen gültig ist wie für die Marshallinseln oder Tuvalu.

Dies bedeutete, dass jeder Staat faktisch sein Veto gegen jedes Wort oder auch nur jedes Komma des zu verhandelnden Dokuments einlegen konnte. ›Konsens‹ war die Grundlage, auf der die neue Agenda vereinbart werden musste. Eine Abstimmung als solche sollte es zwar nicht geben. Uns Ko-Moderatoren war jedoch bewusst: Hätten schließlich auch nur ein oder zwei Staaten Einwände erhoben, so hätten wir nicht glaubwürdig verkünden können, dass ein Konsens erreicht worden sei. Es musste also intensiv mit den großen regionalen Blöcken und mit vielen einzelnen Delegationen zusammengearbeitet werden, um Kompromisse auszuarbeiten und einen Weg nach vorn zu finden. Zusammengearbeitet wurde nicht nur mit den Delegierten der Ständigen Vertretungen bei den UN, sondern auch mit Fachleuten aus den verschiedenen Hauptstädten, die zu den Verhandlungen nach New York reisten. Häufig waren mehrere hundert Personen im Verhandlungsraum anwesend. Die Teilnehmerzahl stieg, als die Verhandlungen in die Endrunde gingen. Zahlreiche Zuhörerinnen und Zuhörer fanden sich auf den Rängen und in den Korridoren ein, und die Bemühungen der Zivilgesellschaft, Einfluss auf das Endergebnis zu nehmen, wuchsen.

Die vielleicht größte Herausforderung für das Moderatoren-Team war, in der Schlussphase der Verhandlungen eine Einigung über die vielen schwierigen Kompromisse zu erzielen. Es lag in unserer Verantwortung, aufeinanderfolgende Entwürfe des Dokuments vorzulegen, die Reaktionen der Delegationen diesbezüglich anzuhören – die natürlich weit auseinandergingen – und wenige Tage später einen neuen Kompromissvorschlag vorzulegen. Diese Aufgabe wurde mit zunehmendem Druck immer schwieriger und der Einsatz immer höher.

Kamau und mir gelang es jedoch, eine konstruktive Arbeitsatmosphäre zu schaffen. Trotz der Unterstützung des UN-Sekretariats und der UN-Organisationen lag letztlich die Verantwortung bei unserem Team, die vielen Hindernisse zu umgehen und den Prozess weiter voranzutreiben. Im Wesentlichen bedeutete dies, dass wir Moderatoren uns auf das eigene politische Urteil darüber verlassen mussten, was bei bestimmten Fragen am ehesten

einen Konsens herbeiführen würde. So anstrengend der Prozess der Wiedereröffnung bereits festgelegter Positionen bei der Suche nach einem Kompromiss auch sein mochte, die einzelnen Entwürfe wurden von den Delegierten jedoch gut aufgenommen. Nach lediglich sechs Entwürfen einigten sich die Beteiligten auf eine endgültige Fassung dieses au-

Nie zuvor wurde ein einziges Paket politischer Verpflichtungen vereinbart, das so umfassend und für alle Staaten gleichermaßen gültig ist.

ßergewöhnlich komplexen und herausfordernden Dokuments. Einige Meinungsverschiedenheiten ließen sich schnell lösen. Andere Probleme waren grundsätzlicher Natur, die nur auf der Grundlage eines ›Kuhhandels‹ in der Schlussphase der Verhandlungen gelöst werden konnten.

Große Meinungsverschiedenheiten überwinden

Was waren die größten Problemfelder in diesen Verhandlungen? Ein Konflikt entspann sich über der anhaltenden Meinungsverschiedenheit zwischen dem Globalen Norden und dem Süden darüber, inwieweit die entwickelten Länder des Nordens die Verantwortung für die Unterentwicklung des Südens tragen sollten. Das Konzept der ›gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung‹ war während des Gipfeltreffens im Jahr 2012 in Rio de Janeiro (Rio+20)¹² anlässlich des 20. Jahrestags der ersten Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) im Jahr 1992 aufgekommen. Die Entwicklungsländer, insbesondere die Gruppe der 77 (G77), vertraten die Auffassung, dass dieses Konzept auf die Entwicklung im weitesten Sinne anwendbar sei. Die Industrieländer hingegen beharrten darauf, dass dieses Konzept im Zusammenhang mit der Klima- und Umweltpolitik steht und nur in diesem Kontext relevant sei. Schließlich war der Kompromiss ein sorgfältig abgestimmter Verweis, der diese beiden Positionen berücksichtigte.

Eine weitere Frage war, ob die in der Offenen Arbeitsgruppe vereinbarten SDGs und Unterziele

¹² UN-Dok. A/RES/66/288 v. 11.9.2012.

als endgültig abgestimmt zu betrachten seien. Einige Stimmen aus dem Globalen Norden vertraten die Ansicht, dass es möglich sein sollte, jedes Ziel, das die Offene Arbeitsgruppe aufgrund des enormen Zeitdrucks eher vage formuliert hatte, zu präzisieren oder zu verbessern. Andere Überlegungen waren, die Anzahl der Ziele und der Unterziele zu reduzieren. Die G77 lehnte jedoch jegliche Änderungen entschieden ab. Die Phase der Offenen Arbeitsgruppe war hart umkämpft und die G77 befürchtete, dass jede Wiederaufnahme der Diskussion, sei es auch nur aus angeblich technischen Gründen, das gesamte Dokument zerstören würde. Sie setzte sich im Wesentlichen mit dieser Auffassung durch. Eine Überprüfung, die das Moderatoren-Team zusammen mit der Statistischen Kommissi-

war ein Punkt, der zu großen Spannungen zwischen den beiden Hauptblöcken führte.

Umstritten war auch, inwieweit die Klimapolitik in der Agenda 2030 berücksichtigt werden sollte. Zu dem Zeitpunkt der Verhandlungen fand in Paris eine separate Verhandlung diesbezüglich statt, die aber erst im Dezember 2015 mit dem Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen abgeschlossen sein sollte, als dass sie in der Agenda 2030 hätte berücksichtigt werden können. Viele Staaten waren der Auffassung, dass die Klimapolitik für eine neue Entwicklungsagenda von Bedeutung sei, und sprachen sich für eine detaillierte Behandlung aus. Andere beharrten auf dem Vorrang des Pariser Prozesses und waren bestrebt, in der Agenda 2030 keinen der Kompromisse zu akzeptieren, zu denen sie einige Monate später in Paris bereit sein würden. Ergebnis dieser Diskussion war die Formulierung des SDG 13, Maßnahmen zum Klimaschutz, und – als letzter Kompromiss – ein Verweis in der Erklärung, der den damaligen Stand der Pariser Verhandlungen zusammenfasste.

Differenzen gab es darüber hinaus hinsichtlich der in der neuen Agenda vorgesehenen Folgeprozesse und Überprüfungsvorkehrungen. Während viele Industrieländer robuste und systematische Regelungen bevorzugten, befürchteten die Entwicklungsländer, dass sie den Erwartungen des Globalen Nordens dahingehend nicht gerecht werden könnten, sei es aufgrund ihrer gegenwärtigen oder zukünftigen Ressourcenbeschränkungen. Der obligatorischen Rechenschaftspflicht über die erzielten Fortschritte standen sie ebenso äußerst kritisch gegenüber. Dies veranlasste uns Moderatoren, die Formulierungen aufzuweichen und deutlich zu machen, dass die nationale Berichterstattung an die UN freiwillig sein würde.¹⁵

Schließlich wurden auch die in der Erklärung vorgeschlagenen Verweise zu den Menschenrechten sowie die Abfolge und Hervorhebung von Verweisen auf bestimmte internationale Abkommen kontrovers diskutiert. Uneins waren sich die Industrie- und Entwicklungsländer zudem bei der Präambel der Erklärung. Während die Industrieländer sich für eine kurze Präambel aussprachen, befürchteten die Entwicklungsländer, dass jede Zusammenfassung die Agenda verwässern würde. Schließlich einigten sich die Beteiligten auf eine Präambel in der Länge von einer Seite, die die Agenda in fünf Prinzipien zusammenfasste: Menschen, Planet, Wohl-

Umstritten war, inwieweit die Klimapolitik in der Agenda 2030 berücksichtigt werden sollte.

sion¹³ und UN-Organisationen durchführte, zeigte zwar eine Reihe von Optionen zur technischen Verbesserung der Ziele auf, aber nur wenige erwiesen sich für die G77 letztlich als akzeptabel.

Eine weitere Meinungsverschiedenheit betraf die Frage, inwieweit in der neuen Agenda die finanziellen sowie andere Ressourcen festgelegt werden sollten, die zur Erreichung der SDGs erforderlich wären. Im Rahmen der MDGs kritisierte die G77 immer wieder, dass dieser Aspekt der Ressourcenfrage unberücksichtigt blieb. Mehrere Jahre mussten vergehen, bis eine internationale Einigung über den Umfang der erforderlichen Ressourcen erzielt wurde. Bei den Verhandlungen zur Agenda 2030 drängten die G77-Staaten darauf, jedem Ziel die erforderlichen Ressourcen oder Maßnahmen zur Umsetzung zuzuordnen, derer es bedarf. Die Industrieländer zogen es vor, die Verhandlungen zur Agenda 2030 und die parallel laufenden Verhandlungen über die Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung¹⁴, die im Juli 2015 in der Addis-Abeba-Aktionsagenda gipfelten, klar voneinander zu trennen. Inwiefern diese beiden Verhandlungen als voneinander abhängig betrachtet werden sollten,

¹³ Siehe auch die Arbeit der Statistischen Kommission betreffend die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung unter UN-Dok. A/RES/71/313 v. 6.7.2017.

¹⁴ United Nations, History of the Financing for Development Process, www.un.org/esa/ffd/ffd3/conference/history.html

¹⁵ United Nations, Voluntary National Reviews, United Nations Sustainable Development Knowledge Platform, High-level Political Forum, sustainabledevelopment.un.org/hlpf

stand, Frieden und Partnerschaft (People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership – 5 Ps).

Wir Moderatoren waren an der Ausarbeitung der Erklärung und der ergänzenden Teile der Agenda intensiv beteiligt. Überraschenderweise stießen wir mit unserem Vorschlag, das Versprechen ›niemanden zurückzulassen‹ (leaving no one behind) in den Text aufzunehmen, auf keinerlei Widerstände. Staats- und Regierungschefs sollten sich insbesondere jenen widmen, die in der Entwicklung ›am Weitesten zurückliegen‹.¹⁶

Die Frist und die Zivilgesellschaft

Das Moderatorenteam hatte den 31. Juli 2015 als Frist für den Abschluss der Verhandlungen festgelegt und bestand auf der Einhaltung des Termins. Vermieden werden sollte, dass die Delegationen die Verhandlungen bis zum Sondergipfel am 25. September ausdehnten, in der Hoffnung, sie könnten somit wichtige Zugeständnisse für die finalen Abstimmungen am 22. und 23. September abringen. Es war also keineswegs sicher, dass die Verhandlungen sechs Wochen vor dem Gipfel abgeschlossen sein würden, doch gelang es schließlich zwei Tage nach der gesetzten Frist, am 2. August, einen Konsens zu erzielen.

Im Gegensatz zu den meisten großen UN-Verhandlungen lag die Federführung durchgehend bei den beiden ernannten Moderatoren. In der Vergangenheit äußerten insbesondere die G77-Staaten in der Schlussphase einer Verhandlung häufig ihre Unzufriedenheit mit den jeweiligen Ko-Moderatoren beziehungsweise mit den Staaten des Globalen Nordens. Sie forderten deren Absetzung und versuchten schließlich, den zu verhandelnden Text einer kollektiven Bearbeitung unter Beteiligung aller Delegationen zu unterziehen. Diese Arbeitsweise produziert Chaos und ein so erarbeiteter einvernehmlicher Text ist meist nicht zufriedenstellend. Für die Verhandlungen zur Agenda 2030 bewahrte sich unser Team das Vertrauen der Delegationen bis zum Schluss.

Es gelang uns, eine Atmosphäre zu schaffen, in der die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft bis zum Ende der Verhandlungen im Saal anwesend waren. In der Schlussphase einer Verhandlung, in der alle Beteiligten wichtige Kompromisse eingehen müssen, versuchen die G77-Staaten meist, den Druck auf sich selbst zu verringern, indem sie den Ausschluss der Vertreterinnen und

Vertreter der Zivilgesellschaft erzwingen, die normalerweise in den oberen Rängen des Verhandlungsraums den Prozess verfolgen. Spätestens in den Verhandlungen der Offenen Arbeitsgruppe und zur Agenda 2030 hatte die Zivilgesellschaft eine sehr aktive Rolle gespielt. Sie betrieb bei den Regierungen Lobbyarbeit zu allen diskutierten Themen und nahm jede Wendung in den Verhandlungen genauestens zur Kenntnis. Die direkte Einbindung der Delegierten sowie der Zivilgesellschaft in die wöchentlichen Verhandlungen war eine Grundvoraussetzung, die diese konstruktive Atmosphäre schaffte. Es entwickelte sich eine Dynamik, in der sich die Delegierten und die Zivilgesellschaft gleichermaßen als Partner bei der Ausarbeitung der Agenda 2030 verstanden.

Am 2. August, nach zweitägigen, beinahe ununterbrochenen Verhandlungen, verkündete das Moderatorenteam die finale Version der Agenda 2030 unter dem Jubel sowohl der Zivilgesellschaft als auch mehrerer hundert Delegierten. Alle Beteiligten waren überzeugt, dass dies den Erfolg der Agenda und ihre Glaubwürdigkeit weltweit erhöhen würde. Es bleibt zu hoffen, dass die Staaten weltweit die Agenda 2030 in den anstehenden zehn Jahren, der ›Aktionsdekade‹, umsetzen und endlich eine gerechtere und nachhaltigere Welt für alle schaffen werden.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

English Abstract

David Donoghue

The Negotiations on the Agenda 2030 for Sustainable Development
pp. 212–217

The negotiations on the 2030 Agenda for Sustainable Development (2030 Agenda) were exceptionally complex and challenging. Every country in the world stood to benefit from the decisions reached and had vital interests at stake. Additionally, both before and during the negotiations, there was an unprecedented consultation of civil society, academia, the private sector, and other stakeholders. As countries seek to rebuild their societies and economies in response to the COVID-19 pandemic, the Sustainable Development Goals (SDGs) and the 2030 Agenda are the indispensable blueprint for 'building back better'.

Keywords: Entwicklungsländer, Entwicklungsziele /MDGs/SDGs, Multilateralismus, Pandemie, Zivilgesellschaft, developing countries, Sustainable Development Goals (SDGs), multilateralism, pandemic, civil society

¹⁶ David Donoghue, My Perspective on the SDG Negotiations, Deliver2030.org, Mai 2016, deliver2030.org/wp-content/uploads/2016/05/DAVID-DONOGHUE-sdgs-history.pdf sowie Felix Dodds/David Donoghue/Jimena Leiva Roesch, Negotiating the Sustainable Development Goals: A Transformational Agenda for an Insecure World, Routledge 2017.

Endspurt zur Gleichberechtigung

Bettina Metz, geb. 1962, ist Geschäftsführerin bei UN Women Nationales Komitee Deutschland e.V. 25 Jahre nach der Erklärung und Aktionsplattform von Beijing gibt es immer noch viel zu tun. Frauen und Mädchen brauchen eine Stimme bei allen Entscheidungen.



FOTO: UN WOMEN DEUTSCHLAND

Dieses Jahr ist ein wichtiges Jahr für die Gleichstellung der Geschlechter. Vor 25 Jahren verabschiedete die vierte Weltfrauenkonferenz die Erklärung und die Aktionsplattform von Beijing. In diesen Abkommen definierte sie strategische Ziele, um die Gleichstellung der Frau zu befördern. Seit nunmehr zehn Jahren setzt sich UN Women für die Gleichstellung der Geschlechter ein.

Auch 25 Jahre nach der Weltfrauenkonferenz hat kein Land der Welt die Gleichstellung der Geschlechter erreicht. Stattdessen kämpfen Frauen weltweit gegen Rückschritte. So planen die Türkei und Polen aktuell, aus dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) auszutreten. Sechs Staaten der Europäischen Union (EU), darunter Ungarn, haben das Übereinkommen nach wie vor nicht ratifiziert. Diese Rückschritte müssen aufgehoben werden. Dabei gibt es drei wichtige Zielvorgaben:

1. Gewalt gegen Frauen beenden: Geschlechtsspezifische Gewalt ist die größte Pandemie der Welt und verhindert die Emanzipation von Frauen. Im Jahr 2019 war weltweit jede fünfte junge Frau im Alter von 20 bis 24 Jahren bereits als Kind zwangsverheiratet. Mindestens 200 Millionen Frauen und Mädchen in 30 Staaten haben Genitalverstümmelung erlitten. Viele Frauen sind so ihr Leben lang körperlich und seelisch beeinträchtigt.
2. Wirtschaftliche Partizipation: Frauen haben noch immer keinen gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt. Durchschnittlich leisten sie dreimal so viel unbezahlte Sorgearbeit wie Männer, verdienen global jedoch 23 Prozent weniger und sind diskriminierenden Stereotypen ausgesetzt. Dadurch sind sie oft wirtschaftlich abhängig von Männern und eher Armut sowie häuslicher Gewalt ausgesetzt.
3. Politische Partizipation: Weltweit beträgt der Frauenanteil in nationalen Parlamenten lediglich

23,7 Prozent. Dabei tragen insbesondere Frauen in Führungspositionen dazu bei, geschlechtergerechte Entscheidungen zu treffen und Friedensprozesse zu unterstützen.

Die drei Zielvorgaben bedingen sich somit gegenseitig, sie müssen mit konkreten Maßnahmen besser umgesetzt werden. Die COVID-19-Pandemie verschärft bereits bestehende Ungleichheiten und wird langfristige soziale und wirtschaftliche Auswirkungen haben, unter denen insbesondere Frauen leiden.

Auch Deutschland wird den gesteckten Zielen nicht gerecht. Obwohl die Bundesregierung sich verpflichtet hat, die Aktionsplattform von Beijing umzusetzen, gibt es nach wie vor keinen deutschen nationalen Aktionsplan mit verbindlichen Zielen und Ressourcen. Die Erklärung bekannt zu machen und zu finanzieren, reicht nicht aus.

Mit einem Blick in die Zukunft verabschiedeten die Vereinten Nationen im Jahr 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und bestätigten damit die Aktionsplattform von Beijing. Die Gleichstellung der Geschlechter ist der Schlüssel, um alle 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) erreichen zu können. Regierungen müssen sich daher stärker an diesen Zielen orientieren und sich ihrer Vernetzung bewusst werden.

Zum Jubiläumsjahr 2020 organisiert UN Women die Kampagne ›Generation Gleichberechtigung: Frauenrechte verwirklichen – für eine gleichberechtigte Zukunft‹ (#GenerationEquality), um die Gleichstellung der Geschlechter in den nächsten fünf Jahren zu forcieren. Unterstützt wird diese Initiative durch sechs Aktionsbündnisse. Deutschland übernimmt im Bündnis ›Wirtschaftliche Gerechtigkeit und Rechte‹ eine führende Rolle. Zusammen mit weiteren Staaten, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen hat die Bundesregierung so die Möglichkeit, Gleichstellung maßgeblich voranzutreiben. Diese Chance muss sie nutzen.

Deutschland wird den gesteckten Zielen nicht gerecht.

Keine Spur von Sprachlosigkeit im Sicherheitsrat

Deutschland gehört zu den zehn Staaten, die sich in den letzten 25 Jahren am häufigsten im UN-Sicherheitsrat mit Redebeiträgen zu Wort meldeten – und zwar nicht nur dann, wenn die Bundesrepublik Mitglied war. Anhand neuer Methoden der Textanalyse lässt sich zeigen, welche thematischen Schwerpunkte Deutschland setzt und mit welchen Koalitionen.



Dr. Steffen Eckhard,
geb. 1982, ist Juniorprofessor für
Verwaltungswissenschaft und
Organisationstheorie an der
Universität Konstanz.

✉ steffen.eckhard@uni-konstanz.de



Dr. Ronny Patz,
geb. 1983, vertritt die Professur
für Internationale Politische
Ökonomie an der Hertie School
in Berlin.

✉ patz@hertie-school.org



Dr. Mirco Schönfeld,
geb. 1987, ist Juniorprofessor für
Interdisziplinäres Datenmanage-
ment und Wissensgenerierung
an der Universität Bayreuth.

✉ mirco.schoenfeld@uni-bayreuth.de

chen, globale Debatten zu beeinflussen. Insbesondere während der einmonatigen Ratspräsidentschaften setzte die Bundesregierung Themen, beispielsweise mit einem Fokus auf die Sahel-Zone und Mali während der ›Zwillingspräsidentschaft‹ (jumelage) mit Frankreich Anfang des Jahres 2019, durch offene Debatten zum Thema Frauen, Frieden und Sicherheit¹ oder während der zweiten Präsidentschaft im Juli 2020 zum Thema Klimawandel und Sicherheit.² Diese Themen waren schon während der vorangegangenen Sicherheitsratsmitgliedschaften 2003/2004 und 2011/2012 deutsche Prioritäten.³ Thematische und sprachliche Akzente zu setzen, also bestimmte Begriffe sowie die damit verbundenen Konzepte zu besetzen, ist immer auch Teil diplomatischer Arbeit.

Bisher war es für Außenstehende schwierig, sich einen Überblick über die Debatten im Sicherheitsrat zu verschaffen. Computergestützte Methoden der Textanalyse erlauben dagegen neue Einblicke in die verbalen politischen Dynamiken im wichtigsten globalen Sicherheitsgremium: Welche wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten gibt es in den Debattenbeiträgen von Staaten? Wer setzt neue Themen auf die Agenda des UN-Sicherheitsrats? Und wann und wie verändern sich Themen oder thematische Koalitionen über die Zeit?⁴

Anhand der deutschen Reden im UN-Sicherheitsrat sollen einige dieser Fragen exemplarisch beantwortet werden. Dafür werten die Autoren einen eigens erstellten Datensatz mit allen UN-Sicherheitsratsreden zwischen den Jahren 1995 und 2017 aus, der öffentlich zugänglich ist.⁵ Die verwendete Textanalyse mithilfe von ›Topic-Model-

Die Bundesrepublik Deutschland ist in den Jahren 2019 und 2020 Mitglied im UN-Sicherheitsrat. Als eines von zehn nichtständigen Mitgliedern (Elected Ten – E10) kann Deutschland so neben den fünf ständigen Mitgliedern (Permanent Five – P5) direkt mitreden und versu-

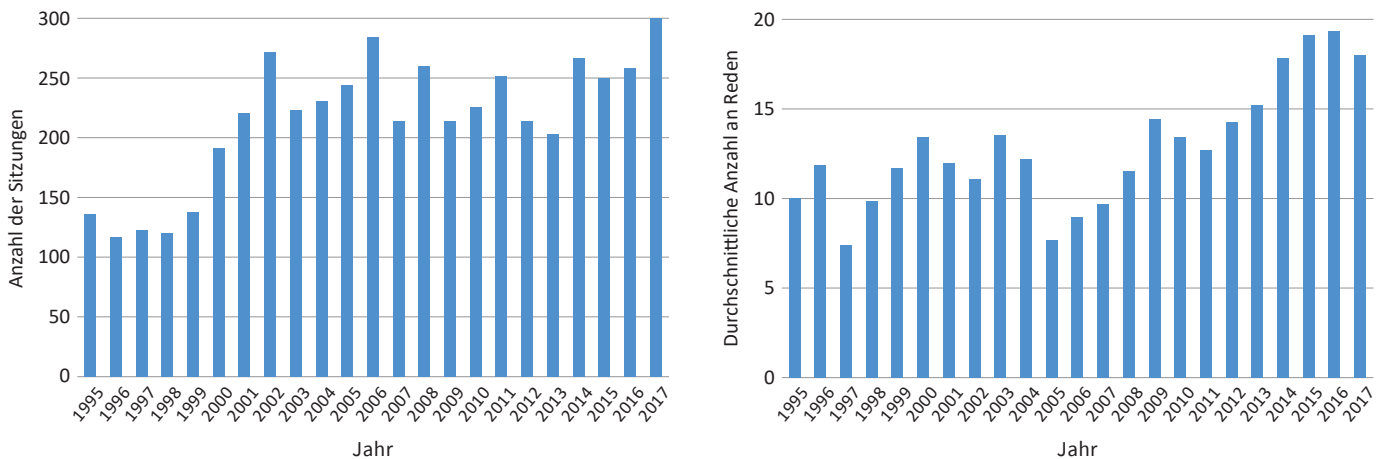
¹ Die Bundesregierung, Premiere im UN-Sicherheitsrat. Deutsch-französische Zusammenarbeit, 28.3.2019, www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/premiere-im-un-sicherheitsrat-1592234

² Auswärtiges Amt, »Mit der Natur lässt sich nicht verhandeln«: Heiko Maas leitet UN-Debatte zu Klima und Sicherheit, 24.7.2020, www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/internationale-organisationen/uno/maas-klima-sicherheit/2370722

³ Richard Gowan, Deutschland im UN-Sicherheitsrat: Weder zu stark noch zu schwach, VEREINTE NATIONEN (VN), 1/2013, S. 3–8; Gunter Pleuger, Deutschland im Sicherheitsrat. Bilanz aus zwei Jahren als gewähltes Mitglied, VN, 1/2005, S. 1–4.

⁴ Siehe Mirco Schönfeld et al., The UN Security Council Debates 1995–2017, Juni 2019, arxiv.org/pdf/1906.10969.pdf

⁵ Mirco Schönfeld et al., The UN Security Council Debates, 2019, doi.org/10.7910/DVN/KGVSYH

Abbildung 1: Aktivitäten des UN-Sicherheitsrats

Anzahl der Ratstreffen pro Jahr (links) und durchschnittliche Anzahl der Reden pro Treffen (rechts) zwischen den Jahren 1995 und 2017.
Quelle: siehe Anm. 5.

len.⁶ basiert auf in den Reden verwendeten Wörtern, insbesondere der Häufigkeit von bestimmten Begriffen und der Wahrscheinlichkeit, dass diese Begriffe in einzelnen Reden im UN-Sicherheitsrat gemeinsam vorkommen.

Die politische Rolle von Reden im UN-Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat ist das sichtbarste Organ der UN. Seine Debatten werden von Medien und der Öffentlichkeit durchaus wahrgenommen. Mitgliedstaaten begründen und rechtfertigen in ihren Reden politische Positionen. Und sie weisen mit Blick auf die Krisen dieser Welt auf Handlungsbedarf hin oder lehnen diesen eben ab. Gleichzeitig sind die Reden in den öffentlichen Sitzungen in der Regel stark formalisiert. Sie werden vorab verfasst, die Sprache ist häufig technisch und auf jeden Fall bewusst gewählt. Ein echter Diskurs mag in den ritualisierten Schlagabtauschen dafür häufig nicht aufkommen. Nicht zuletzt deshalb überraschte der deutsche Ständige Vertreter bei den UN Christoph Heusgen im März 2019, als er in einer Sitzung zum Nahost-Konflikt in freier Rede seine Kolleginnen und Kollegen aufforderte, einmal ihre Reden beiseite zu packen und die Lage so zu besprechen, wie sie wirklich sei.⁷

Die Reden jeder öffentlichen Sicherheitsratssitzung können wortgenau in den Sitzungsprotokollen bis zurück zur ersten Sitzung des Rates am 17. Januar 1946 nachgelesen werden. Allerdings zeigen sich hier schnell Grenzen auf, wenn die Entwicklung der Themen und der Sprache in den bald 9000 Sitzungen des Sicherheitsrats seit Gründung der UN nachvollzogen werden soll. Ein neuer Datensatz mit UN-Sicherheitsratsreden macht deutlich, dass allein in den Jahren 1995 bis 2017 über 65 000 einzelne Reden und Sprechakte im Sicherheitsrat stattfanden, von denen Deutschland als zehnthäufigster Sprecher über 1100 hielt.⁸

Datensatz mit Reden aus über 20 Jahren

Für den hier vorgestellten Datensatz wurden die Transkripte aller öffentlichen Sitzungen des UN-Sicherheitsrats zwischen den Jahren 1995 und 2017 herangezogen, in Textdateien umgewandelt und in die einzelnen Redebeiträge aufgeteilt. Die jeweiligen Sprecherinnen und Sprecher, insbesondere der Staat oder die Organisation, die sie vertreten, wurden halbautomatisiert ausgelesen. Die Transkripte liegen bei den UN in allen UN-Amtssprachen vor. Aus praktischen Gründen ist der Datensatz auf die englische Sprache begrenzt. Das heißt, die Reden,

⁶ Für einen Einblick in die Methode: Christian Papilloud/Alexander Hinneburg, *Qualitative Textanalyse mit Topic-Modellen*. Eine Einführung für Sozialwissenschaftler, Wiesbaden 2018.

⁷ UN Doc. S/PV.8489 v. 26.3.2019.

⁸ Schönfeld et al., *The UN Security Council Debates 1995-2017*, a.a.O. (Anm. 4).

die nicht in englischer Sprache gehalten wurden, werden in ihrer offiziellen englischen Übersetzung verwendet.

Dieser Datensatz erlaubt zunächst einen Überblick über die allgemeine Dynamik und Entwicklung des Sicherheitsrats. Wie zu erkennen ist, stieg die jährliche Anzahl der Treffen des UN-Sicherheitsrats zwischen den Jahren 1995 (125) und 2017 (275) deutlich an (Abbildung 1). Auch die durchschnittliche Anzahl der Reden je Treffen erhöhte sich.

Damit hat sich auch die Anzahl der jährlich gehaltenen Reden im Sicherheitsrat seit dem Jahr 2014 signifikant erhöht. Ein Grund hierfür ist unter anderem, dass Sitzungen häufiger im Format der ›offenen Debatte‹ stattfinden, zum Beispiel im Themenbereich Frauen, Frieden und Sicherheit. Dort reden nicht nur die Mitglieder des Sicherheitsrats, des UN-Sekretariats und wenige geladene Gäste, sondern zum Teil bis zu 100 Sprecherinnen und Sprecher aus den UN-Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft.

Auswertung der UN-Sicherheitsratsreden

Um die Reden im Sicherheitsrat inhaltlich auszuwerten, wurden nur solche Beiträge einbezogen, die mindestens 120 Wörter umfassen, also ausführliche Reden und nicht nur kurze Repliken oder überleitende und formalisierte Beiträge der Ratspräsidentenschaft, mit der sie von einem zum nächsten Sprecher überleitet. Die Themen-Modellierung zählt dabei nicht einfach die Anzahl einzelner Wörter pro Rede. Sie identifiziert stattdessen, vereinfacht gesagt, Worte und Wortgruppen, die häufig in direktem Zusammenhang zueinander verwendet werden.⁹ Aufgrund des langen Zeitraums dieser Analyse lassen sich nicht nur große Themenblöcke im Sicherheitsrat, sondern auch die Veränderung der Relevanz einzelner Themen über Zeit darstellen.

Die Betrachtung des Gesamtzeitraums für diesen Beitrag basiert auf einem Modell mit 60 Themen. Die meisten dieser Themen sind wenig überraschend¹⁰, da sie die großen Krisen und Konflikte der vergangenen zwei Jahrzehnte repräsentieren: Kosovo, Afghanistan, Syrien und die Ukraine. Viele

dieser Themen sind eigene Tagesordnungspunkte von Sicherheitsratssitzungen. Es lassen sich darüber hinaus aber auch querliegende Themen finden, etwa die insbesondere in den 2000er Jahren stark debattierte Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) oder die zunehmende Betonung der Rolle von Frauen, Frieden und Sicherheit – nicht zuletzt seit der UN-Resolution 1325 im Jahr 2000¹¹ und dann noch einmal verstärkt seit der Resolution 1820 im Jahr 2008.¹²

Der Fokus der Staaten auf einzelne Themen

Die aussagekräftigere Beobachtung ist aber der Fokus der Sprecherinnen und Sprecher auf einzelne Themen. Das ›Wärmebild‹ (heatmap) in Abbildung 2 (S. 222) zeigt für eine Auswahl aus 17 der 60 automatisiert identifizierten Themen¹³ den jeweiligen Fokus Deutschlands, der P5 sowie die Repräsentantin beziehungsweise den Repräsentanten des UN-Sekretariats. Letztere sind zum Beispiel der UN-Generalsekretär und seine Bediensteten – etwa die Leitungen der Fachabteilungen – oder UN-Sondergesandte in einzelnen Konfliktländern. Je dunkler ein Feld ist, desto intensiver äußerte sich jemand im Sicherheitsrat zu diesem Thema im Zeitraum 1995 bis 2017 im Vergleich zur Intensität, mit denen dieses Land über die anderen Themen im Untersuchungszeitraum sprach. Es sind also je sprechende Person die thematische Priorisierung unter diesen hier ausgewählten 17 Themen zu erkennen. Die Kurztitel der Themen basieren auf der Interpretation von Wortlisten, die die Themenanalyse automatisiert herausgibt. Hier vermischen sich computergestützte und expertisegestützte Interpretation.

Die computergestützte Themenanalyse erlaubt also, Abweichungen in den Themenschwerpunkten zwischen Staaten zu beobachten, die ansonsten nur sehr eingeweihte Fachleute wahrnehmen können. Die relative Schwerpunktsetzung auf Afghanistan in deutschen Reden findet sich demnach bei keinem anderen der hier hervorgehobenen Sprecherinnen und Sprecher, zumindest nicht in gleicher Intensität. Stattdessen lag der chinesische Fokus zum

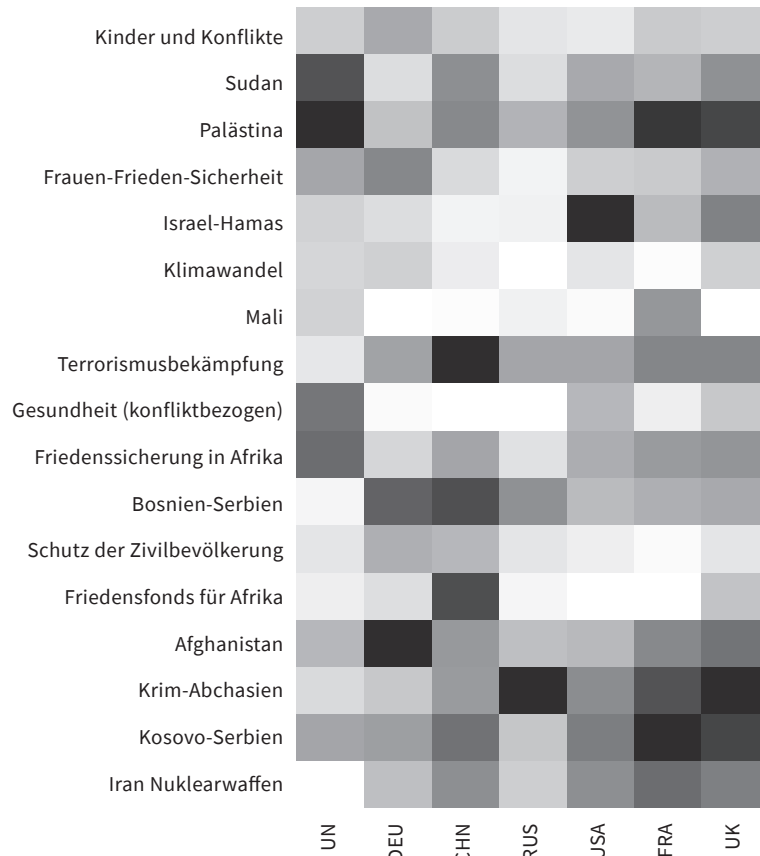
⁹ David Blei/Andrew Ng/Michael Jordan, Latent Dirichlet Allocation, *Journal of Machine Learning Research*, 3. Jg., 1/2003, S. 993–1022.

¹⁰ Von den hier analysierten 60 Themen aus der Themen-Modellierung sind etwa 50 Themen relativ eindeutig zu interpretieren, die restlichen Themen sind teilweise Kombinationen scheinbar ganz unterschiedlicher Oberthemen oder auch ›Pseudo-Themen‹, also solche, die Wortlisten mit diplomatischen Formalia umfassen.

¹¹ UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000.

¹² UN-Dok. S/RES/1820 v. 19.6.2008.

¹³ Die hier der Übersichtlichkeit wegen ausgewählten 16 Themen sind solche, die von einzelnen oder allen Sprecherinnen und Sprechern über den gesamten Zeitraum hinweg entweder intensiv besprochen wurden oder durch die sich interessante Gemeinsamkeiten und Unterschiede zeigen lassen.

Abbildung 2: »Wärmebild« ausgewählter Themen

»Wärmebild« für ausgewählte Themen aus der Themen-Analyse und Intensität, mit der sich das UN-Sekretariat, Deutschland und die P5 auf diese Themen beziehen; Werte je sprechende Person normalisiert. Quelle: eigene Darstellung.

Beispiel auf Bosnien, auf internationalem Terrorismus und dem Friedensfonds für Afrika, das seit dem Jahr 1993 bestehende Finanzierungsinstrument für die Afrikanische Union (AU).

Frankreich und Großbritannien setzten ähnliche Akzente in den Fokus ihrer Reden. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf den Kosovo-Krieg, den Konflikt in der Ukraine oder der palästinensischen Dimension des Nahost-Konflikts. Dafür ignorieren britische Sprecherinnen und Sprecher das Thema Mali weitgehend, während es eine der französischen Prioritäten ist. Russland sprach am intensivsten über Konflikte, in die es selbst verwickelt ist – von Abchasien bis zur Krim.

Auch sprachliche Unterschiede sind erkennbar

Wichtig ist, dass sich durch diese Analyse neben den offensichtlichen Themen aus den UN-Sicherheitsratsdebatten auch Unterschiede in der Sprache erkennen lassen, mit der einzelne Mitgliedstaaten über bestimmte Oberthemen reden. Ein gutes Bei-

spiel ist der Nahost-Konflikt, der vielleicht nicht zufällig auch das Thema der zuvor erwähnten Sitzung war, in der Heusgen die Mitglieder des Sicherheitsrats aufforderte, sich von ihren Redemanuskripten zu lösen.

Die automatisierte Analyse brachte zu diesem Oberthema zwei Themen hervor, die mit »Palästina« und »Israel-Hamas« überschrieben wurden. Bei Betrachtung der wichtigsten Wörter und Wortgruppen, die diese Themen markieren, zeigen sich bekannte Unterschiede: Einige Delegierte fokussieren sich auf den Friedensprozess und die Lage der palästinensischen Bevölkerung, während andere sowohl die Angriffe auf Israel thematisieren als auch Israel selbst mit Worten attackieren. Die zentralen Wörter und Wortgruppen, die diese beiden Themen markieren, sind:

- Palästina: Palestinians, Gaza, Israeli, Palestinian_Authority, Jerusalem, settlement, peace_process, two_state_solution

- Israel-Hamas: Hamas, terror, Jews, child, terrorist, Israeli, Hizbullah, Zionist, bomb, rockets

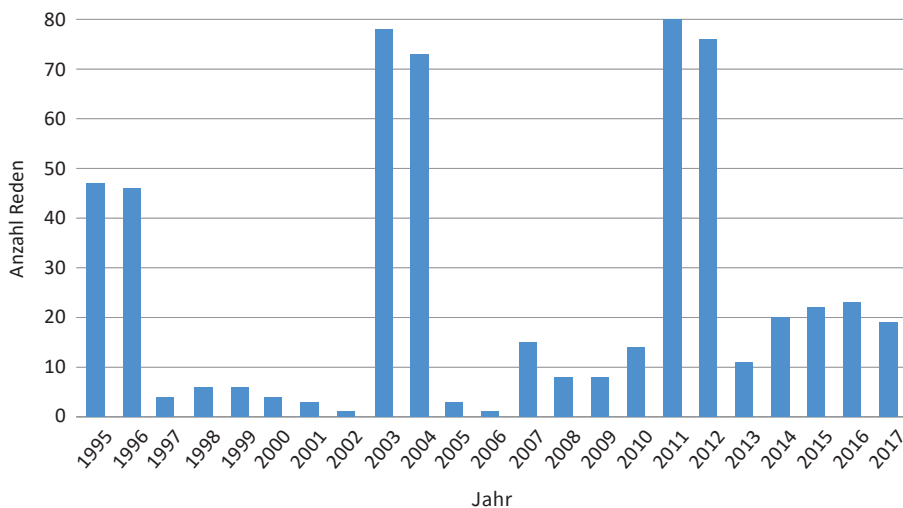
In Abbildung 2 ist zu erkennen, dass vor allem die USA letzteres Thema betonen, was mit Blick auf ihre Rolle als wichtige Verteidigerin Israels und Kritikerin der Angriffe auf den israelischen Staat nicht überrascht. P5-Mitglieder wie Frankreich oder Großbritannien betonen stattdessen stärker den Friedensprozess. Auch die Vertreterinnen und Vertreter des UN-Sekretariats sprechen aktiver zum ersten Thema, etwa im Rahmen der Vorstellung der Berichte des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess (United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process – UNSCO).

Wann und worüber spricht Deutschland?

Alle UN-Mitgliedstaaten können auf Einladung des Sicherheitsrats an Sitzungen teilnehmen und auch reden, vor allem dann, wenn in einer Debatte ihre Interessen betroffen sind. Staaten reden also nicht nur dann im Sicherheitsrat, wenn sie formell gewählte Mitglieder des Gremiums sind, sondern auch in den Jahren dazwischen. Von dieser Möglichkeit der Teilnahme machte Deutschland im gesamten Untersuchungszeitraum immer wieder Gebrauch. Durch die größere Zahl an offenen Debatten hat sich die Anzahl der Reden auch außerhalb der Mitgliedschaften zuletzt erhöht. Trotzdem lassen sich in Abbildung 3 (S. 223) die Zeiten sehr gut erkennen, in denen Deutschland Mitglied war.

Inhaltlich setzte Deutschland im genannten Zeitraum klare thematische Schwerpunkte, die sich auch von jenen anderer Staaten unterscheiden. Diese Unterschiede kann man entweder für den gesamten

Abbildung 3: Reden Deutschlands im UN-Sicherheitsrat



Anzahl der Reden Deutschlands im UN-Sicherheitsrat mit mindestens 120 Wörtern.

Quelle: eigene Darstellung.

Zeitraum im Vergleich zu anderen Staaten beobachten (Abbildung 2) oder aber die thematische Orientierung im Zeitverlauf betrachten (Abbildung 4, S. 224). Die automatisiert beobachtbaren jährlichen Prioritäten decken sich dabei weitgehend mit den Einschätzungen von Fachleuten zum UN-System. So fasste Richard Gowan die Prioritäten Deutschlands während der Sicherheitsratsmitgliedschaft in den Jahren 2011 und 2012 mit den drei Schlagworten Afghanistan, Klimawandel und Kinder treffend zusammen.¹⁴ Während Afghanistan eines der wichtigsten Themen nicht nur damals, sondern über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg war, lässt sich in der Abbildung 4 auch erkennen, dass das Thema Kinder in Konflikten durchaus eine wichtige Rolle spielt, wenn auch über den gesamten Zeitraum hinweg nicht so gewichtig wie anderen Themen. Das Thema Klimawandel war im Jahr 2011 ein Schwerpunkt und taucht seitdem im Untersuchungszeitraum hin und wieder in einzelnen Reden auf.

Dass sich Deutschland in Zeiten der Sicherheitsratsmitgliedschaft zu den aktuellen weltpolitischen Themen äußert, ist wenig überraschend. Spannender ist dagegen die Frage, zu welchen Themen Deutschland in den dazwischenliegenden Zeiten redet. Zum Beispiel ist im Jahr 2007, bei insgesamt nur wenigen deutschen Reden, ein deutlicher Fokus auf den Klimawandel zu erkennen. In dem Jahr hatte Großbritannien das Thema auf die Tagesord-

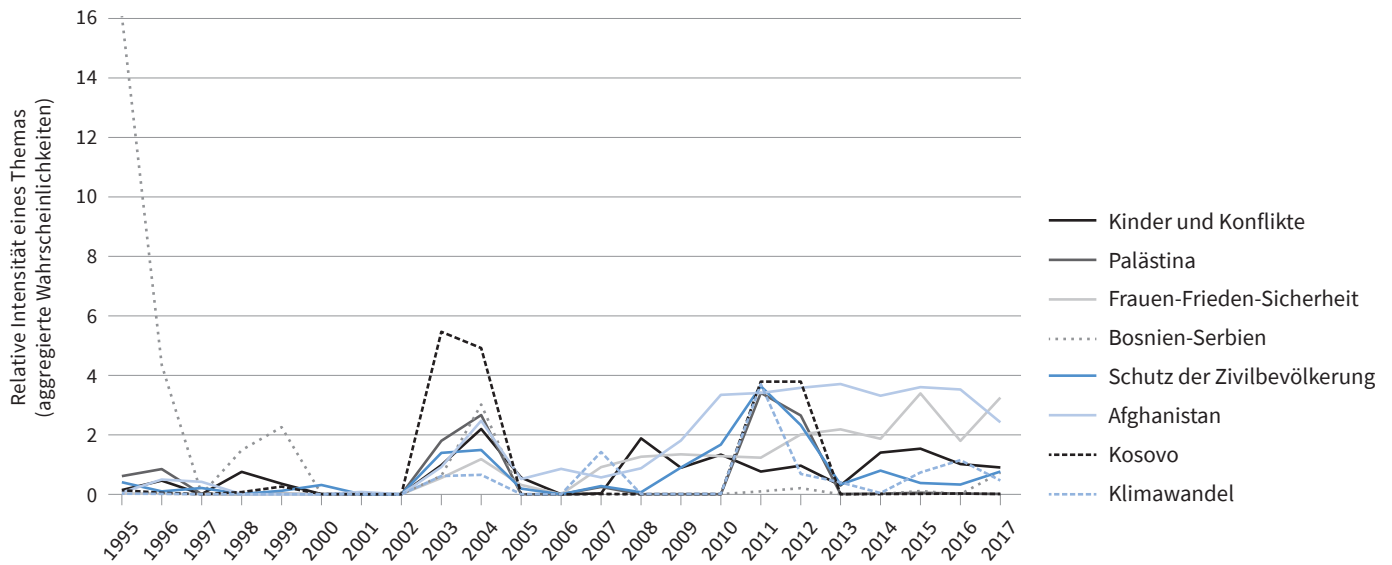
nung des Sicherheitsrats gesetzt. Für Deutschland sprach damals, als Vertreterin der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU), Heidemarie Wiczorek-Zeul zu diesem Thema.¹⁵ Hier zeigt sich auch der Mehrwert einer solchen Themenmodellierung, die selbst in Vergessenheit geratene Debatten wieder zum Vorschein bringen kann. Aber auch weitere thematische Schwerpunkte lassen sich erkennen, nicht zuletzt der kontinuierliche und intensive Fokus auf Afghanistan seit dem Jahr 2001 und das Thema Frauen, Frieden und Sicherheit über das gesamte letzte Jahrzehnt – dazu immer wieder auch die Betonung des Schutzes von Kindern in Konflikten. Zum Nahost-Konflikt äußert sich Deutschland dagegen vor allem während seiner Mitgliedschaften.

Der thematische Fokus von UN-Sicherheitsratsreden ist folglich auch für Deutschland eine Mischung aus langfristigen Prioritäten und der sich kurzfristig ändernden geopolitischen Konflikt- und Sicherheitslage. Gleichzeitig wird gerade bei Querschnittsthemen wie Frauen, Frieden und Sicherheit deutlich, dass das gezielte Betonen von bestimmten Aspekten und die Verwendung einer bestimmten Sprache Teil der Einflussnahme in der internationalen Politik ist. Ein Land wie Deutschland kann sich vielleicht nicht immer aussuchen, worüber im Sicherheitsrat gerade geredet wird. Aber es kann sich durchaus aussuchen, welche Akzente es setzt oder zu welchen Debatten es sich (nicht) zu Wort meldet.

¹⁴ Siehe Gowan, Deutschland im UN-Sicherheitsrat, a.a.O. (Anm. 3).

¹⁵ UN Doc. S/PV.5663 v. 17.4.2007.

Abbildung 4: Themen-Prioritäten Deutschlands



Die Grafik zeigt aggregierte Wahrscheinlichkeitswerte, also die Summe der Wahrscheinlichkeiten, mit der das »Topic Modeling« jede einzelne Rede dem entsprechenden Thema nach Jahren zuordnet. Der Wert wird umso höher, je öfter und je eindeutiger jemand zu einem Thema spricht. Quelle: eigene Darstellung.

Ausblick

Die hier vorgestellte Analyse der Reden im UN-Sicherheitsrat ist nur ein erster Einblick in die Möglichkeiten, die die computergestützte Auswertung von Text- und Sprachdaten ermöglicht. Nachdem der Datensatz bis zum Jahr 2020 erweitert ist, kann die Analyse auch um den Zeitraum der aktuellen deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ergänzt werden. Aber die Anwendungsbereiche sind viel breiter.

Abhängig von der Disziplin, beispielsweise Politikwissenschaft, Linguistik oder Diplomatie in New York, sind vermutlich andere Aspekte der Sprache im Sicherheitsrat von Interesse. Heusgens Bitte, die Redemanuskripte zu Gunsten einer »echten Debatte« zur Seite zu legen, verlangt nach computerlinguistischen Methoden, die freie Rede und offenen Schlagabtausch von einstudierten Reden unterscheiden. Eine Analyse der Stimmungslage (sentiment analysis) von Reden kann außerdem ganz unterschiedliche Redestile verschiedener Staaten aufzeigen oder die zunehmende negative Stimmung im Sicherheitsrat sichtbar machen.

Neben solchen eher akademisch relevanten Beobachtungen erlaubt die Methode der Themenmodellierung aber auch Außenstehenden einen erleichterten Zugang zu internationalen Debatten. Nur wenige verfolgen die Redebeiträge im Rat regelmäßig und im Detail. Verfahren der automatischen Textanalyse erlauben eine einfache grafische Darstellung der unterschiedlichen nationalen Schwerpunktsetzungen. Auch einzelne Redebeiträge lassen sich so leichter identifizieren, wenn man nach Reden zu bestimmten Themen sucht. Auf diese Weise bietet die computergestützte Analyse von Sicherheitsratsreden neue Möglichkeiten der politischen Beobachtung, die mehr Transparenz und wichtige Einblicke in die Entwicklung des Multilateralismus bringen können.

English Abstract

Prof. Dr. Steffen Eckhard · Dr. Ronny Patz · Prof. Dr. Mirco Schönfeld
No Trace of Speechlessness within the Security Council pp. 219–224

Since 1995, Germany has on four occasions been a non-permanent member of the United Nations Security Council. Even when it was not a member, it regularly participated and spoke in this most important UN body. This article analyses a new dataset of over 65,000 speeches held by Security Council members and other actors during all meetings from 1995 until 2017. Based on a computer-assisted analyses of all speeches, the authors show which topics Germany spoke about most intensively and how its priorities differed from those of the Five Permanent Members (P5) or those of the UN secretariat.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Frauen, Kinder, Klimawandel, Sicherheitsrat, German UN Policy, women, children, climate change, Security Council

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär | Bericht für die 75. Generalversammlung

- Rückschläge durch die COVID-19-Pandemie
- 2020 ein »Super-Aktionsjahr« für den Klimaschutz
- Höchststand an Vertriebenen und notleidenden Menschen

In seinem vierten **Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen** schwenkt Generalsekretär António Guterres von den Fortschritten, die es anlässlich des 75. Gründungsjahres der Vereinten Nationen zu vermelden gibt, direkt zu den größten Herausforderungen (A/75/1 v. 24.7.2020). An oberster Stelle steht neben fortgesetzter Ungleichheit, Armut und Ungerechtigkeit das Coronavirus. Die COVID-19-Pandemie habe »ganze Gemeinschaften und Gesellschaften brutal getroffen« (Abs. 4). Die Gegenmaßnahmen seien zwar schnell und umfassend erfolgt; er sieht jedoch die Ziele der Charta »schwer beschädigt« (Abs. 6). Zugleich mahnt er, dass der »Wiederaufbau nach der Coronakrise Hand in Hand mit dem Klimaschutz« gehen müsse (Abs. 10).

Bei der Bekämpfung von COVID-19 hat Guterres die am stärksten betroffenen Staaten und Bevölkerungsgruppen im Blick. Er lobt das geschlossene Vorgehen des gesamten Systems unter Leitung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) (Abs. 27). Man habe Schwachstellen, Ungerechtigkeiten und Lücken erkannt und könne diesen nachhaltig entgegenwirken (Abs. 34). Dank Verwaltungsreformen und IT-Investitionen sei zudem nahezu unterbrechungsfrei weitergearbeitet worden (Abs. 36).

Fünf Jahre nach der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Ent-

wicklung (Agenda 2030) geht es um die beschleunigte Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Als relevant identifiziert Guterres Daten und Statistiken (Abs. 40). Das Jahr 2020 sei außerdem ein »Super-Aktionsjahr« für den Klimaschutz (Abs. 46). Speziell die Zusagen von führenden Wirtschaftsverantwortlichen schätzt er als Ergebnis des Klimaschutzgipfels im September 2019 (Abs. 45). Im Kontext der Reform des Entwicklungssystems hätten die Residierenden Koordinatoren (RC) in ihrer Funktion als Leitung der 131 Landesteams (UNCT) zu spürbaren Verbesserungen auf lokaler Ebene geführt (Abs. 56).

Ende des Jahres 2019 hat die Zahl der durch Konflikte Vertriebenen mit 79,5 Millionen einen neuen Höchststand erreicht (Abs. 57). Mehr als 40 besondere politische Missionen und Friedenssicherungseinsätze sowie über 95 000 zivile und uniformierte Kräfte umfasst das Engagement der UN im Berichtsjahr (Abs. 62). Geplant ist, die »Aktion für Friedenssicherung« (A4P) bis Ende des Jahres 2020 in den 13 Friedenssicherungsmissionen umzusetzen (Abs. 65).

Im Rahmen der umfassenden Integration von Menschenrechten in die Arbeit der Organisation genießt für Guterres die Einbeziehung in umwelt- und klimapolitische Maßnahmen Vorrang. Als Erfolge wertet er ein neues Instrument

zur Planung, Überprüfung und Bewertung menschenrechtsbasierter Entwicklungspolitiken (Abs. 85).

Auch in diesem Jahr ist infolge von Klimaschocks, Konflikten und der COVID-19-Pandemie die Zahl der Notleidenden in neue Höhen geschneilt. 166 Millionen Menschen hätten humanitärer Hilfe bedurft (Abs. 90). Dafür habe Nothilfe in Höhe von über 18 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestanden. So konnten etwa in Jemen monatlich über 13 Millionen Menschen versorgt werden (Abs. 92).

Mit 1,9 Billionen Dollar sind die weltweiten Militärausgaben auf dem höchsten Stand seit dem Jahr 1945 (Abs. 104). Im Fokus von Guterres' eigener »Agenda für die Abrüstung« steht die Frage der Sprengwaffen in besiedelten Gebieten (Abs. 106). Gesonderte Beachtung finden bei ihm außerdem neue Technologien und das Thema Weltraumsicherheit (Abs. 108).

Guterres berichtet über den Fortschritt der Dezentralisierungsmaßnahmen; die Delegation von Befugnissen habe die Handlungsfähigkeit auf Leitungsebene erhöht (Abs. 123). Der neue Einjahresprogrammhaushalt sei ausreichend flexibel, um den Anforderungen der COVID-19-Pandemie zu begegnen (Abs. 126). Sorgen bereiten ihm die wachsenden Liquiditätsprobleme: Der Haushalt weist ein Rekorddefizit von 520 Millionen US-Dollar auf, im Bereich der Friedenssicherung beläuft es sich auf 1,7 Milliarden US-Dollar (Abs. 131).

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Bericht des Generalsekretärs für die 74. Generalversammlung, VN, 5/2019, S. 223, fort.)

Generalversammlung | 73. Tagung 2018/2019

- Nelson-Mandela-Friedensgipfel
- Globale Gesundheit: Tuberkulose
- Humanitäre Krisen und Nothilfe

Am 18. September 2018 wurde die 73. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** der Vereinten Nationen eröffnet. Als erste lateinamerikanische Frau übernahm die ecuadorianische Diplomatin und Politikerin María Fernanda Espinosa Garcés den Vorsitz und gab das Motto bekannt: »Die Vereinten Nationen für alle Menschen relevant machen: Globale Führung und geteilte Verantwortung für friedliche, gerechte und nachhaltige Gesellschaften.« Die von ihr benannten Prioritäten spiegeln viele Themen des Vorjahres wider: Geschlechtergerechtigkeit, Migration und Flüchtlinge, Umweltschutz und Reformen.

Generaldebatte

Vom 25. September bis 1. Oktober 2018 fand die Generaldebatte statt. Besorgt über einen allseitigen Vertrauensverlust und wachsenden Populismus forderte Generalsekretär António Guterres in seiner Eröffnungsrede ein stärkeres Engagement für eine auf Regeln basierende Weltordnung mit den UN im Zentrum.

Unter den Reden aller teilnehmenden Staatsoberhäupter und Regierungen stach erneut der Beitrag des amerikanischen Präsidenten Donald Trump hervor, der das Podium zu einem verbalen Rundumschlag gegen Iran und China, aber auch den aus seiner Sicht illegitimen Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) nutzte. Anders als noch im Vorjahr lobte er nunmehr die Fortschritte in den Abrüstungsverhandlungen, die er vornehmlich seinen eigenen Bemühungen, konkret dem Treffen mit Nordkoreas Führer Kim Jong-un in Singapur im Juni 2018, zuschrieb. Mit Nachdruck verteidigte er zudem seine Entscheidung, aus dem Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) mit Iran auszusteigen und das

Land isolieren zu wollen; eine Position, die vom israelischen Premierminister Benjamin Netanjahu mitgetragen wurde.

Zum ersten Mal sprach der deutsche Außenminister Heiko Maas, der mit Blick auf die bevorstehende nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat das Engagement Deutschlands für den Multilateralismus vorstellte. Als »Hoffnungsschimmer« wertete er die Vermeidung einer Eskalation in der syrischen Provinz Idlib, dank vereinter diplomatischer Bemühungen. Diametral zur amerikanischen Position hielt er an der Zweistaatenlösung im Nahen Osten und dem JCPOA mit Iran fest und bekräftigte die deutsche Unterstützung für das Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen und den ICC. Unterstützt wurde er in seinen Positionen vom französischen Präsident Emmanuel Macron, der sich proaktiv präsentierte und insbesondere im »Kampf« zur Umsetzung des Klimaabkommens von Paris eine globale Führungsrolle anvisierte.

Der Hauptteil der 73. Tagung mit 65 Sitzungen schloss am 22. Dezember 2018. Am 15. Januar 2019 folgte der zweite Teil mit weiteren 42 Sitzungen und endete am 16. September 2019. In diesem Zeitraum wurden 347 Resolutionen und 103 Beschlüsse verabschiedet. Am 8. Oktober 2018 wurde der Bericht des Generalsekretärs über die Aktivitäten der Vereinten Nationen angenommen (A/73/1; vgl. Henrike Landré, VN, 5/2018, S. 226).

Nelson-Mandela-Friedensgipfel

Anlässlich des 100. Geburtstags Nelson Mandelas fand am Rande der Generalversammlung am 24. September 2018 ein Friedensgipfel in Würdigung der von ihm verkörperten Werte und Grundsätze statt. In der korrespondierenden politischen Erklärung wird der Zeitraum von 2019 bis 2028 zur Nelson-Mandela-

Friedensdekade erklärt und die gemeinsame, intergenerationelle Verantwortung für eine »gerechte, friedliche, von Wohlstand geprägte, demokratische, faire, gleichberechtigte und inklusive« Welt betont (73/1).

Abrüstung

Am 5. Dezember 2018 wurden insgesamt 21 Resolutionen zu Abrüstungsthemen verabschiedet, in der Mehrzahl auf dem Gebiet der **Atomwaffen** und somit, wie eh und je, mannigfaltige Differenzen offenbarend. Der auf das Jahr 2017 datierende Vertrag über das umfassende Verbot von Kernwaffen zählt im Oktober 2018 bereits 69 Unterzeichnungen beziehungsweise 19 Ratifizierungen. Die entsprechende Resolution 73/48 wird von 126 Staaten unterstützt; mit Ausnahme der Atomkräfte und verbündeten Staaten der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO), deren Votum erneut negativ ausfällt. In Resolution 73/62 bringt die Generalversammlung bei 23 Enthaltungen ihren Willen zum Ausdruck, geeint die vollständige Beseitigung von Kernwaffen voranzubringen. Dabei verurteilt sie aufs Schärfste die Nuklearversuche Nordkoreas und fordert das Land auf, der mehrfach im Zuge von Gipfeltreffen zugesicherten Verpflichtung zur Denuklearisierung nachzukommen.

Frieden und Sicherheit

Die Resolution zur **Bekämpfung von Terrorismus** und anderen Gewalthandlungen aufgrund der Religion oder der Weltanschauung (73/285) ist eng mit zwei vorangegangenen Beschlussfassungen verbunden, die sich eingehend mit dem Thema Religions- und Weltanschauungsfreiheit (73/164) sowie dem Kampf gegen Intoleranz, negative Stereotypisierung, Stigmatisierung, Diskriminierung, Aufstachelung zu Gewalt und Gewalt gegen Personen (73/176) befassen. Mit Nachdruck wird der »abscheuliche und feige Terroranschlag« auf muslimische Gläubige am 15. März 2019 in Christchurch, Neuseeland, verurteilt. An die Mitgliedstaaten erfolgt der Appell,

durch Aufklärungsarbeit und Bewusstseinsbildung der Aufstachelung zu religiösem Hass und religiöser Gewalt entgegenzuwirken.

Sozialfragen

Im Bereich **Gesundheit** wird die Bekämpfung der globalen Tuberkuloseepidemie im Rahmen einer politischen Erklärung auf hoher Ebene am 18. Oktober 2018 erstmals alleiniger Themenschwerpunkt (73/3) – zeitgleich verfasst mit der Erklärung über die Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten (73/29). Öffentlicher wie privater Sektor werden in die Pflicht genommen, die Forschung und Entwicklung von Impfstoffen, Medikamenten und Gesundheitstechnologien auch im Rahmen neuer Partnerschaftsmodelle voranzutreiben. Angestrebt werden jährliche Investitionen von mindestens 13 Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2022, um 40 Millionen Menschen behandeln zu können. Im Bereich Gesundheit und Außenpolitik erörterten die Staatenvertreterinnen und -vertreter in diesem Jahr Maßnahmen für bessere, gesunde Ernährung sowie Ernährungs- und Nahrungsmittelsicherheit, wobei sie speziell die Bedürfnisse von Frauen, Kindern und älteren Menschen im Blick haben (73/132).

Während der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration bereits am 10. Dezember 2018 auf einem gesonderten Gipfel in Marrakesch von 164 Staaten angenommen wurde – offiziell verabschiedet in Resolution 73/195 –, billigte die Generalversammlung eine Woche später, am 17. Dezember 2018, den **Globalen Pakt für Flüchtlinge** (73/12). Letzterer war im Nachgang an die New Yorker Erklärung aus dem Jahr 2016 unter Federführung des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) erarbeitet worden. Das Maßnahmenpaket strebt unter anderem an, Flüchtlingen einen besseren Zugang zu Gesundheit und Bildung zu verschaffen und sie in die Lage zu versetzen, ihren Lebensunterhalt selbstständig zu bestreiten. Der Unterstützungsbedarf

wird zu großen Teilen bei den Aufnahmeländern und -gemeinschaften verortet, deren Kapazitäten in Bereichen wie Bildung oder Gesundheit ausgebaut werden sollen. Es geht darum, Lasten und Verantwortung »ausgewogener und berechenbarer« zu teilen.

Wirtschaft und Entwicklung

Der **technologische Wandel** wird sich laut Auffassung der Generalversammlung (73/17) durchweg positiv auf die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) auswirken. Potenziale werden in unterschiedlichen Bereichen wie Medizin und Energie verortet, aber auch mit Blick auf die Gleichstellung der Geschlechter oder die Stärkung von Frauen und Mädchen. Alle Akteursgruppen einschließlich gesonderter Kommissionen, Mechanismen und Foren mögen gemeinsam die Chancen beispielsweise von künstlicher Intelligenz ausloten, lautet die Aufforderung.

Die Mitgliedstaaten konstatieren mit über 100 Millionen Menschen »eine noch nie dagewesene Anzahl«, die sich in **humanitären Notlagen** befinden (73/139). Nicht nur die Zahl, sondern auch Ausmaß und Schwere der Krisen, beispielsweise infolge des Klimawandels, nähmen

zu. Der lange Forderungskatalog, der nahezu sämtliche Handlungsfelder der Organisation tangiert und sich auch mit dem Ausbruch von globalen Pandemien befasst, adressiert alle an Nothilfe Beteiligten und basiert auf einem Aufruf zur finanziellen Aufstockung des Zentralen Nothilfefonds auf eine Milliarde US-Dollar pro Jahr.

Eine beachtenswerte Erklärung der Vereinten Nationen widmet sich erstmalig dezidiert den Rechten von **Kleinbauern und -bäuerinnen** und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten (73/165). Ausführlich dargestellt werden unter anderem das Recht auf Land, Arbeit, Zugang zu natürlichen Ressourcen, einen angemessenen Lebensstandard, körperliche und seelische Unversehrtheit, Freiheit und Sicherheit. Es sei Aufgabe der Mitgliedstaaten, diese Rechte zu schützen und alle Formen der Diskriminierung zu bekämpfen.

Menschenrechte

Erneut stehen die **Menschenrechtssituationen** in Nordkorea (73/180), Iran (73/181) und in Syrien (73/182) im Mittelpunkt. In der langen Aufzählung aller gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht in Syrien, denen mittlerwei-



Ein Teilnehmer trägt eine Kappe mit dem Logo der Kampagne »Tuberkulose beenden« während des Eröffnungssegments der interaktiven Anhörung der Zivilgesellschaft im Juni 2018, die Teil des Vorbereitungsprozesses für das erste hochrangige Treffen der Generalversammlung zur Bekämpfung der Tuberkulose war. UN PHOTO: CIA PAK

le 400 000 Menschen zum Opfer gefallen sind, finden sich erneut Chemiewaffen- und Bombenangriffe auf Zivilpersonen, zuletzt ein Chlorangriff im Frühjahr 2018. Die Lage in der Provinz Idlib gibt ›Anlass zu besonderer Sorge‹, aber auch die fortgesetzte Gewalt gegen Kinder und Massentötungen von Inhaftierten. In Resolution 73/264 drückt die Generalversammlung Anfang des Jahres 2019 ihr tiefes Bedauern über die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Regierung Myanmars aus. Es lägen ausreichend Beweise dafür vor, dass die Ethnie der Rohingya weiterhin einer übermäßigen Gewaltanwendung und Menschenrechtsverletzungen durch Militär- und Sicherheitskräfte ausgesetzt sei, die strafrechtliche Verfolgungen rechtfertigen würden.

In diesem Berichtsjahr wird konkret auf die verschiedenen **Formen der sexuellen Belästigung** eingegangen (73/148): im öffentlichen und im privaten Raum, in Bildungseinrichtungen und am Arbeitsplatz, speziell aber auch im digitalen Kontext in Gestalt von Kommunikation, die auf emotionale Provokation anderer zielt (trolling) oder Verleumdung, Belästigung, Bedrängung und Nötigung (cybermobbing). Stark betroffen seien Frauen in Führungspositionen, Journalistinnen sowie Menschenrechtsverteidigerinnen. Nicht nur Straflosigkeit wird als Problem identifiziert. Die Bekämpfung erschweren würden zudem unzureichende Präventivmaßnahmen und Rechtsbeihilfe, ferner defizitäre Dokumentation, Forschung und Daten. Staaten, Arbeitgeberinnen und -geber sowie Bildungsträger werden gleichermaßen aufgefordert, sofortige Abhilfemaßnahmen zu treffen.

Haushalt und Verwaltung

Im Rahmen des letztmalig zweijährigen **Programmhaushalts** für die Jahre 2018 bis 2019 erfolgen zahlreiche Nachbewilligungen. Routinemäßig überprüft und aktualisiert werden die Beiträge der Mitgliedstaaten für Friedenssicherungseinsätze und Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt (73/272 und 73/272) (vgl. Ronny Patz, VN, 5/2019, S. 231f.).

Im Kontext der umfassenden **Verwaltungsreform** begrüßen die Mitgliedstaat-

ten in Resolution 73/289 die Fortschritte der Organisation in Richtung eines Rechenschaftssystems, genauer die vom Generalsekretär getroffenen Maßnahmen mit Blick auf ethische Standards und interne Integrität. Um sicherzustellen, dass Betrug und Fehlverhalten gemeldet würden, seien passende Rahmenbedingungen erforderlich.

Umwelt

Zum Thema ›Schutz des **Weltklimas** für die heutigen und die kommenden Generationen‹ (73/232) lieferte die Generalversammlung am 20. Dezember 2018 nur wenig Neues. Eine Ausnahme bildet der Grüne Klimafonds, dessen Finanzmittel in Höhe von 4,6 Milliarden US-Dollar zahlreichen Projekten und Programmen in fast 100 Entwicklungsländern zur Verfügung stehen.

Ebenfalls nicht neu, aber nicht minder besorgniserregend, ist der Hinweis, dass die Bemühungen der Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens nicht ausreichen, um das dort festgesetzte Temperaturziel zu erreichen. Die kurz zuvor stattgefundenen 24. UN-Klimakonferenz (Conference of the Parties – COP-24) in Kattowitz, Polen wird nur am Rande erwähnt. Die Resolution schließt mit dem Verweis auf den ausstehenden Klimagipfel im Jahr 2019 zunächst geplant in Santiago de Chile, dann in Madrid.

Am 1. März 2019 erklärte die Generalversammlung den Zeitraum von 2021 bis 2030 zur Dekade für die **Wiederherstellung der Ökosysteme** (73/284). Weltweit müssten Aktionen zur Verhinderung, Beendigung und Umkehrung der Schädigung von Wäldern, Feuchtgebieten, Trockengebieten und anderen natürlichen Ökosystemen ausgeweitet und die Öffentlichkeit für die Relevanz des Themas sensibilisiert werden. Die Staatenvertreterinnen und -vertreter sehen hierin nicht nur einen Beitrag zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und zum Klimaübereinkommen von Paris, sondern auch konkret zur Verwirklichung der Aichi-Biodiversitätsziele und des Strategieplans für die biologische Vielfalt zwischen den Jahren 2011 bis 2020.

Wahlen und Ernennungen

Am 4. Juni 2019 erfolgte die Wahl von **Tijjani Muhammad-Bande**, einem nigerianischen Politikwissenschaftler und Diplomaten, der seit dem Jahr 2017 Ständiger Vertreter Nigerias bei den Vereinten Nationen in New York war, zum Präsidenten der Generalversammlung.

Mit **Qu Dongyu** wurde erstmals ein Vertreter Chinas in das Amt des Generaldirektors der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) gewählt, das er am 1. August 2019 offiziell antrat. Die Kandidatin der Europäischen Union (EU), Catherine Geslain-Lanéelle aus Frankreich, unterlag ihm mit 71 von 191 abgegebenen Stimmen.

Fabrizio Hochschild-Drummond wurde am 18. April 2019 zum Sonderberater des UN-Generalsekretärs für das 75-jährige Jubiläum der Vereinten Nationen im Jahr 2020 ernannt. Zuvor war er als Beigeordneter Generalsekretär für die strategische Koordination im Exekutivbüro des UN-Generalsekretärs unter anderem mit der Umsetzung des Berichts der Hochrangigen Gruppe für digitale Zusammenarbeit betraut.

Im Februar 2019 trat die dänische Wirtschaftswissenschaftlerin **Inger Andersen** ihr Amt als Exekutivdirektorin des UN-Umweltprogramms (United Nations Environment Programme – UNEP) und damit die Nachfolge von Erik Solheim an, der im November 2018 aufgrund von Unregelmäßigkeiten in der Abrechnung von Reisekosten zurückgetreten war.

Auch ein Deutscher wurde in diesem Berichtsjahr in eine Spitzenposition berufen: **Gerhard Adrian**, seit dem Jahr 2010 Leiter des Deutschen Wetterdienstes, wurde am 13. Juni 2019 in Genf für die Dauer von vier Jahren in das Amt des Präsidenten der Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organization – WMO) gewählt.

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Generalversammlung: 72. Tagung 2017/2018, VN, 6/2019, S. 272ff., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Sozialpakt | 65. und 66. Tagung 2019

- Großer Anstieg an Individualbeschwerden
- Gesetze zur Antidiskriminierung müssen umfassender werden
- Noch lange kein Recht auf Bildung für alle umgesetzt

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Comitée on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) trat im Jahr 2019 zu zwei Tagungen in Genf zusammen (65. Tagung: 18.2.–8.3. und 66. Tagung: 30.9.–18.10.). Der aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Ausschuss überprüft die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)**. Derzeit gibt es 170 Vertragsstaaten. Im Jahr 1966 wurde der Pakt verabschiedet und trat im Jahr 1976 in Kraft. Die verbrieften Rechte des Sozialpakts werden für die Staaten durch Ratifizierung verbindlich. Über die Umsetzung der Rechte und Verpflichtungen müssen die Vertragsstaaten dem CESCR regelmäßig berichten. Diese Berichte werden durch den Ausschuss überprüft und anhand der Überprüfungsergebnisse gibt er sogenannte Abschließende Bemerkungen ab, die nicht bindend sind. Bis zum Ende der Sitzungsperiode wurden elf Berichte eingereicht. Die Sachverständigen befassten sich erneut mit Staaten, deren Berichte lange überfällig waren. Unter ihnen waren 27 Staaten mit ihren Erstberichten überfällig, davon waren 18 mehr als zehn Jahre verspätet.

Das am 5. Mai 2013 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zum Pakt beinhaltet ein Individualbeschwerde-, ein Untersuchungs- und ein Staatenbeschwerdeverfahren. Die Zahl der Ratifikationen blieb mit 24 unverändert.

Individualbeschwerden

Bis zum Ende der 66. Tagung wurden insgesamt 162 Beschwerden seit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls registriert. Im Berichtszeitraum wurden 99 Beschwerden registriert, das einen Anstieg an Beschwerden um über 140 Prozent im Vergleich zum Vorjahr bedeu-

tet. Bisher wurden sechs der eingereichten Individualbeschwerden entschieden – bei einer wurde keine Verletzung der Rechte aus dem Pakt festgestellt. 16 wurden als unzulässig zurückgewiesen und 18 wurden zurückgezogen. 122 Individualbeschwerden sind registriert aber noch nicht bearbeitet und entschieden.

Während der 65. Tagung wurde der Fall S.C. und G.P. gegen Italien (E/C.12/65/D/22/2017) entschieden und der Fall Makinen Pankka und Fernández Pérez gegen Spanien (E/C.12/65/D/9/2015) als unzulässig zurückgewiesen. In der 66. Tagung wurde der Fall López Albán und andere gegen Spanien (E/C.12/66/D/37/2018) entschieden und eine Verletzung der Rechte aus Artikel 11 des Paktes sowie aus Artikel 5 des Fakultativprotokolls festgestellt. Als unzulässig wurden die Fälle S.S.R. gegen Spanien (E/C.12/66/D/51/2018) und M.L.B. gegen Luxemburg (E/C.12/66/D/20/2017) zurückgewiesen.

Tag zum Austausch und Allgemeine Bemerkungen

Während der 66. Tagung wurde ein Tag, der 14. Oktober, zur allgemeinen Diskussion von Landbesitz und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten abgehalten. An der Diskussion nahmen über 90 Vertreterinnen und Vertreter von UN-Organisationen, Staaten, nationalen Menschenrechtsinstitutionen, aus Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen teil. Die Diskussionen zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem Pakt und Landbesitz waren Teil des begonnenen Konsultationsprozesses zur Erarbeitung einer neuen Allgemeinen Bemerkung. Allgemeine Bemerkungen sind Auslegungshilfen, die erläutern, was der Ausschuss unter den einzelnen Rechten versteht. Am Ende der Sitzungsperiode lag die Zahl der Allgemeinen Bemerkungen bei 24.

Stellungnahmen

Der Ausschuss verfasste während des Berichtszeitraums mehrere Stellungnahmen. Anlässlich des Hochrangigen Politischen Forums für Nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) forderte er bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, niemanden zurückzulassen. Gemeinsam mit mehreren anderen Ausschüssen verfasste der CESCR eine Stellungnahme zum Klimawandel sowie zum Recht auf freie Meinungsäußerung.

Staatenberichte

Allgemeines

Der Ausschuss befasste sich im Berichtszeitraum mit insgesamt elf Staatenberichten. Während der 65. Tagung waren es die Berichte der Vertragsstaaten Bulgarien, Estland, Kamerun, Kasachstan und Mauritius, auf der 66. Tagung die Berichte aus Dänemark, Ecuador, Israel, der Schweiz, Senegal und der Slowakei. Der CESCR empfahl jedem Vertragsstaat, die verbesserte Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in seiner nationalen Rechtsordnung und die Justiziabilität der Paktrechte sowie den Sozialpakt selbst weiter bekanntzumachen.

Antidiskriminierung

Der CESCR empfahl den Vertragsstaaten eine Überarbeitung der nationalen Antidiskriminierungsgesetze, da in den meisten Fällen nicht alle Diskriminierungsgründe und Bereiche des Paktes abgedeckt werden (Dänemark, Ecuador, Estland, Israel, Kamerun, Kasachstan, Mauritius, Schweiz, Senegal und Slowakei). In diesem Zusammenhang verwies der Ausschuss auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (2009), die Auslegungshilfe zur Umsetzung von direkter und indirekter Diskriminierungen anführt und darlegt, welche Möglichkeiten zur Kompensation den Vertragsstaaten zur Verfügung stünden.

Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und geschlechtlicher Identität müsse unterbunden werden (Kasachstan, die Slowakei). Der Aus-



Mit dem ›Gender-Road-Projekt‹ unterstützt UN Women Frauen in Zentralkamerun, die in ländlichen Gemeinden entlang einer neu ausgebauten 200 Kilometer langen Straße leben und arbeiten. Unterstützt werden die Frauen auch bei der Erwerbung der auf dem Land unüblichen Geburtsurkunden ihrer Kinder, womit ein Schulbesuch möglich wird. FOTO: UN WOMEN/RYAN BROWN

schuss zeigte sich besorgt, dass noch Straftatbestände für gleichgeschlechtliche Beziehungen vorhanden seien, die umgehend abgeschafft werden müssen (Mauritius). Hinzu kommt, dass insbesondere trans- und intersexuelle Personen ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, insbesondere das Recht auf Gesundheit, nicht vollumfänglich wahrnehmen könnten (Kamerun, Kasachstan, Mauritius).

Diskriminierung gegen Gruppen

Der CESCR empfahl, umgehend gegen die Diskriminierung von ethnischen und sprachlichen Minderheiten Maßnahmen zu ergreifen und diese mit Nachdruck umzusetzen (Kamerun, Mauritius, die Slowakei). Insbesondere sprachliche Minderheiten hätten große Barrieren beim Zugang zu Arbeit, Wohnen, bei der Gesundheitsversorgung und adäquatem Lebensstandard zu überwinden (Estland). Dies gelte ebenso für Personen mit Migrationshintergrund (Kasachstan).

Der Ausschuss empfahl den Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Bildung, zum Arbeitsmarkt sowie zu Dienstleistungen und Einrichtungen durch die Umsetzung von nationalen Aktionsplänen zu fördern (Kasachstan, Mauritius).

Um die Geschlechtergerechtigkeit zu fördern, müssen die Stereotypen vermie-

den und Rollenbilder verändert werden (Bulgarien, Estland, Kasachstan, Schweiz, Senegal). Dies gelte auch für die traditionellen Frauenbilder in den Gesellschaften (Kamerun). Der Ausschuss empfiehlt, insbesondere das Privatrecht zu ändern (Mauritius, Kamerun). Um dies zu gewährleisten, müssen Frauen den gleichen Zugang zu Bildung und der Arbeitswelt erhalten und die Sorge- und Familienpflichten aufgeteilt werden können (Bulgarien, Estland, Schweiz, Slowakei).

Recht auf Nahrung

Der CESCR stellte mit Besorgnis fest, dass viele Menschen nicht mit ausreichend Nahrung, speziell in ländlichen Gebieten versorgt würden (Ecuador, Kamerun). Um den Zugang zu landwirtschaftlich nutzbaren Flächen und damit die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrung zu gewährleisten, müsse der gesetzliche Rahmen verbessert werden (Kamerun). Hinzu kommt, dass der Zugang speziell für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie marginalisierte Bevölkerungsgruppen zu Land und Saatgut gesichert werden muss. Die Ausschussmitglieder empfahlen daher, nationale Strategien für ausreichend Nahrung zu entwickeln – insbesondere mit Blick auf Kinder (Ecuador). Im Falle von Israel zeigt sich der Ausschuss besorgt, da zwei

Drittel der Bevölkerung im Gaza-Streifen keinen gesicherten Zugang zu ausreichend Nahrung hätten. Durch die Zugangsbeschränkungen der palästinensischen Bevölkerung zu landwirtschaftlichen Nutzflächen werde die Nahrungssicherheit gefährdet. Daher empfiehlt der Ausschuss, den Zugang wiederherzustellen.

Recht auf Bildung

Bezogen auf die Umsetzung des Rechtes auf Bildung stellte der CESCR vielfachen Verbesserungsbedarf fest. Er empfahl, die Vorschulen verpflichtend einzuführen (Bulgarien, Estland, Kasachstan), die Einschulungsanmeldungen für die Grundschule zu fördern (Bulgarien, Estland, Kamerun, Kasachstan, Mauritius, Senegal) sowie den gleichen Zugang für Mädchen und Jungen zu gewährleisten und Kinder mit Migrationshintergrund (Schweiz) oder von Minderheiten zu fördern. Ebenso empfahl er, kultursensible Bildung für indigene und ethnische Minderheiten sowie Sprachunterricht in den Minderheitensprachen in ihre jeweiligen Schulsysteme (Kamerun, Kasachstan, Mauritius, Schweiz) einzuführen.

Weitere Empfehlungen wurden bezüglich der Infrastrukturverbesserung angesprochen (Senegal). Der Ausschuss regte insbesondere an, einen sicheren Zugang zur Schule in Konfliktregionen (Israel) zu gewährleisten sowie den Ausbau der Trinkwasser- und Sanitärversorgung voranzutreiben.

Die Ausschussmitglieder regten an, die Ursachen für erhöhte Schulabbrecherquoten, insbesondere für Jungen zu ergründen, um passgenaue Maßnahmen ergreifen zu können (Estland). Ebenso sollte der Zugang zu Hochschulen für männliche Studierende und Studierende mit Migrationshintergrund verbessert werden (Estland). Schließlich sollte die Menschenrechtsbildung vermehrt eingeführt werden (Ecuador).

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 63. und 64. Tagung 2018, VN, 5/2019, S. 229f., fort.)

Ausschuss für die Rechte des Kindes | 80. bis 82. Tagung 2019

- Antworten auf das digitale Zeitalter
- Kinderrechte in Jugendgerichtsverfahren
- Mindestalter für die Teilnahme an Stierkämpfen

Das Jahr 2019 war für die weltweite Anerkennung der Rechte von Kindern ein besonderes Jahr, denn vor genau 30 Jahren nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child – CRC)** an. Inzwischen hat es sich zum wichtigsten internationalen Menschenrechtsinstrumentarium für Kinder entwickelt. Eine überwältigende Zahl von 196 Staaten haben es inzwischen ratifiziert. Indes steht die Ratifizierung durch die USA weiterhin aus. Neuen Schwung könnte die anstehende US-Präsidentenwahl im November 2020 und eine damit verbundene Neuausrichtung der Politik geben.

Eine positive Entwicklung haben derweil die drei Fakultativprotokolle zum CRC genommen, denn die Zahl der Vertragsstaaten hat sich weiter erhöht. Das erste Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict – OPAC) hat nunmehr 170 Vertragsstaaten; neu hinzugekommen sind Gambia und Myanmar. Die Zahl der Vertragsstaaten für das zweite Protokoll betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography – OPSC) hat sich mit dem Beitritt der Marshallinseln auf 176 Vertragsstaaten erhöht. Das dritte Fakultativprotokoll betreffend ein Streitungsverfahren (Optional Protocol on a Communications Procedure – OPIC) hat mit der Ratifizierung durch Benin und die Malediven sowie dem Beitritt der Marshallinseln und Palästinas vier weitere Vertragsstaaten erhalten. Ende des Jahres 2019 waren damit 46 Staaten Vertragsparteien. Armenien hat das OPIC am 26. September 2019 unterzeichnet; die Ratifizierung steht noch aus.

Richtlinien zur Umsetzung des OPSC

Erstmals verabschiedete der **Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child)** am 10. September 2019 Richtlinien zur Umsetzung des OPSC (CRC/C/156), um das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das zweite Protokoll in den Bereichen Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie an die heutigen digitalen Herausforderungen anzupassen und diesbezüglich Möglichkeiten zur Umsetzung des Protokolls zu empfehlen. Zwar seien das Übereinkommen und die Ergänzungen durch das Fakultativprotokoll die umfassendsten internationalen Rechtsinstrumente zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes und zum Schutz der Kinder vor Verkauf, sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch. Der Ausschuss verwies aber darauf, dass diese Verträge zu einer Zeit formuliert wurden, in der die Informations- und Kommunikationstechnologie sowie die sozialen Medien weitaus weniger entwickelt und verbreitet waren. Sexualstraftaten gegen Kinder hatten noch nicht die enge Verbindung zum digitalen Umfeld wie dies heute der Fall ist. Während das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das Fakultativprotokoll auch im digitalen Umfeld uneingeschränkt anwendbar und relevant blieben, erfordern ihre Bestimmungen eine an die heutigen digitalen Gegebenheiten angepasste Auslegung, so der Ausschuss.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes empfahl den Vertragsstaaten, unter anderem nationale Strategien zu entwickeln, die alle Aspekte des Protokolls in einer ganzheitlichen und multidisziplinären Art und Weise umfassen. Dabei sollen die Vertragsstaaten besondere Beachtung auf die Rolle von Finanzinstitutionen, Banken, Telekommunikations- und Internetanbietern, Sport-

organisationen, Reise- und Tourismusbranchen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) legen. Wichtig waren dem Ausschuss insbesondere Maßnahmen zur Verhinderung von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie im heutigen digitalen Zeitalter. Vertragsstaaten sollten beispielsweise Bündnisse mit Unternehmen der Informations- und Kommunikationstechnologie anstreben, damit diese Unternehmen in der Reise- und Tourismusbranche eine führende Rolle bei der Entwicklung technologiebasierter Lösungen – etwa Blockierung des Zahlungsverkehrs – einnehmen können. Im Zusammenhang mit der Verhinderung möglicher Straftaten verwies der Ausschuss abschließend auf die seitens der Vertragsstaaten gemäß Artikel 6, Absatz 1 des Protokolls eingegangene Verpflichtung. Danach geht es darum, die gegenseitige größtmögliche Hilfe im Zusammenhang mit Ermittlungen oder mit Straf- oder Auslieferungsverfahren und der Sicherung von notwendigen Beweismitteln zu gewähren. Diese Verpflichtung sah der Ausschuss im digitalen Umfeld als essenziell an.

Allgemeine Bemerkungen

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes verabschiedete während seiner Sitzungen im Jahr 2019 zwei Allgemeine Bemerkungen. Die Gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nr. 31/18 zu menschenrechtsverletzenden schädlichen Praktiken vom 8. Mai 2019 (CRC/C/GC/18/Rev.1) ist das Ergebnis der mit dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) erfolgten gemeinsamen Überarbeitung der gleichlautenden Gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung/Allgemeinen Bemerkung aus dem Jahr 2014 (CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18). Ziel der Überarbeitung war es, noch einmal genauer die Pflichten der Vertragsstaaten bei der Beseitigung schädlicher Praktiken wie zum Beispiel weibliche Genitalverstümmelung und Kinder- oder Zwangsehen herauszuarbeiten und dabei die Wechselwirkungen beider Übereinkommen de-

taillierter in den Blick zu nehmen. Den Ausschüssen war es dabei wichtig, dass die Vertragsstaaten die gemeinsamen Empfehlungen nicht nur ihren Parlamenten, Regierungen, Verwaltungen und der Justiz bekannt machen, sondern allen voran auch die Kinder und Frauen direkt darüber informieren. Hierfür sollte der Text in geeigneter Weise sowohl für Kinder als auch für Menschen mit Beeinträchtigungen beziehungsweise Behinderungen übersetzt werden.

In welcher Weise die Rechte von Kindern in Jugendgerichtsverfahren umfassend berücksichtigt werden können, behandelte der Ausschuss mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 vom 28. September 2019 (CRC/C/GC/24). Mit dieser Allgemeinen Bemerkung, die die Allgemeine Bemerkung Nr. 10 aus dem Jahr 2007 ersetzte, berücksichtigte der Ausschuss die Entwicklungen, die sich seit dem Jahr 2007 bei internationalen und regionalen Vorschriften, bei der Auffassung des Ausschusses, bei neuen Erkenntnissen zur Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sowie bei Belegen für effektive Jugendgerichtsverfahren ergeben haben. Zudem berücksichtigte der Ausschuss besorgniserregende Entwicklungen beim Mindestalter der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und beim andauernden Freiheitsentzug. In die Allgemeine Bemerkung bezog der Aus-

schuss auch spezielle Themen mit ein, wie die Rekrutierung und den Einsatz von Kindersoldatinnen und -soldaten durch nichtstaatliche Gewaltakteure sowie die Lage von Kindern in herkömmlichen, indigenen und anderen nicht-staatlichen Rechtssystemen.

Tagungen 2019

Dem Ausschuss lagen während der drei regulären Tagungen im Jahr 2019 (80. Tagung: 14.1.–1.2.; 81. Tagung: 13.5.–31.5.; 82. Tagung: 9.9.–27.9.) 17 Staatenberichte zum CRC, zwei Berichte zum OPAC und drei Berichte zum OPSC vor, die er eingehend prüfte und mit Abschließenden Bemerkungen beschied. Beispielsweise vorgestellt seien an dieser Stelle die Maßnahmen Portugals zur Umsetzung des CRC.

Auf der Grundlage des kombinierten 5./6. Berichts verabschiedete der Ausschuss am 27. September 2019 Abschließende Bemerkungen zur Umsetzung des CRC durch **Portugal** (CRC/C/PRT/CO/5-6). Der Ausschuss empfahl unter anderem das Recht der Kinder, in allen zivil-, verwaltungs- und strafrechtlichen Verfahren gehört zu werden, auszuweiten. Im Hinblick auf den Umgang mit digitalen Medien empfahl der Ausschuss, Regelungen zu entwickeln, um

die Privatsphäre der Kinder zu schützen, Eltern und die Lehrerschaft im sicheren Umgang der Kinder mit digitalen Medien zu schulen sowie Mechanismen zu entwickeln, um Verletzungen von Kinderrechten in diesem Bereich zu überprüfen und strafrechtlich zu verfolgen. Wichtig war dem Ausschuss daneben der Hinweis auf den weiteren Ausbau von Zufluchtsräumen, wenn Kinder Opfer von häuslicher Gewalt, Missbrauch und Vernachlässigung geworden sind. Schließlich wies der Ausschuss darauf hin, das Mindestalter für die Teilnahme und Mitwirkung an Stierkämpfen (Corrida) sowie den Besuch von Stierkampfschulen ausnahmslos auf 18 Jahre festzulegen. Der Stierkampf basiert auf einer jahrhundertelangen Tradition, wird in den sieben weiteren Staaten Ecuador, Frankreich, Kolumbien, Mexiko, Peru, Spanien und Venezuela praktiziert und ist inzwischen äußerst umstritten. Zentrale Kritikpunkte sind neben ethischen Fragen der Tierquälerei auch Sorgen um die physische und psychische Gesundheit des Publikums. Dabei seien Kinder als »nächste Generation« besonders betroffen, denn sie würden einerseits als passive Zuschauer der Gewalt und den Gefahren der »Corrida« ausgesetzt und andererseits aktiv an Stierkampfschulen ausgebildet. Der Ausschuss trug Portugal auf, Maßnahmen durchzuführen, um die Beamtschaft, Medien und die Bevölkerung für die negativen Auswirkungen des Stierkampfes auf Minderjährige zu sensibilisieren. Die Befassung des Ausschusses ging auf die Vorlage der NGO Fondation Franz Weber (FFW) zurück, die seit dem Jahr 2012 in ihrer Kampagne »Kindheit ohne Gewalt« Kinder vor der Gewalt des Stierkampfes schützen will. Es bleibt abzuwarten, welche Schritte Portugal unternehmen und welche Auswirkungen dies auf die weiteren sieben Staaten, in denen Stierkämpfe praktiziert werden, haben wird.



Neben den Stierkämpfen nach spanischen Regeln, die das französische Tierschutzgesetz verbietet, finden in Südfrankreich die Stierrennen statt. Der Stier wird dabei nicht getötet. Die Raseteure versuchen, dem Camarguestier in vollem Lauf zwischen den Hörnern festgebundene Kokarden abzureißen. FOTO: M. LEHMANN

Jana Hertwig

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jana Hertwig über die 77. bis 79. Tagung 2018, VN, 5/2019, S. 227f., fort.)

»Internationale Kooperation liefert Ergebnisse.«

Rede des deutschen Außenministers Heiko Maas bei der 75. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 29. September 2020 in New York

»Die Überlebenden waren immun, die anderen tot.« So lapidar beschreibt ein deutscher Medizinhistoriker das Ende der Spanischen Grippe vor einhundert Jahren. So lapidar, dass es einen erschrecken lässt beim Blick auf die Pandemie, die unsere heutige Welt fest im Griff hat.

- 30 Millionen Menschen haben sich bereits mit dem COVID-Virus infiziert.
- Fast eine Million Menschen sind gestorben.
- Und die längerfristigen Folgen – Hunger, Armut, Flucht und Konflikte – beginnen gerade erst, uns zu erreichen.

Und doch: 2020 ist nicht 1920. Geschichte wiederholt sich nicht – wenn wir es nicht zulassen. Wir haben die Wahl und kaum etwas macht dies so deutlich wie die Erfahrungen, die wir in der Coronapandemie gesammelt haben. Sie zeigen einerseits: Mangelnde Transparenz, Desinformation und Verschwörungstheorien können töten. Andererseits aber weisen sie auch einen Weg aus der Krise: Es ist der Weg der Vernunft, der sich auf wissenschaftliche Expertise stützt. Der Weg der Kooperation, der auf gemeinsame Regeln baut. Regeln, an die wir alle uns halten müssen. Und deshalb spreche ich heute aus der Quarantäne bei mir zuhause zu Ihnen, nachdem ich vor einigen Tagen Kontakt zu einer positiv getesteten Person hatte. Und ich hoffe, dass die Technik mitspielt und ich trotzdem gut zu verstehen bin.

Solange das Virus existiert, kann es jede und jeden von uns treffen. Und darum gilt: Nur wenn wir die Pandemie überall auf der Welt unter Kontrolle bringen, werden wir sie auf Dauer überwinden. Die Betroffenen gehören ins Zentrum all' unserer Anstrengungen. Und die Suche nach Impfstoffen und Medikamenten darf kein Wettlauf sein, kein Schönheitswettbewerb.

Deshalb hat Deutschland in diesem Jahr bereits mehr als drei Milliarden Euro für die globale Krisenbewältigung bereitgestellt – mit einem besonderen Fokus auf die Vereinten Nationen, die Weltgesundheitsorganisation, den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank.

Und als größter Exporteur pharmazeutischer Produkte bekennen wir uns klar dazu, mögliche Impfstoffe und Medikamente gegen COVID-19 fair zu verteilen – als ein »global public good«.



Bundesaußenminister Heiko Maas spricht vor der 75. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York. UN PHOTO: RICK BAJORNAS

Auch in dieser Krise zeigt sich: Internationale Kooperation ist keine Ideologie und kein Selbstzweck. Ganz im Gegenteil: Sie liefert Ergebnisse. Und dies auch weit über die eigentliche Pandemie hinaus.

Etwa in der Ukraine, wo die Verhandlungen zwischen Russland, der Ukraine, Frankreich und Deutschland zur bisher längsten Waffenruhe seit Beginn des Konflikts beigetragen haben. Hunderttausende Menschen im Osten des Landes leben derzeit nicht mehr in ständiger Kriegsgefahr. Das macht Hoffnung auf eine wirklich dauerhafte Lösung des Konflikts. Wir werden sie nutzen für intensives Engagement im »Normandie-Format« in den nächsten Monaten, auch auf hoher politischer Ebene.

Auch in Libyen setzen wir auf Kooperation mit den Vereinten Nationen, um die Beschlüsse der Berliner Konferenz vom Januar vollständig umzusetzen. Die Annäherung, die es in den letzten Wochen zwischen der Regierung in Tripolis und den Kräften im Osten des Landes gegeben hat, ist ein großer Schritt nach vorn. Doch für eine Lösung müssen jetzt auch die Kräfte von außerhalb endlich einlenken. Sie müssen aufhören, immer noch Waffen und Söldner zu schicken und so den Konflikt zu befeuern. Darum wird es gehen, wenn António

Guterres und ich Anfang Oktober die Unterstützer des Berliner Prozesses erneut zusammenbringen, um sie auf die Einhaltung ihrer Zusagen zu verpflichten.

Hoffnung machen auch die jüngsten Entwicklungen im Verhältnis zwischen Israel und den arabischen Ländern am Golf – auch dies ein Ergebnis mutiger Kooperation. In den letzten Wochen habe ich mich dazu eng mit meinen Kollegen aus Jordanien, Ägypten und Frankreich abgestimmt und wir waren uns einig: Diese neue Dynamik sollte von den Parteien genutzt werden für neue, ernsthafte Verhandlungen über eine Zwei-Staaten-Lösung, die allein dauerhaften Frieden verspricht. Dafür müssen sich beide Seiten bewegen, auf Gewalt verzichten, aber auch auf einseitige Schritte wie Annexionen und den Siedlungsbau. Wo immer wir Europäer dies flankieren können – politisch oder wirtschaftlich –, da werden wir das tun.

Trotz aller Fortschritte der letzten Wochen – von einem weltweiten Umdenken sind wir noch meilenweit entfernt. Die Aufforderung des Gene-

Und wir unterstützen die Bemühungen der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS), Mali schnellstmöglich zurück zur verfassungsmäßigen Ordnung zu führen – denn Frieden, Stabilität und Entwicklung ist, was die Menschen dort erwarten.

Und eine neue, internationale Kraftanstrengung brauchen wir auch, um endlich Frieden nach Syrien zu bringen. Ein landesweiter Waffenstillstand und ein umfassender, echter Verfassungsprozess, wie Resolution 2254 ihn vorsieht – das sind die Voraussetzungen, unter denen wir über einen Wiederaufbau des Landes reden können. Und auch bis es soweit ist, stehen wir fest an der Seite der Menschen Syriens – durch humanitäre Hilfe, die auch weiterhin grenzüberschreitend möglich sein muss.

Und noch etwas ist Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden: Gerechtigkeit. Deshalb werden wir die Verantwortlichen für schlimmste Verbrechen gegen die Menschlichkeit – für Mord, Folter und Vergewaltigung – auch weiterhin vor deutschen Gerichten zur Rechenschaft ziehen und die UN-Mechanismen zur Aufarbeitung mit aller Kraft unterstützen. Dabei geht es beileibe nicht allein um Syrien. Wer nicht klar trennt zwischen Tätern und Opfern, wer die Linie zwischen Recht und Unrecht verwischt, der rührt an den Fundamenten unserer regelbasierten Ordnung. Der bringt unser friedliches Zusammenleben selbst in Gefahr.

- Das müssen sich diejenigen bewusst machen, die Institutionen wie den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) in seiner Arbeit behindern.
- Das gilt für die, die den Sicherheitsrat durch immer neue Vetos blockieren und seine dringend nötige Reform durch immer neue Verzögerungstaktiken verhindern.
- Und das gilt erst recht für diejenigen, die das Völkerrecht brechen, obwohl sie als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats ganz besondere Verantwortung für seine Einhaltung tragen.

Nicht zum ersten Mal sind wir konfrontiert mit einem Verstoß gegen ein existenzielles Prinzip internationaler Zusammenarbeit – der Ächtung chemischer Waffen. Ein Verstoß hiergegen – wie wir ihn gemeinsam mit unseren Partnern bei der Vergiftung Alexej Nawalnys belegen konnten – sind ein Problem für die ganze Staatengemeinschaft. Ich fordere Russland auf, mehr zu tun zur Aufklärung

Und noch etwas ist Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden: Gerechtigkeit.

ralsekretärs zu einer globalen Waffenruhe, die der Sicherheitsrat im Juli unter deutscher Präsidentschaft verabschiedet hat, verhallt an vielen Orten ungehört. Das ist nicht nur ein Problem für die Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats. Es ist vor allem eine Katastrophe für Millionen Menschen in Kriegs- und Krisengebieten, die der Pandemie völlig schutzlos ausgeliefert sind.

Wir brauchen noch größere Anstrengungen im Kampf gegen Gewalt und Terrorismus im Sahel und vor allem eine noch engere Abstimmung zwischen den Staaten der Region, regionalen Organisationen und der internationalen Gemeinschaft. Dafür stehen die Sahel-Allianz, die Partnerschaft für Sicherheit und Stabilität im Sahel und die Sahel-Koalition.

dieses Falls. Ein solcher Fall kann nicht folgenlos bleiben. Deshalb hat sich die Europäische Union (EU) die Verhängung von Sanktionen vorbehalten. Und wir sind unseren Partnern weltweit dankbar für ihre klare Unterstützung dabei.

Die gleiche Entschlossenheit, den gleichen Willen zur Zusammenarbeit brauchen wir auch in anderen existenziellen Fragen für die Menschheit. Auch hier stehen wir vor der Wahl. Wir können weiter zusehen, wie unsere Wälder verbrennen – und dennoch den menschengemachten Klimawandel leugnen. Oder wir können auf die Stimme der Wissenschaft hören und den Klimawandel als das behandeln, was er ist: die größte Bedrohung für Sicherheit, Wohlstand und Entwicklung auf unserem Planeten. Auch deshalb haben wir das Thema ›Klima und Sicherheit‹ in den letzten Monaten fest im Aufgabenheft des Sicherheitsrats verankert. Und wir freuen uns, dass Norwegen, Irland, Kenia, Mexiko und andere daran weiterarbeiten werden, wenn sie nächstes Jahr im Sicherheitsrat sitzen.

Wir können weiter Rüstungskontrollverträge brechen – und so jahrzehntelang gewachsenes Vertrauen zerstören. Oder wir können nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung wieder auf die internationale Agenda setzen – so wie wir es in den letzten Monaten getan haben, nicht zuletzt mit Blick auf die kommende Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags. Auch der europäische Einsatz für das Atomabkommen mit dem Iran fügt sich in diesen Kontext. Ja, wir teilen die Sorge über ein Ende des geltenden Waffenembargos, solange der Iran Israel bedroht und die ganze Region vom Libanon über Syrien bis nach Jemen destabilisiert. Aber die Zerschlagung des Gemeinsamen umfassenden Aktionsplans (JCPOA) bringt uns einem Waffenembargo keinen Schritt näher. Im Gegenteil: Ein Ende des JCPOA bringt allenfalls Iran einen Schritt näher an die Atombombe. Und deshalb stehen wir als Teilnehmer des JCPOA weiter zu dessen voller Geltung und fordern Iran auf, es ebenfalls vollständig einzuhalten.

Wir können zusehen, wie Menschenrechte entkernt und mit Füßen getreten werden, obwohl wir alle uns ihnen verpflichtet haben. Oder wir können an der Seite derjenigen stehen, die unterdrückt, misshandelt und verfolgt werden – wie etwa die friedlichen Demonstrantinnen und Demonstran-

ten in Belarus. Immer wieder haben wir gegenüber Alexander Lukashenko einen nationalen Dialog angemahnt, vermittelt durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Doch er hat alle Angebote ausgeschlagen und setzt weiter auf Gewalt und Unterdrückung. Und auch das muss Konsequenzen haben, wenn wir es ernst meinen mit unseren Werten und unseren internati-

Der Klimawandel ist die größte Bedrohung für Sicherheit, Wohlstand und Entwicklung auf unserem Planeten.

onalen Übereinkommen. Darüber beraten wir in der Europäischen Union.

Gerade in Krisenzeiten braucht es mutige Entscheidungen. Vor 75 Jahren – nach den Verheerungen des Zweiten Weltkriegs, die von Deutschland ausgingen, – hat sich die Weltgemeinschaft entschieden:

- Gegen Krieg und für internationale Zusammenarbeit.
- Gegen das Recht des Stärkeren und für die Stärke des Rechts.

Es war die Geburtsstunde der Vereinten Nationen. Vor 30 Jahren – nach dem Fall der Berliner Mauer und des Eisernen Vorhangs – wurde diese Entscheidung mit der Charta von Paris untermauert. Die Konfrontation und die Teilung Europas sind zu Ende gegangen, heißt es darin. Ein »neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit« hat begonnen.

Heute, mitten in der Pandemie, steht unsere Generation vor der Wahl. Vor der Wahl, allein voranzugehen, ohne Rücksicht zu nehmen, und dieses multilaterale Erbe in den Wind zu schlagen. Oder aber, dieses Erbe zu erneuern – und zu zeigen, dass die richtige Antwort auch auf die Krisen unserer Zeit ›mehr Solidarität‹ lautet, ›mehr Zusammenarbeit‹ und ›mehr Gerechtigkeit‹. Deutschland ist dazu bereit. Gemeinsam mit Ihnen – als wahrhaft vereinte Nationen.

Vielen Dank – und bleiben Sie gesund!

Nachhaltig verunsichert

Adolf Kloke-Lesch



Wolfram Stierle

Über Leben in planetarischen Grenzen. Plädoyer für eine nachhaltige Entwicklungspolitik

Roßdorf: oekom verlag GmbH 2020, 192 S., 20,00 €

Ausdruck tiefer Verunsicherung im Auge des Orkans entwicklungspolitischer Programmatik und zugleich Plädoyer für neue, ehrlichere Zukunftskompetenzen: Wolfram Stierles Essay bietet einen Parforceritt durch sechs Jahrzehnte der Kritik an Entwicklungspolitik, gefolgt von einer Dekonstruktion lieb gewonnener (Schein-)Wahrheiten der ›Entwicklungsgemeinde‹. Der Autor zeigt vor allem, wie schwer sich Entwicklungspolitik im Umgang mit Kritik tut. Aber worin liegen die Ursachen dieses Verdrängens? Im Überlebensinteresse von Institutionen oder in der ängstlichen Vermutung, die Kritik wolle gemeinwohlorientierte Zusammenarbeit überhaupt infrage stellen?

Stierle jedenfalls sieht »wenig Grund für ein ›Weiter so‹, [...] aber [...] auch nicht Argument genug, jedes Engagement für nachhaltige Entwicklung einzustellen«. Wir stünden am Ende einer Geschichte der ›Entwicklungszusammenarbeit‹ und am Anfang des Transformationsprojekts ›Nachhaltige Entwicklung‹. Aber wie finden wir aus der babylonischen Sprachverwirrung, in der wir spätestens seit der im Jahr 2015 von allen und für alle Staaten der Erde beschlossenen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) stecken? Bis dahin, so Stierles Befund, sei Nachhaltigkeit bei den entwicklungspolitischen Grundanliegen, vor allem bei den Bedürfnissen der Armen, gar nicht anvisiert worden. Was aber wird dann aus der Entwicklungspolitik in Zeiten der Agenda 2030? Sind Politik für nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Entwicklungspolitik dasselbe? Widmet sich Entwicklungspolitik nun auch dem ›Entwicklungsland Deutschland‹? Wer kümmert sich um die transformative Zusammenarbeit mit anderen reicheren Ländern? Der Essay legt uns diese Fragen eher indirekt vor: ›Nachhaltige Entwicklung‹ bleibe im entwicklungspolitischen Denken »dem Paradigma von Fortschritt und Wach-

tum verpflichtet« und versuche, »soziale und ökologische Fragen besser zu berücksichtigen«. Eine Reflexion auf grundlegende Ambivalenzen ihrer Fortschrittshoffnungen spiele hier so wenig eine Rolle wie bei ihren antithetisch konfigurierten Kritikerinnen und Kritikern. Diesem »ungebrochenen Glauben« stellt Stierle Mahnungen Ernst Ulrich von Weizsäckers und Maja Göpels gegenüber, die den Essay mit Vorworten schmücken: Die Ziele der Agenda 2030 seien im Rahmen der planetarischen Grenzen nur zu erreichen, wenn wir gewaltig umdenken und die Entwicklungsmodelle gerade auch der reicheren Staaten grundlegend überarbeiten.

Statt konkreter Vorschläge für andere Politik sucht Stierle nach tieferwurzelnden Voraussetzungen ihres Gelingens und skizziert fünf Zukunftskompetenzen, allen voran die Ambivalenzkompetenz: Politik für nachhaltige Entwicklung brauche mehr Respekt und Anerkennung von Vielfalt, mehr Verständnis für antagonistische Spannungen. Erforderlich seien ferner eine Transformations- und Modernitätskompetenz sowie eine Legitimitätskompetenz, die sich aus mehr als der Repräsentanz der Benachteiligten speisen und Implikationen »des hier gleichsam im Staatsstreich erhobenen Repräsentationsanspruchs« reflektieren müsse. Schließlich bedürfe es einer Religions- und Wertekompetenz, die zu einem aufmerksameren Umgang mit Religionen und Weltanschauungen findet. Hierin sucht der Theologe im Ökonomen Stierle dann letztlich auch wieder Halt angesichts der von ihm entfalteten Unsicherheiten und lässt die Leserschaft doch allein mit der Frage, ob »die anvisierte Transformation zur Nachhaltigkeit [...] ein für Menschen zu weites Feld« sei. Wer inmitten der COVID-19-Pandemie das zu nachhaltiger Entwicklung schon immer Gesagte bestätigt sehen möchte, sollte vorsichtshalber zunächst Stierles Essay lesen.

Führung ist gefragt

Gerrit Kurtz

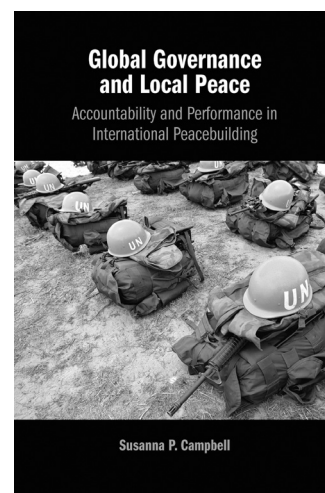
Wie können internationale Akteure Frieden in von Konflikt betroffenen Regionen fördern? Ein ganzes Heer von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), internationalen Organisationen und bilateralen Gebern bemüht sich durch individuelle Projekte und Programme, die Bedingungen für friedliche Konfliktaustragung zu verbessern. Trotz breiter Forschung und laufender Evaluationen bleiben viele Interventionen unter ihren Möglichkeiten. Susanna P. Campbell, Professorin an der American University in Washington, D.C., zeigt wichtige Ursachen für Fehler und Erfolge dieser Arbeit auf.

Campbells Buch basiert auf intensiver Forschungsarbeit, einschließlich über 300 Interviews, teilnehmender Beobachtung und der Auswertung interner Dokumente von fünf verschiedenen internationalen Akteuren über einen Zeitraum von 15 Jahren in Burundi sowie zusätzlicher Feldforschung in anderen Kontexten. Die Akteure sind zwei NGOs, die UN-Friedensmissionen in ihren verschiedenen Ausprägungen in der Zeit von 1999 bis 2014, das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) sowie das britische Entwicklungsministerium. Campbell interessiert sich für die Arbeit der Länderbüros dieser Organisationen. Frieden und Aussöhnung hängen von vielen Faktoren ab, die diese Organisationen nicht direkt beeinflussen können, insbesondere von dem Verhalten der politisch-wirtschaftlichen Elite im Land. Daher misst Campbell die Leistung der Friedensakteure in ihrer eigenen Lernbereitschaft, also die Anzeichen dafür, wie sie die Gestaltung und Umsetzung von Projekten in Reaktion auf neue Informationen anpassen.

Die internationalen Länderbüros nehmen eine wichtige Zwischenfunktion ein, argumentiert Campbell. Einerseits sollen sie die Ziele erfüllen, die ihnen von

ihren Hauptbüros, Geldgebern und mandatierenden Institutionen vorgegeben werden. Andererseits hängt ihr Erfolg entscheidend vom Verhalten der lokalen Akteure im Einsatzgebiet ab. Doch formal sind sie nur nach ›oben‹ rechenschaftspflichtig und nicht gegenüber den eigentlichen Betroffenen. Lernbereitschaft, und damit die Voraussetzung für gezielte Friedensarbeit, so zeigt Campbell, stellt sich jedoch nur ein, wenn zwei Bedingungen gleichermaßen gegeben sind: Erstens, die Führung in den Zentralen der Länderbüros priorisiert Friedensarbeit gegenüber anderen Zielen wie Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe, und zweitens, die Länderbüros schaffen es, über eigene Kanäle auf dem Laufenden zu bleiben und damit eine informelle Rechenschaft für die Bevölkerung vor Ort zu etablieren. In ihren fünf Fallstudien legt Campbell detailliert dar, wie sich die Akteure in den verschiedenen Phasen der politischen Entwicklung Burundis in diesen Kategorien verhalten haben. Am besten schneidet dabei das kleine und agile burundische Ausbildungsprogramm für Führungskräfte (BLTP) ab.

Das individuelle Verhalten der Führungspersonen in den Hauptbüros und vor Ort identifiziert Campbell als entscheidende Erklärung für diesen Befund. Dieses lasse sich nicht vollständig von oben verordnen, sondern erfordere ein Klima für unternehmerisches Verhalten statt kleinteiliger Berichte und eines Mittelabflussdrucks. Damit stellt sich gleichwohl die Frage, welche strukturellen Faktoren solche Personen eher anziehen und erlauben, eine entsprechende Organisationskultur zu schaffen. In jedem Fall liefert Campbell mit dieser Arbeit einen wichtigen Beitrag für die Effektivität von Friedensarbeit.



Susanna P. Campbell

Global Governance and Local Peace. Accountability and Performance in International Peacebuilding

Cambridge:
Cambridge University
Press 2018, S. 301,
26,99 Brit. Pfund

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Resolution der Generalversammlung sowie die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Juni bis September 2020 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

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Pandemie	A/RES/74/307	11.9.2020	Die Generalversammlung fordert eine verstärkte internationale Zusammenarbeit und multilaterale Anstrengungen im Umgang mit Krankheitsausbrüchen, einschließlich der raschen Weitergabe zutreffender und transparenter Informationen, des Austauschs epidemiologischer und klinischer Daten, der Weitergabe der für Forschung und Entwicklung erforderlichen Materialien und der Anwendung der Internationalen Gesundheitsvorschriften und der einschlägigen Leitlinien. Sie unterstreicht die Notwendigkeit, dass das System der Vereinten Nationen sowie die maßgeblichen regionalen und internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die nachteiligen sozialen, wirtschaftlichen, humanitären und finanziellen Auswirkungen von COVID-19 rasch und nichtdiskriminierend bewältigt werden.	+122; -0; =31 (darunter Deutschland und 20 weitere EU-Staaten)

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/2543(2020)	15.9.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmision der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 17. September 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Frauen	S/RES/2538(2020)	28.8.2020	Der Sicherheitsrat fordert die Mitgliedstaaten, das Sekretariat der Vereinten Nationen und die Regionalorganisationen auf, ihre gemeinsamen Anstrengungen zur Förderung der vollen, wirksamen und konstruktiven Mitwirkung weiblicher uniformierter und ziviler Kräfte an Friedenssicherungseinsätzen auf allen Ebenen und in allen Positionen, einschließlich Führungspositionen, zu verstärken.	einstimmige Annahme
Friedenssicherung	S/RES/2544(2020)	18.9.2020	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von dem Ersuchen der Regierung Iraks in ihrem Schreiben vom 16. September 2020 (S/2020/909) und beschließt, das Mandat des Sonderberaters und der Ermittlungsgruppe bis zum 18. September 2021 zu verlängern. Der Rat ersucht den Generalsekretär, die Amtszeit des Sonderberaters bis zum 8. September 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Kinder	S/PRST/2020/8	10.9.2020	Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis über die in den letzten Jahren zu beobachtende erhebliche Zunahme der Angriffe auf Schulen, durch die vielen Kindern der Zugang zu einer hochwertigen Bildung verwehrt wird, über die Nutzung von Schulen für militärische Zwecke sowie über die erheblichen Auswirkungen solcher Angriffe auf die Sicherheit der Schülerinnen und Schüler. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten auf, Schulen als von allen Formen der Gewalt freie Räume zu schützen und sie allen Kindern zugänglich zu machen und durch entsprechende Maßnahmen dafür zu sorgen, dass Mädchen und Jungen ihr Recht auf Bildung gleichberechtigt genießen können.	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Libyen	S/RES/2542(2020)	15.9.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 15. September 2021 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass die UNSMIL unter der Gesamtleitung eines oder einer Sondergesandten des Generalsekretärs stehen soll, der oder die zwischen den libyschen und internationalen Akteuren vermittelt, um den Konflikt zu beenden.	+13; –0; =2 (China, Russland)
Mali	S/RES/2541(2020)	31.8.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2374(2017) festgelegten Maßnahmen, die Sanktionen gegen Mali, bis zum 31. August 2021 zu verlängern. Er beschließt ferner, das festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe sowie das ergangene Ersuchen an die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) bis zum 30. September 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Naher Osten	S/RES/2539(2020)	28.8.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das derzeitige Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2540(2020)	28.8.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2158(2014) festgelegte Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 31. August 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Syrien	S/RES/2533(2020)	11.7.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die Beschlüsse in Resolution 2165(2014) des Sicherheitsrats, ausgenommen für die Grenzübergänge Al-Ramtha, Al-Jarubija und Bab al-Salam, bis zum 10. Juli 2021 zu verlängern.	+12; –0; =3 (China, Dominikanische Republik, Russland)
	S/2020/667	10.7.2020	Der von Belgien und Deutschland eingebrachte Resolutionsentwurf wurde aufgrund zweier Vetos nicht angenommen. Der Entwurf sah unter anderem folgenden Beschluss vor: Der Sicherheitsrat beschließt, die Beschlüsse in den Ziffern 2 und 3 der Resolution 2165(2014), ausgenommen für die Grenzübergänge Al-Ramtha und Al-Jarubija, bis zum 10. Januar 2021 zu verlängern.	Veto +13; –2 (China, Russland); =0
	S/2020/683	13.7.2020	Der von Russland eingebrachte Resolutionsentwurf wurde aufgrund der fehlenden Stimmzahl, die erforderlich ist, nicht angenommen. Der Entwurf sah unter anderem Folgendes vor: Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, spätestens am 31. August einen Bericht über die mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen der gegen Syrien verhängten einseitigen Zwangsmaßnahmen auf die soziökonomische Lage des Landes und auf die unter anderem über humanitäre Hilfsorganisationen von außen nach Syrien geleiteten humanitären Hilfslieferungen sowie auf die wirtschaftliche und humanitäre Zusammenarbeit zwischen der Regierung Syriens und anderen Mitgliedstaaten vorzulegen.	nicht angenommen +4 (China, Russland, Südafrika, Vietnam); –7 (Belgien, Deutschland, Dominikanische Republik, Estland, Frankreich, Großbritannien, USA); =4 (Indonesien, Niger, St. Vincent und die Grenadinen, Tunesien)
Westafrika	S/PRST/2020/7	28.7.2020	Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis über die Verschlechterung der Sicherheits- und humanitären Lage im Sahel, im Tschadseebecken sowie in Westafrika. Er ist besorgt, dass die globale COVID-19-Pandemie die Instabilität in der Region weiter verschlimmern könnte, und fordert internationale Unterstützung für die von den Ländern in der Region unternommenen Anstrengungen sowie koordinierte, inklusive, umfassende und globale Maßnahmen.	
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2536(2020)	28.7.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Mitgliedstaaten bis zum 31. Juli 2021 weiter die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihr Hoheitsgebiet Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial jeder Art an die Zentralafrikanische Republik geliefert, verkauft oder weitergegeben werden. Er beschließt ferner, das Mandat der Sachverständigengruppe (nach Resolutionen 2399(2018) und 2507(2020)) bis zum 31. August 2021 zu verlängern und ersucht den Generalsekretär, die notwendigen Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, um die Sachverständigengruppe wiedereinzusetzen.	einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/2537(2020)	28.7.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) um einen weiteren, am 31. Januar 2021 endenden Zeitraum zu verlängern.	einstimmige Annahme

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

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

Druck und Verlag:

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
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 67,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro*
Jahresabonnement Printausgabe, Institutionen, 73,70 Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 129,60 Euro*
Einzelheft 13,60 Euro*

*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

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

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Manfred Eisele
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Inge Kaul
Karin Kortmann
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
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 Süsmuth
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
Heidemarie 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. Manuela Scheuermann (Sprecherin)
Dr. Marianne Beisheim
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. Cornelia Ulbert
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

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

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

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Matthias Eiles
info@dgvn-hessen.org

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

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

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

Vorschau

Die nächste Ausgabe Heft 6/2020 erscheint im Dezember 2020 zum Thema ›China und die UN‹.

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