



VEREINTE NATIONEN

1|21

69. Jahrgang | Seite 1–48
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Im Rat zur Tat

Bilanz der deutschen Amtszeit im UN-Sicherheitsrat

Richard Gowan

Prävention, Früherkennung, und dann?

Stefan Kroll

Deutschlands Einsatz für Frauen, Frieden und Sicherheit

Jasmin Blessing · Nicola Popovic

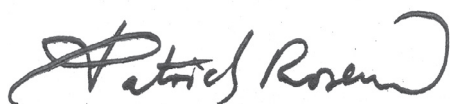
Farbe bekennen

Liebe Leserinnen und Leser,

Deutschland war mit seiner nichtständigen Mitgliedschaft in den Jahren 2019 und 2020 bereits zum sechsten Mal gewähltes Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – zählt man die Mitgliedschaft der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) 1980/1981 nicht dazu. Bereits während der letzten deutschen Amtszeiten in den Jahren 2003/2004 in der Zeit des Irak-Kriegs sowie 2011/2012 inmitten des Libyen-Konflikts offenbarte sich eine fragile politische Weltlage. So war es dieses Mal nicht anders und zahlreiche Konflikte dominierten die Agenda. Hinzu kamen die seit längerem andauernde Krise des Multilateralismus und die Rivalität zwischen den USA und China, eine sich verschärfende Klimakrise und zu all dieser Gemengelage noch die COVID-19-Pandemie. Gewiss ist, dass die globalen Herausforderungen in der Vergangenheit kaum umfangreicher waren. Wie fällt die Bilanz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat aus? Was wurde erreicht, was nicht? Welche Lehren werden im Hinblick auf die wohl nächste angestrebte Kandidatur für die Jahre 2027 und 2028 gezogen? Diesen und anderen Fragen widmen sich die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.

Richard Gowan bilanziert, dass die zweijährige Tätigkeit Deutschlands im Sicherheitsrat gleichermaßen konstruktiv, aber auch angesichts der zeitweisen Uneinigkeit belastend war. Der Ständige Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York, **Christoph Heusgen**, spricht in der Rubrik ›Drei Fragen an‹ über Erreichtes, aber auch politischen Stillstand sowie außenpolitische Schlussfolgerungen. Die Bundesregierung setzte sich auch für Querschnittsthemen ein. Unter anderem ging es um ein tieferes Verständnis von Klimaveränderungen als Verstärker von Konflikt Risiken. Was bislang allerdings fehlt, so **Stefan Kroll**, ist eine intensivere Debatte darüber, welchen Beitrag der Sicherheitsrat jenseits präventiver Maßnahmen überhaupt leisten kann und soll. **Jasmin Blessing** und **Nicola Popovic** begrüßen grundsätzlich das deutsche Engagement für die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit (WPS-Agenda). Die COVID-19-Pandemie erschwerte es jedoch, die Ziele tatsächlich umzusetzen. In der Rubrik ›Stimmen zu‹ werfen **Ummu Salma Bava** aus Indien, **Adriana Erthal Abdenur** aus Brasilien und **Karin L. Johnston** aus den USA einen internationalen Blick auf Deutschlands Amtszeit im UN-Sicherheitsrat.

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, menschen-rechtgedurchsetzen.dgvn.de, nachhaltig-entwickeln.dgvn.de sowie auf unserem Debattenportal unter dgvn.de/un-debatte/ zu verschiedenen Schwerpunktthemen.



Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Im Rat zur Tat

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

Im Diskurs

- 22 **Standpunkt | Zurück in die Zukunft**
Patrick Rosenow
- 23 **Der mühsame Weg zum Kompromiss**
Katrin Erlingsen
- 29 **Urbanisierung in Afrika – eine unterschätzte Herausforderung**
Christoph Matschie

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 35 **Politik und Sicherheit**
Weltraumausschuss | Tagungen 2020
Franziska Knur
- 36 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Ausschuss gegen Folter | Tagung 2020
Lea Barbara Kuhlmann
- 37 **Umwelt**
Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 2020
Cartagena-Protokoll | 2020
Nagoya-Protokoll | 2020
Klimarahmenkonvention | 2021
Jürgen Maier
- 38 **»Wir brauchen Weltoffenheit für eine bessere Zukunft.«**
Rede des UN-Generalsekretärs António Guterres zur Sonderveranstaltung des Deutschen Bundestags
- 43 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 41 Buchbesprechungen
- 44 Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen
- 48 Impressum

Bilanz der deutschen Amtszeit im UN-Sicherheitsrat

Die zweijährige Amtszeit Deutschlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen war gleichermaßen geprägt von konstruktiven Ereignissen und Misserfolgen. Die deutsche Delegation hat maßgeblich zu den Debatten im Rat beigetragen. Es gab jedoch zahlreiche kritische Auseinandersetzungen mit China, Russland und insbesondere den USA.



Richard Gowan, geb. 1978, ist Leiter für UN-Fragen bei der International Crisis Group (ICG) in New York.

✉ rgowan@crisisgroup.org

Deutschland fand sich als gewähltes Mitglied in den Jahren 2019 und 2020 in einer der schwierigsten Phasen in der Geschichte des UN-Sicherheitsrats seit dem Ende des Ost-West-Konflikts wieder.¹ Die US-Regierung unter Präsident Donald Trump zielte darauf ab, die Vereinten Nationen in den meisten Sicherheitsfragen zu diskreditieren. China und Russland nutzen den Rückzug der USA und traten in dieser Zeit zunehmend offensiver auf. Zusätzlich bereitete die COVID-19-Pandemie dem Rat sowohl praktische als auch politische Schwierigkeiten. Die diplomatischen Vertretungen waren gezwungen, Verhandlungen online zu führen. Gleichzeitig lieferten sich die chinesische und die amerikanische Regierung einen Schlagabtausch mit Anschuldigungen über den Ursprung der COVID-19-Pandemie.

Die Bundesregierung reagierte auf diese Herausforderungen mit viel Courage. Anstatt sich darauf zu konzentrieren, Auseinandersetzungen mit den mächtigsten Sicherheitsratsmitgliedern zu vermeiden, war Deutschland bestrebt, in schwierigen Situationen eine zentrale Rolle einzunehmen, so etwa in Afghanistan, Iran, Libyen und Syrien. Zudem rückte Deutschland verschiedene Themen in den Fokus – beispielsweise die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit (Women, Peace and Security

Agenda – WPS-Agenda) und den Klimawandel – Themen, die unweigerlich zu Auseinandersetzungen mit China, Russland und den USA führten.

Die Bilanz dieser Bemühungen fällt gemischt aus, doch eines ist unbestritten: Die diplomatische Arbeit im Sicherheitsrat ist eine komplizierte Mischung aus Konfrontation und Kompromiss, die nie zu perfekten Ergebnissen führt. Das gilt insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit spezifischen Krisen und Ländersituationen. Selbst wenn sich die Ratsmitglieder in einem bestimmten Fall auf ein gemeinsames Handeln einigen, kann es sich als äußerst schwierig erweisen, die konkreten Maßnahmen vor Ort gemeinsam festzulegen.

Führungsrolle in Krisen

Einer der bemerkenswertesten Momente der deutschen Amtszeit war die Bereitschaft der Bundesregierung, eine Führungsrolle im Umgang mit bestimmten Ländern zu übernehmen. So hatte Deutschland hinsichtlich des Umgangs mit Afghanistan, der humanitären Hilfe für Syrien, Sudan und dem libyschen Sanktionsregime die diplomatische Federführung inne. Als ein gewähltes Ratsmitglied übernahm Deutschland ungewöhnlich viel Verantwortung. Tatsächlich hatte Deutschland während seiner Amtszeit bei mehreren Themen die Federführung inne, mehr als vergleichsweise China oder Russland in ihren Amtszeiten je hatten. Deutschland bekleidete zudem den Vorsitz in den Ratsausschüssen, die sich mit den technischen Aspekten der Sanktionen gegen die Demokratische Volksrepublik Korea und Libyen befassten und als zeitaufwendig und politisch schwierig gelten.

¹ Teile des Textes basieren auf Richard Gowan, MASCROSCOPE: Germany's Tenure on the UN Security Council, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 14.12.2020, www.fesny.org/article/macroscope-germanys-tenure-on-the-un-security-council-201920/ und Gesprächen mit Diplomaten bei den UN in New York.

Drei Fragen an Christoph Heusgen

Welche wichtigen Ziele konnten Sie während Deutschlands Amtszeit im UN-Sicherheitsrat erreichen?

Deutschland hat sich systematisch für die Stärke des Rechts eingesetzt. Ein Beispiel: In vielen Konflikten ist der Einsatz sexueller Gewalt eine schreckliche Kriegswaffe. In unserer ersten Präsidentschaft im April 2019 hat der Sicherheitsrat eine Resolution verabschiedet, die erstmals die Überlebenden dieser Verbrechen in den Mittelpunkt rückt und den Weg dafür ebnet, dass die Täter zur Rechenschaft gezogen werden. In unserer zweiten Präsidentschaft im Juli 2020 stand die grenzüberschreitende humanitäre Hilfe für die Menschen in Syrien auf Messers Schneide. Es war zu befürchten, dass China und Russland die humanitären Zugänge zu den notleidenden Menschen ganz kappen. Wir sind erleichtert, dass zumindest ein Zugang für eine verlängerte Dauer gesichert werden konnte.

Was ist Ihnen nicht gelungen?

Der Sicherheitsrat muss dringend reformiert werden. Die Mehrheit der Weltgemeinschaft ist dafür. Gemeinsam mit der Gruppe der 4 (G4) – Brasilien, Indien und Japan – dringt Deutschland seit geraumer Zeit auf den Start konkreter Verhandlungen. Aber auch in den letzten zwei Jahren waren die Beharrungskräfte der wenigen Reformgegner, allen voran China, massiv. Dabei spiegelt der Sicherheitsrat, in dem beispielsweise kein afrikanisches Land einen ständigen Sitz hat, die Realitäten der Welt nicht mehr wider. Das Gremium riskiert damit einen Legitimitätsverlust. Dass Deutschland dauerhaft einen Platz im Sicherheitsrat einnehmen sollte, haben wir in den vergangenen zwei Jahren erneut bewiesen.

Welche Lehren ziehen Sie für Deutschlands außenpolitisches Handeln?

Wir haben in New York wie im Brennglas erlebt, wie sehr die internationale Ordnung unter Beschuss steht. Russland scheut vor der Missachtung des Völkerrechts immer weniger zurück. China propagiert seine Sicht einer Welt, die den individuellen Menschenrechtsschutz unterminiert. Die vormalige US-Regierung hat sich aus bedeutenden multilateralen Strukturen zurückgezogen und damit dort Lücken gerissen, wo Führungskraft am dringendsten nötig ist. Dem muss Deutschland weiterhin das Leitmotiv unseres außenpolitischen Handelns entgegensetzen: das Eintreten für eine regelbasierte internationale Ordnung. Denn gemeinsame internationale Lösungen sind fairer und halten länger. Mit der neuen US-Regierung stehen die Aussichten darauf nun besser als vor zwei Jahren.



Dr. Christoph Heusgen,
geb. 1955, ist seit Juli 2017 Ständiger Vertreter
Deutschlands bei den Vereinten Nationen in
New York.

FOTO: LETIZIA MARIOTTI

Mit seiner Haltung positionierte sich Deutschland als ›Arbeitspferd‹ im Rat. Und gerne hätte die deutschen Delegation noch weitere Aufgaben übernommen. Unter anderem schlug sie Frankreich vor, dass sich beide UN-Vertretungen hinsichtlich der Arbeit zu Mali die Federführung teilten. Der französischen Vertretung jedoch war daran gelegen, die Kontrolle über das UN-Engagement in ihrer ehemaligen Kolonie zu behalten und lehnte ab.

Darüber hinaus erwiesen sich viele der von Deutschland übernommenen Prozesse als strittig. Im Jahr 2019 drohte China mit einem Veto gegen die Erneuerung des Mandats der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA). China bestand darauf, dass die Sicherheitsratsresolution Formulierungen enthalten sollte, die seine ›Neue Seidenstraßen-Initiative‹ lobten.² Noch gravierender war, dass Russland sowohl im Dezember 2019 als auch im Juli 2020 darauf drängte, die Anzahl der Grenzübergänge für humanitäre Hilfe in Syrien einzuschränken, was zu zwei heftigen Auseinandersetzungen im Rat führte.³

Auch wenn Deutschland und seine Verbündeten in beiden Fällen Kompromisse erzielen konnten, so war die Regierung bei ihren Bemühungen zu Sudan und Libyen deutlich kreativer, wenn nicht sogar erfolgreicher. In beiden Fällen hat Deutschland mit Großbritannien die ›Feder geteilt‹. Großbritannien hatte dieser Vereinbarung hauptsächlich deswegen zugestimmt, um während des ›Brexits‹ Wohlwollen zu genießen. Gleichzeitig war die deutsche Regierung sehr darauf bedacht, dem Prozess ihren eigenen Stempel aufzudrücken. Nachdem die UN-Bemühungen um ein Friedensabkommen in Libyen im Jahr 2019 gescheitert waren, versuchte Deutschland einen Neustart der diplomatischen Bemühungen, indem es zu multinationalen Waffenstillstandsgesprächen in Berlin einlud und im Januar 2020 eine Sicherheitsratsresolution einbrachte. Gemeinsam leiteten Deutschland und Großbritannien in Sudan die UN-Gespräche zur Einrichtung einer neuen politischen Mission, um den Übergang des Landes zu einer Regierung nach dem Sturz von Präsident Omar al-Bashir zu unterstützen.

Beide Prozesse erwiesen sich als frustrierend. Im Fall Libyen blockierte Russland wochenlang die Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution, die das Ergebnis der Berliner-Konferenz bestätigten sollte, um seinen libyschen Verbündeten General Chalifa Haftar zu schützen. Die USA waren vor allem bestrebt, eine Passage in die Resolution aufzunehmen, die private Militärfirmen Russlands kritisierte. Mit der Ausbreitung der COVID-19-Pandemie, die die gesamte internationale Aufmerksamkeit auf sich zog, spitzte sich die Gewalt in Libyen zu. Doch die UN-Vermittler konnten

schließlich im Oktober 2020 einen Waffenstillstand erreichen. Am Ende der deutschen Amtszeit im Rat bereiteten die UN-Verantwortlichen Vorschläge für einen Mechanismus zur Überwachung des Waffenstillstands und der politischen Bemühungen vor, um die Einstellung der Feindseligkeiten aufrechtzuerhalten.⁴

Bezüglich Sudans stimmte der Sicherheitsrat bereitwillig der Einrichtung einer Integrierten Hilfsmission der Vereinten Nationen für den Übergang in Sudan (United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan – UNITAMS) in Khartum zu, aber aufgrund der instabilen Lage in Darfur traten Probleme auf. Deutschland hatte gehofft, dass UNITAMS neben der Beratung der neuen sudanesischen Führung in politischen und wirtschaftlichen Fragen auch eine begrenzte militärische und polizeiliche Präsenz in Darfur umfassen könnte, die den im Jahr 2007 stationierten Hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) ersetzt. Da das Mandat des UNAMID am 31. Dezember 2020 beendet wurde⁵, besteht durchaus das Risiko eines Wiederaufflammens der Gewalt. Die sudanesischen Behörden haben sich trotzdem gegen die Aufrechterhaltung einer uniformierten UN-Präsenz ausgesprochen. China, Russland und die afrikanischen Mitglieder des Sicherheitsrats unterstützten die Haltung der Regierung in Khartum. Dies führte dazu, dass Deutschland und Großbritannien schließlich von der Idee abwichen, den Einsatz von UN-Truppen vor Ort aufrechtzuerhalten. Leider erwiesen sich die Vorhersagen, dass die Gewalt in Darfur zunehmen würde, bald als richtig: Die UN berichteten von 250 Tötungen und der Zwangsvertreibung von 100 000 Menschen in den ersten Wochen des Jahres 2021.⁶

Zwar hat Deutschland weder in Bezug auf Libyen noch auf Sudan alles erreicht, was es gefordert hat. Trotzdem kann es zufrieden sein, diese beiden sehr schwierigen diplomatischen Prozesse überhaupt vorangebracht zu haben. Wäre die Regierung in Berlin nicht bereit gewesen, insbesondere in Bezug auf Libyen auf UN-Maßnahmen zu drängen, wäre der Rat mit Blick auf diese Krise

wahrscheinlich weitgehend inaktiv geblieben. Auch wenn UNITAMS nur ein begrenztes Mandat hat, so kann die Mission dennoch ein nützlicher Mechanismus für die internationale Unterstützung des sudanesischen Übergangs sein. Die Entscheidung von UN-Generalsekretär António Guterres, mit Volker Perthes einen Deutschen zum Leiter der

Deutschland kann zufrieden sein, schwierige diplomatische Prozesse in Libyen und Sudan überhaupt vorangebracht zu haben.

UN-Mission zu ernennen, ist in gewisser Weise eine Anerkennung des deutschen Engagements beim Aufbau der Mission und hinsichtlich des kontinuierlichen Fokus auf das Land.

Vorantreiben von Querschnittsthemen

Deutschland engagierte sich auch in Zeiten schwieriger diplomatischer Auseinandersetzungen in vielfältigen Themenbereichen. Die gewählten Ratsmitglieder priorisieren meist bestimmte Themen wie etwa die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit (WPS).⁷ Dieses Vorgehen gilt als weniger kontrovers als den Fokus auf bestimmte Krisen zu legen. Dass dies jedoch nicht immer der Fall ist, musste Deutschland mit der Resolution 2467 im Jahr 2019 erfahren.⁸ Die USA drohten damit, ihr Veto gegen eine von Deutschland eingebrachte Resolution zur Bekämpfung sexueller Gewalt in Konflikten einzulegen. Diese enthielt einen knappen Verweis auf den Aspekt der reproduktiven Gesundheit, von dem die damalige US-Regierung behauptete, er würde Abtreibung propagieren. Deutschland strich schließlich im letzten Moment die strittigen Formulierungen. Obwohl die meisten Ratsmitglieder die Androhung eines Vetos durch die USA verurteilten, kritisierten sie Deutschland dafür, dass es eine derart kontroverse Resolution eingebracht hatte.

² Michelle Nichols, U.N. Security Council Overcomes Chinese Veto Threat to Renew Afghanistan Mission, Reuters, 17.9.2019, www.reuters.com/article/us-usa-china-afghanistan-idUSKBN1W21VH

³ Deutsche Welle, UN Security Council Rejects Russia's Syria Aid Plan, 9.7.2020, www.dw.com/en/un-security-council-rejects-russias-syria-aid-plan/a-54101701

⁴ UN News, Libyan Sides Agree Plan on Implementing Ceasefire Deal, 4.11.2020, news.un.org/en/story/2020/11/1076852

⁵ UN-Dok. S/RES/2559 v. 22.12.2020.

⁶ UN News, Sudan: 250 killed, over 100,000 displaced as violence surges in Darfur, 22.1.2021, news.un.org/en/story/2021/01/1082722

⁷ Siehe dazu auch den Beitrag von Jasmin Blessing und Nicola Popovic in diesem Heft.

⁸ UN-Dok. S/RES/2467 v. 23.4.2019.

Diese Erkenntnis hat die deutsche Ständige Vertretung beherzigt und im Jahr 2020 einen anderen Schwerpunkt – nämlich eine Resolution zu Klima und Konflikte – mit mehr Bedacht vorangetrieben.⁹ Die deutsche Delegation wusste sehr wohl, dass die US-Regierung unter Trump auch dies aus ideologischen Gründen blockieren würde. Dennoch arbeiteten sie mit einer Gruppe von neun anderen Ratsmitgliedern, darunter Frankreich und Großbritannien, an einem Text, der den UN-Generalsekretär aufforderte, einen neuen Beauftragten für klimabezogene Konflikte zu ernennen. Während Deutschland einen Textentwurf für seine Präsidentschaft im Sicherheitsrat im Juli 2020 vorbereitet hatte, drohten die USA damit, ihr Veto einzulegen. China und Russland zeigten sich zwar

versprach Joe Biden, die Bekämpfung des Klimawandels in den Mittelpunkt seiner Regierungsagenda zu stellen.

Großbritannien, das sich auf die nächste UN-Klimakonferenz (Conference of the Parties – COP-26) Ende dieses Jahres in Glasgow vorbereitet, kündigte außerdem an, im Rat das Thema Klima und Konflikte weiterzuerfolgen. Der deutsche Resolutionsentwurf mag ein kurzfristiger Misserfolg gewesen sein, aber er könnte sich durchaus als Grundlage für künftige UN-Maßnahmen zu diesem Thema erweisen.

Die Bundesregierung konnte mit ihren Verbündeten den JCPOA während der Amtszeit von US-Präsident Donald Trump aufrechterhalten.

skeptisch, waren aber weniger ablehnend. Die Deutschen und ihre Verbündeten zogen es vor, ein Kräftemessen mit der Regierung in Washington, D.C., zu vermeiden und legten den Plan auf Eis.

Dabei hat Deutschland in den Jahren 2019 und 2020 vermeintlich weniger zum Thema Klimawandel im Rat bewirkt als in seiner vorherigen Amtszeit 2011 und 2012. Damals unterstützte es die erste präsidentielle Erklärung des Rates, in der anerkannt wurde, dass der Klimawandel »bestimmte bestehende Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit verschärfen« könnte.¹⁰ Aber Deutschland konnte in seiner letzten Amtszeit pragmatischere, wenn auch kleinere Erfolge für sich beanspruchen: darunter die Aufnahme von Verweisen auf Umweltfragen in die Mandate von UN-Friedenseinsätzen und – als eine Art ›Trostpreis‹ nach dem Scheitern der Resolution – die Einrichtung einer neuen informellen Expertengruppe bestehend aus Ratsmitgliedern, die Ende des Jahres 2020 die Zusammenhänge zwischen Klima und Konflikt weiter untersuchen sollte. Die Bemühungen könnten sich jedoch im Jahr 2021 als positives Vermächtnis erweisen. Mit seinem Amtsantritt als US-Präsident im Januar dieses Jahres

Sicherung des Atomabkommens mit Iran

Die Biden-Regierung verdankt Deutschland nicht nur sein Engagement für den Klimawandel, sie verdankt der Bundesregierung – zusammen mit den Regierungen in Paris und London – auch ihre Bemühungen, den Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan mit Iran (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) während der Amtszeit von Donald Trump aufrechterhalten zu haben.¹¹ Diese Bemühungen gipfelten in einer kurzzeitigen Auseinandersetzung in New York im August und September 2020. Die USA versuchten dabei, die Bestimmungen der Sicherheitsratsresolution aus dem Jahr 2015¹², die das Abkommen verankerte, zu nutzen, um frühere UN-Sanktionen gegen Iran wiederherzustellen, obwohl die USA den JCPOA bereits im Jahr 2018 einseitig gekündigt hatten.

Dieses Manöver zielte darauf ab, die Beziehungen zu Iran zu belasten. Dieses Vorhaben scheiterte an den konzertierten Überzeugungsarbeiten der Europäer, die diesmal eng mit China und Russland zusammenarbeiteten, die US-Initiative abzulehnen. Nach Drohungen im Rat zog die US-Regierung ihre Forderungen schließlich zurück, als deutlich wurde, dass sie kaum Unterstützung erhielt. Deutschland konnte gemeinsam mit seinen Verbündeten diese Krise gut bewältigen. Gemeinsam brachten sie ihre Ablehnung gegenüber des Rückzugplans der USA klar zum Ausdruck. Dabei schafften sie es aber, die öffentlichen Auseinandersetzungen hinsichtlich des Themas Ende des Jahres 2020 auf ein Minimum zu reduzieren. Dies ersparte der Regierung in Washington, D.C., eine öffentliche Blamage und ein recht explosives Thema konnte so entschärft werden.

⁹ Siehe dazu auch den Beitrag von Stefan Kroll in diesem Heft.

¹⁰ UN-Dok. S/PRST/2011/15 v. 20.7.2011.

¹¹ European Parliament, Joint Comprehensive Plan of Action, 14.7.2015, www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf

¹² UN-Dok. S/RES/2231 v. 20.7.2015.

Die Aufrechterhaltung des JCPOA war wahrscheinlich der wichtigste außenpolitische Erfolg Deutschlands während seiner Amtszeit im Sicherheitsrat. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die US-Regierung unter Biden und die Verbündeten das Abkommen mit Iran in diesem Jahr noch retten können. Der bisherige Erfolg ist auf die europäische Koordinierung in den Vereinten Nationen zurückzuführen. Trotz der Differenzen über den »Brexit« arbeiteten Deutschland und Frankreich in der Iran-Frage effektiv mit Großbritannien zusammen. Deutschland war von den drei Staaten im Wesentlichen derjenige, der sich dem Vorgehen der Trump-Regierung in der Öffentlichkeit am stärksten widersetzte.

Professionelleres Navigieren im Rat

Das Team in der Ständigen Vertretung Deutschlands in New York hat bewiesen, dass es durchaus in der Lage ist, mit dem Druck der Sicherheitsratsdiplomatie umzugehen. In früheren Ratsperioden hatten deutsche Diplomaten manchmal den Ruf, bei schwierigen politischen Problemen mitunter legalistisch und unflexibel vorzugehen. Dieser Ruf ist bis heute nicht ganz verschwunden. Ein Diplomat des Rates äußerte sich positiv gegenüber der derzeitigen UN-Politik der Deutschen: »Wenn sie einen Makel haben, dann ist es vielleicht Idealismus. Sie haben eine Vision hinsichtlich dessen, was sie in dieser Welt erreichen wollen, in der auch alle anderen Ratsmitglieder dem höheren Wohl verpflichtet und im Wesentlichen bereit sind, gemäß den Regeln zu handeln. Die Realität, in der sie verhandeln müssen, ist aber eine andere.«

Die Krise bezüglich der Resolution 2467 im Jahr 2019, die sich mit sexueller Gewalt in Konflikten befasst, ist ein Beispiel für diese Haltung. Doch offensichtlich ist, dass die deutsche Vertretung aus dieser misslichen Erfahrung gelernt hat und im Jahr 2020 besonnener an das Thema Klimawandel herangegangen ist. Im Umgang mit Krisen wie in Libyen und Sudan konnte Deutschland durch seine Bereitschaft, seine Interessen hartnäckig zu verfolgen, politische Prozesse aufrechterhalten, die andernfalls vielleicht ganz erloschen wären.

Der Ständige Vertreter Deutschlands bei den UN, Christoph Heusgen, hat sich zudem den Ruf erworben, seinen Kolleginnen und Kollegen im Rat mit klaren Worten gegenüberzutreten, wobei er Russland wegen seines Verhaltens in Syrien, und



Botschafter Christoph Heusgen während der Sitzung zur Lage in Venezuela im April 2019. Links sitzt UN-Generalsekretär António Guterres und steht eine Sanduhr aus Deutschland, um die Redezeit im Blick zu behalten. UN PHOTO: MANUEL ELÍAS

China wegen seines Verhaltens gegenüber den Uiguren kritisierte. Louis Charbonneau, zuständig für UN-Fragen bei Human Rights Watch in New York, stellt fest, dass »die wenigsten Diplomaten in dieser Häufigkeit und in aller Öffentlichkeit die entsetzlichen Missstände der chinesischen Regierung in Xinjiang angesprochen haben wie Heusgen.« Botschafter Heusgen sprach im Rat darüber hinaus auch die willkürliche Inhaftierung der beiden kanadischen Staatsbürger, Michael Spavor und Michael Kovrig, in China an. Damit traf er einen wunden Punkt: Nachdem Heusgen im Dezember 2020 sein Abschlusstatement im Rat gegeben hatte, wünschte ihm der stellvertretende chinesische UN-Botschafter »Aus tiefstem Herzen: Gut, dass wir Sie los sind.«¹³

Einige Partner Deutschlands, vor allem die Franzosen, monierten zeitweise, dass solch ein hartes Vorgehen die Ratspolitik unnötig verkompliziert. Insgesamt wurden dadurch die deutschen Interessen bei den UN aber nur geringfügig beeinträchtigt. Russlands UN-Botschafter, Wassili Nebensja, stellte Anfang 2019 fest, dass sein privates Verhältnis zu Heusgen »gut und freundschaftlich« sei. Die meisten Ständigen Vertreterinnen und Vertreter im Rat sind in der Lage, ihre politischen Meinungsverschiedenheiten von den Bereichen der inhaltlichen Zusammenarbeit zu trennen. Die Bereitschaft Heusgens, deutliche Aussagen zu formulieren, war letztlich ein Zeichen des Selbstvertrauens Deutschlands in den Vereinten Nationen.

Heusgen konnte sich bei den UN auch deshalb Gehör verschaffen, weil die deutsche Vertretung

¹³ Michelle Nichols, »Good Riddance«, China Says as Germany Leaves U.N. Security Council, Reuters, 22.12.2020, www.reuters.com/article/us-germany-china-russia-un-idUSKBN28W2HV

eine geschickte Medienarbeit betrieb, indem sie gute Beziehungen zur Presse pflegte und versuchte, aufmerksamkeitsstarke Momente während des diplomatischen Tagesgeschäfts im Rat zu kreieren. Das bekannteste Beispiel dafür war im Jahr 2019 die Entscheidung Deutschlands, die normalerweise aus Sicherheitsgründen geschlossenen Vorhänge des Sicherheitsratssaals mit Blick auf den New Yorker East River zu öffnen, um symbolisch ›Licht in die Beratungen des Gremiums zu werfen. Im Jahr 2020 gab es weniger Möglichkeiten für solche Manöver, da der Rat seine Sitzungen als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie rein digital abhalten musste. Die deutschen Verantwortlichen waren frustriert, ob der Schwierigkeit, persönliche Treffen am UN-Amtssitz schnell wiederaufzunehmen. Dennoch pflegte die Mission weiterhin gute Pressekontakte und veröffentlichte das gesamte Jahr hinweg Informationen zu ihren Aktivitäten über ihre sozialen Medien.

Deutschland erlebte dennoch einige Enttäuschungen während seiner Amtszeit im Sicherheitsrat. Dazu gehörte die Schwierigkeit, eine starke deutsch-französische Partnerschaft zu etablieren. Die deutsche und französische Delegation arbeiteten intensiv daran, ein deutliches Zeichen der Einigkeit bei den Vereinten Nationen zu setzen, insbesondere im Jahr 2019, als die beiden Länder ihre aufeinanderfolgenden Ratspräsidentschaften als »gemeinsame Präsidentschaft« präsentierte. Zwar war dieser Schritt ein erfolgreicher in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit, aber die inhaltlichen Ergebnisse blieben begrenzt und beide Staaten wiederholten das Experiment im Jahr 2020 nicht. Insgesamt war die deutsche Delegation enttäuscht, dass ihre

französischen Amtskollegen nicht bereit waren, die Verantwortung für Regionen wie die Sahelzone zu teilen. So unternahm Frankreich bemerkenswerte Anstrengungen, um seinen Status als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) im Jahr 2020 zu untermauern, indem es mit Russland zusammenarbeitete und einen Gipfel der P5-Staats- und Regierungschefs anlässlich des 75-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen organisierte. Aus deutscher Sicht war dies ein Versuch Frankreichs zu zeigen, dass es – zumindest in Bezug auf die UN – weiterhin einen privilegierteren Platz in der Welt einnimmt im Gegensatz zur Regierung in Berlin.

Ständiger Sitz für Deutschland?

Mit dem Ausscheiden Deutschlands aus dem Rat wird man sich in Berlin die Frage stellen, ob die Amtszeit dem langjährigen Ziel eines ständigen deutschen Sitzes im Sicherheitsrat nähergekommen ist. Trotz eines starken Auftritts lautet die Antwort mit großer Wahrscheinlichkeit nein. Dies ist nicht die Schuld der Ständigen Vertretung. Während sich die Gespräche über die Ratsreform in New York hinziehen, hat China unmissverständlich deutlich gemacht, dass es sich jeder Reform widersetzen wird, die Japan – ein Verbündeter Berlins bei den Bemühungen um einen neuen ständigen Sitz – begünstigt, und die Trump-Regierung zeigte kein Interesse an dem Thema. Es ist unwahrscheinlich, dass die US-Regierung unter Präsident Biden dem Thema eine größere Priorität einräumen wird. Dies wird für die deutsche Bundesregierung eine ständige Quelle der Frustration darstellen. Während einige deutsche Politiker argumentieren, dass Frankreich seinen Sitz zugunsten der Europäischen Union (EU) »europäisieren« sollte, hält Frankreich eisern an seinem Status als P5-Mitglied im Sicherheitsrat fest.¹⁴

Doch auch wenn eine Reform des Sicherheitsrats nicht in Sicht ist, kann Deutschland zufrieden sein, dass es seinen nichtständigen Sitz genutzt hat, um die UN-Diplomatie in einigen schwierigen Konflikten und Ländern voranzubringen, internationale Abkommen zu verteidigen und Ideen zu entwickeln, wie die drohenden Herausforderungen des Klimawandels angegangen werden können. In einer Ära der internationalen Unübersichtlichkeit sind dies durchaus Erfolge, die gefeiert werden können.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

English Abstract

Richard Gowan

Looking Back on the German Term in the UN Security Council pp. 3–8

Germany's two-year stint on the United Nations Security Council in 2019 and 2020 was constructive and bruising in equal measure. German diplomats made significant contributions to Council debates on issues ranging from the future of Sudan to the security implications of climate change. But they also clashed with China, Russia and, most strikingly, the United States. It was Germany's misfortune to serve on the Council during one of the more dysfunctional periods in its post-Cold War history.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Diplomatie, Sicherheitsrat, German UN Policy, Diplomacy, UN Security Council

¹⁴ FRANCE 24, Germany Calls for France to Give its UN Security Council Seat to the EU, www.france24.com/en/20181128-paris-france-german-proposal-un-eu-macron-merkel-security-council-nations

Prävention, Früherkennung, und dann?

Deutschland setzte sich im UN-Sicherheitsrat für ein tieferes Verständnis von Klimaveränderungen als Verstärker von Konfliktrisiken ein. Die Priorität lag auf wissenschaftlicher Prävention und Frühwarnung. Was bislang fehlt, ist eine intensivere Debatte darüber, welchen Beitrag der Sicherheitsrat jenseits präventiver Maßnahmen leisten kann und soll.



Dr. Stefan Kroll, geb. 1982, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und wissenschaftlicher Koordinator des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

✉ kroll@hsfk.de

Umsetzung der nationalen Emissionsziele aus dem Klimaübereinkommen von Paris kann diese Glaubwürdigkeit jedoch schwinden. Im Hinblick auf die begrenzten Möglichkeiten Deutschlands als einer mittleren Macht ist es strategisch sinnvoll, einen besonderen Fokus auf bestimmte außen- und sicherheitspolitische Themen zu legen. Das Thema des Klimawandels in seiner Fokussierung auf Frieden und Sicherheit ist für eine solche Priorisierung besonders geeignet.

Der Schwerpunkt lag und liegt dabei vor allem auf einer wissenschaftsbasierten Prävention und Früherkennung von möglichen Konflikten und humanitären Krisen. Deutschland leistet hier einen wertvollen Beitrag zu einer an Wissen und Erkenntnis basierten internationalen Politik, die sich in einem Umfeld durchsetzen muss, das in den vergangenen Jahren mitunter von offener Infragestellung und Leugnung wissenschaftlicher Expertise gekennzeichnet war.

Ein Defizit der deutschen Klimafriedenspolitik wird im Hinblick auf die Antworten erkennbar, welchen spezifischen Beitrag der Sicherheitsrat in der Lösung klimabedingter Konflikte leisten soll – jenseits der Unterstützung von Prävention und Früherkennung. Welche Rolle sollten etwa Instrumente des Zwangs einnehmen und wie sollten diese ausgestaltet sein?

Deutschland sollte nicht nur einen Beitrag zum besseren Verständnis des Nexus von Klima und Sicherheit leisten, sondern an einem Rahmen einer internationalen Klimaordnung mitarbeiten, die angesichts der Dringlichkeit der Herausforderung nicht ohne Zwang auskommt. Zugleich sollte sie aber nicht auf militärische, sondern auf politische, ökonomische und rechtliche Instrumente zurückgreifen. Mit oder ohne die Bundesrepublik ist der Sicherheitsrat nur bedingt ein geeignetes Forum, eine solche Ordnung zu entwerfen und umzusetzen.

Deutschland hat die Zeit als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den Jahren 2019 und 2020 dazu genutzt, den Zusammenhang von Klimaveränderungen und Friedensgefährdungen in die Ratsarbeit einzubringen und das Bewusstsein für diese Herausforderung zu vertiefen. Zwar ist es nicht gelungen, eine thematische Resolution zur Klimasicherheit zu verabschieden. Dies wäre angesichts der bekannten Widerstände der ständigen Ratsmitglieder China und Russland sowie der USA unter Präsident Donald Trump gegen eine solche Initiative aber auch nicht zu erwarten gewesen. Deutschland hat andere Möglichkeiten genutzt, das Thema prominent zu platzieren: in offenen Debatten, informellen Zusammenkünften und internationalen Konferenzen.

Der Klimawandel ist eine der dringendsten Zukunftsherausforderungen, die nicht zuletzt das Feld der Friedens- und Sicherheitspolitik betrifft. Deutschland verfügt in seinen Ambitionen, den Klimaschutz zu befördern, international über eine große Glaubwürdigkeit, die nicht zuletzt mit dem Engagement der Bundesrepublik um das Thema in früheren Phasen der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat verbunden ist. Angesichts eigener Defizite in der

Klimawandel und Sicherheitskultur

Der Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheit kann als Phänomen einer sich wandelnden Sicherheitskultur beschrieben werden. Der Begriff der Sicherheitskultur wird in der Politikwissenschaft verstanden »als die Summe der Überzeugungen, Werte und Praktiken von Institutionen und Individuen, die darüber entscheiden, was als eine Gefahr anzusehen ist und wie und mit welchen Mitteln dieser Gefahr begegnet werden soll.«¹ Den Klimawandel als eine Gefahr für die internationale Sicherheit anzusehen und mit diesem Verständnis

Klimaveränderungen verstärken Konflikte über Ressourcen, verschärfen die Ernährungsunsicherheit und führen zu Migrationsbewegungen.

in internationalen Institutionen zu verankern, ist eine Erweiterung des Verständnisses internationaler Sicherheit in diesem Sinne.

Das Forschungsprogramm der Sicherheitskultur verweist zudem darauf, dass objektive Bedrohungen subjektiv häufig sehr unterschiedlich wahrgenommen werden, was schließlich zu unterschiedlichen Sicherheitspraktiken führt. Die Klimakrise steht hierfür beispielhaft. Seit Jahrzehnten wissen Regierungen sowie andere politische Entscheidungsträgerinnen und -träger um die wissenschaftlichen Belege, die die durch den Menschen verursachten Veränderungen des Klimas beschreiben. Welche Folgen für Frieden und Sicherheit mit diesen Veränderungen verbunden sind, ist ebenfalls ein Gegenstand intensiver Forschungsbemühungen. Auch wenn unser Wissen darüber vertieft werden muss, welche Mechanismen und Kontextbedingungen dazu führen, dass Klimaveränderungen das globale Konfliktgeschehen beeinflussen, besteht heute kein Zweifel mehr daran, dass Klimaveränderungen auch eine sicherheitspolitische Bedro-

hung darstellen und dass dieser Effekt sich zukünftig verstärken wird.² So verstärken Klimaveränderungen Konflikte über Ressourcen, verschärfen die Ernährungsunsicherheit und führen zu Migrationsbewegungen, da Lebensbedingungen existenziell beeinträchtigt werden und Lebensräume unwiederbringlich verloren gehen. Eine gängige Formel, die dies in einem Begriff zusammenfasst, ist die Beschreibung des Klimawandels als einen Bedrohungsverstärker.

Dieser Befund, der auf dem besten Wissen aufbaut, das uns gegenwärtig zur Verfügung steht, führt global dennoch zu sehr unterschiedlichen Interpretationen, Schlussfolgerungen und Entscheidungen. Gerade weil der Klimawandel eine Herausforderung ist, die – wie die Bundesregierung feststellt – alle Bereiche der Außenpolitik zukünftig umfasst,³ stehen etwa die Regierungen Chinas und Russlands einer sicherheitspolitischen Fokussierung auf den Klimawandel im Sicherheitsrat entgegen. Russland argumentierte im Jahr 2019 in einer offenen Ratsdebatte, dass eine solche Fokussierung im Sicherheitsrat die Arbeitsteilung in den Vereinten Nationen unterminieren würde.⁴ Allerdings geht es bei den Bemühungen, die Friedensgefährdungen durch den Klimawandel im Sicherheitsrat zu verankern, nicht darum, die Klimapolitik der Vereinten Nationen aus dem Rat heraus zu steuern – wengleich den Themen, die der Rat an sich zieht, eine besondere Aufmerksamkeit zukommt. Bislang geht es einzig darum, den Klimawandel in seiner sicherheitspolitischen Dimension in dem dafür im System der Vereinten Nationen zuständigen Gremium sichtbar zu machen und zukünftig systematisch zu bearbeiten.

Sichtbarkeit

Die erste Debatte zu Klima und Sicherheit fand im Sicherheitsrat im Jahr 2007 statt.⁵ Aus der Perspektive der deutschen Außenpolitik ist die von Deutschland initiierte offene Debatte im Jahr 2011 von besonderer Bedeutung.⁶ Für die Phase der gewählten Mitgliedschaft in den Jahren 2019 und 2020 war der Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheit ebenfalls eine Priorität Deutsch-

¹ Christopher Daase, Sicherheitskultur als interdisziplinäres Forschungsprogramm, in: Christopher Daase/Philipp Offermann/Valentin Rauer (Hrsg.), Sicherheitskultur, Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Frankfurt am Main 2012, S. 40.

² Katharine J. Mach et al., Climate as a Risk Factor for Armed Conflict, *Nature* 571, 151. Jg., 7764/2019, S. 193–197.

³ Federal Foreign Office, Federal Foreign Office Climate Diplomacy Report 2019, Dezember 2019, www.auswaertiges-amt.de/blob/2296210/3371d7d8f8b282036ff0db19af1db021/200124-klimabericht-dl-data.pdf

⁴ UN Doc. S/PV.8451 v. 25.1.2019, S. 16.

⁵ UN Doc. S/PV.5663 v. 17.4.2007.

⁶ UN Doc. S/PV.6587 v. 20.7.2011.

lands.⁷ Bereits im Januar 2019 unterstrich Außenminister Heiko Maas in einer offenen Debatte das Anliegen, das Thema Klima und Sicherheit auf Dauer im Rat zu behandeln: Der Klimawandel »wird immer mehr zur Gefahr für Frieden und Sicherheit. Deshalb gehört die Debatte über die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels hierher, in den Sicherheitsrat. Es muss für uns zur Routine werden, den Zusammenhang zwischen Klima und Sicherheit in allen Konfliktsituationen zu berücksichtigen.«⁸

Es ist in den folgenden zwei Jahren nicht gelungen, eine thematische Resolution zum Verhältnis von Klimawandel und Sicherheit zu verabschieden. Dem entgegen standen nicht nur die ständigen Mitglieder China und Russland, sondern auch die USA. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass ein deutscher Resolutionsentwurf als Ausgangspunkt für zukünftige Initiativen dient, da die neue US-Regierung bereits angekündigt hat, den Klimawandel und seine Folgen zu einem Kernanliegen der Außenpolitik zu machen.⁹ Während der deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat wurden insgesamt fünf Resolutionen zu konkreten Konflikten verabschiedet, in denen auf die sicherheitspolitische Dimension des Klimawandels verwiesen wird.¹⁰ Die Bundesrepublik organisierte gemeinsam mit anderen Staaten informelle Treffen im Rahmen der »Arria-Formel«, ein informelles und interaktives Sitzungsformat, sowie eine offene Debatte im Juli 2020. Bereits im Jahr 2018 initiierte Deutschland mit Nauru die Gruppe der Freunde für Klimasicherheit in den Vereinten Nationen als eine weitere, die Arbeit im Rat zeitlich übergreifende Initiative.

In einer Gesamtschau dieser Aktivitäten ist festzustellen, dass Deutschland einen wichtigen Beitrag dazu geleistet hat, die Aufmerksamkeit für den Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheit im Rat zu verstetigen.¹¹ Für die deutsche Außenpolitik bedeutete dies zugleich, das eigene Profil zu schärfen. Deutschland muss mit Blick auf seine außenpolitischen Möglichkeiten Themen auswählen, die den eigenen Interessen und Potenzialen entsprechen.



Soldaten des jordanischen Bataillons der ehemaligen Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) tragen im September 2008 Kinder durch die Fluten nach einer Rettungsaktion aus einem vom Hurrikan »Ike« zerstörten Waisenhaus. UN PHOTO: MARCO DORMINO

Klimawandel und Zwang

Die Bühne des Sicherheitsrats ist wie wenige andere geeignet, einem außenpolitischen Thema – und dem Akteur, der es dort lanciert – globale Aufmerksamkeit zu verleihen. Dies kann als Erfolg Deutschlands im Sicherheitsrat gewertet werden. Es gibt aber zahlreiche Herausforderungen, die mit der Verankerung der dauerhaften Bearbeitung des Klimawandels im Sicherheitsrat verbunden sind.

Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs um den Klimawandel ist in der akademischen und politischen Debatte bereits fortgeschritten. Eine Verankerung des Gegenstands in den Routinen des Sicherheitsrats ist damit folgerichtig. Die verschiedenen Resolutionen zu einzelnen Konflikten, die die Bedeutung des Klimawandels benennen, illustrieren dies und weisen Pfadabhängigkeiten auf. Auch das Verständnis des Klimawandels als eines Bedrohungsverstärkers findet im Sicherheitsrat zunehmend Anerkennung. Dies wirft zugleich aber die Frage auf, was eine solche Anerkennung für die

⁷ Auswärtiges Amt, Foreign Minister Maas on the Start of Germany's Membership of the UN Security Council, 1.1.2019, www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-un-security-council/217441

⁸ Auswärtiges Amt, Stellungnahme von Außenminister Heiko Maas in der Offenen Debatte des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen »Addressing the Impacts of Climate-related Disasters on International Peace and Security«, 25.1.2019, www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-klimawandel/2182050

⁹ Richard Gowan, MACROSCOPE: Germany's Tenure on the UN Security Council 2019/20, Friedrich-Ebert-Stiftung, 14.12.2020, www.fesny.org/article/macroscope-germanys-tenure-on-the-un-security-council-201920/

¹⁰ Diese waren die Konflikte in der Demokratischen Republik Kongo, in Mali, Somalia, Sudan sowie in der Zentralafrikanischen Republik. Siehe What's In Blue, Climate and Security, Ministerial-level Open Debate, 23.7.2020, www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/07/climate-and-security-ministerial-level-open-debate.php

¹¹ Susanne Dröge, Umgang mit den Risiken des Klimawandels, Welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?, SWP-Studie 2020/S 05, März 2020.

Behandlung des Klimawandels unter Kapitel VII und insbesondere Artikel 39 der UN-Charta bedeutet.¹² Dieser Artikel verweist auf die Maßnahmen, die der Sicherheitsrat zur Wiederherstellung des Friedens beschließen kann. Hier liegt bislang die größte Unklarheit in Bezug auf die Verankerung des Zusammenhangs von Klimawandel und

Offen ist, was der Sicherheitsrat jenseits der Anerkennung des Risikos durch Klimaveränderung an Zwangsinstrumenten einsetzen könnte.

Sicherheit im Sicherheitsrat: Kann und sollte der Sicherheitsrat Maßnahmen bis hin zum Zwang einsetzen, um sicherheitspolitische Ziele im Klimakontext zu erreichen? Wie der Ständige Vertreter Indiens bei den UN bis zum April 2020, Syed Akbaruddin, in der bereits zitierten offenen Debatte im Jahr 2019 betonte, stellt sich die Frage, gegen wen sich dieser Zwang überhaupt richten sollte: »[W]er sind ›die anderen‹, die für Klimakatastrophen zur Verantwortung zu ziehen sind? Werden es diejenigen sein, die ihre national festgelegten Beiträge gemäß dem Klimaübereinkommen von Paris nicht erfüllen? Werden diejenigen, die die zugesagte Finanzierung des Klimaschutzes nicht bereitstellen, gezwungen werden, diese Unterstützung zu leisten, oder werden unbequeme Wahrheiten ausgeklammert?«¹³

Außenminister Heiko Maas forderte im Sommer 2020: »[...] die Vereinten Nationen müssen handlungsfähig sein, wenn klimabedingte Sicherheitsrisiken eintreten. Solche Risiken müssen daher in allen Mandaten und Konfliktverhütungsstrategien berücksichtigt werden.«¹⁴ Früherkennung und Prävention sind dabei wenig strittige Punkte. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass der Sicherheitsrat sich nicht nur als Aufmerksamkeitsverstärker für bestimmte Themen eignet, sondern dass er

über das international sehr seltene Merkmal verfügt, Zwangsmaßnahmen bis hin zu militärischer Gewalt beschließen zu können. Wer also die Bühne des Sicherheitsrats nutzt, sollte begründen, wie und in welcher Weise Zwangsmaßnahmen zur Anwendung kommen sollten.

Es ist insbesondere diese Frage, die einer überzeugenden Antwort bedarf. Dies nicht zuletzt deshalb, da einer ›Versicherheitlichung‹ des Klimawandels vorgebeugt beziehungsweise zumindest in einem reflektierten Prozess eingeleitet werden sollte, in deren Logik am Ende militärische Maßnahmen stehen könnten.¹⁵ Auch Dokumente wie der ›Berliner Aufruf zum Handeln‹ aus dem Jahr 2019, der das Engagement des Auswärtigen Amtes für eine Klimasicherheitspolitik dokumentiert, bleiben in der Frage offen, was der Sicherheitsrat jenseits der Anerkennung des Risikos, das von Klimaveränderung ausgeht, an Zwangsinstrumenten einsetzen könnte und sollte.¹⁶

Prävention und Früherkennung

Der Fokus der Bundesregierung liegt auf den Fragen der Prävention und der Früherkennung. Die Aufgaben des Sicherheitsrats umfassen laut Artikel 24 der UN-Charta unter anderem ein »schnelles und wirksames Handeln« zur »Wahrung des Weltfriedens«. Die Tätigkeit des Sicherheitsrats ist also nicht auf die Bearbeitung akuter Konfliktlagen beschränkt. Das Feld der Prävention wird sowohl in Bezug auf bestimmte Konfliktthemen oder -regionen als auch als Querschnittsthema diskutiert. Aber auch in diesem Kontext ist die Berücksichtigung des Klimawandels umstritten.¹⁷

Die Prävention und Früherkennung setzt ein Wissen um die Bedingungen und Dynamiken voraus, durch die Klimaveränderungen in akute Krisen und Konflikte umschlagen können. Um gezielt frühzeitig intervenieren zu können, müssen wir wissen, wann und wie genau der Klimawandel als Bedrohungsverstärker wirkt. Dieses Wissen wächst stetig und bietet zunehmend Ansatzpunkte dafür, was der Sicherheitsrat operativ tun könnte, um diesen Risi-

¹² Valentine Bourghelle, Climate Change in the Security Council, On the Road to Qualifying Climate Change as ›Threat Multiplier‹, 9.12.2019, voelkerrechtsblog.org/climate-change-in-the-security-council/

¹³ UN Doc. S/PV.5663, a.a.O. (Anm. 5), S. 43.

¹⁴ UN Doc. S/2020/751 v. 30.7.2020, S. 13.

¹⁵ Ann-Kathrin Benner et al., Friedenspolitik in Zeiten des Klimawandels, Fokus, in: Bonn International Center for Conversion (BICC) et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2020, Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa, Bielefeld 2020.

¹⁶ Berlin Climate and Security Conference, Berlin Call for Action, 4.6.2019, berlin-climate-security-conference.de/sites/berlin-climate-security-conference.de/files/documents/berlin_call_for_action_04_june_2019.pdf

¹⁷ What's In Blue, Conflict Prevention, Presidential Statement, 18.1.2018, www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2018/01/conflict-prevention-presidential-statement.php

ken zu begegnen. Diskutiert wird in diesem Zusammenhang etwa, die Sicherheitsrisiken durch Klimaveränderungen in den Routinen von Friedensmissionen, Friedensverhandlungen und Mediationsverfahren systematisch zu berücksichtigen sowie in der Bearbeitung von Sicherheitsrisiken, die nicht direkt aus Konflikten resultieren.¹⁸

Die Bundesregierung leistete im Rahmen der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat in verschiedenen Kontexten einen Beitrag, den Wert der Wissenschaft für diese Fragen hervorzuheben. Zum einen in Debatten des Sicherheitsrats selbst, zum anderen im Rahmen hochrangiger internationaler Konferenzen, wie der Berliner Klimasicherheitskonferenz.¹⁹ An dieser Konferenz, die das Auswärtige Amt in den Jahren 2019 und 2020 gemeinsam mit Forschungseinrichtungen organisierte, nahmen hochrangige Vertreterinnen und Vertreter einzelner Staaten und internationaler Organisationen teil. Die Bedeutung dieser Konferenz kommt darin zum Ausdruck, dass die Bundesregierung aufgefordert war, in einer kleinen Anfrage des Bundestags zu einer Zwischenbilanz der Zeit im Sicherheitsrat eigens dazu Stellung zu nehmen.²⁰

Die Bedeutung wissenschaftlicher Expertise in der Bewältigung von Krisen ist nicht zuletzt im Zuge des Managements der Corona-Pandemie stark in den Vordergrund getreten. Aber auch für die Klimakrise ist sie ein charakteristisches Merkmal. Zugleich ist wissenschaftliche Expertise in der jüngeren Vergangenheit immer wieder in die Defensive geraten, sodass gar eine »Krise der Expertise«²¹ selbst festgestellt wurde. Das Wissen von Fachleuten ist ein sichtbares und als unverzichtbar angesehenes Element in politischen Entscheidungsprozessen. Zugleich steht ihnen ein Skeptizismus gegenüber, der bis hin zur offenen Leugnung ihrer Ergebnisse reicht.

Dies ließ sich im Kontext des Sicherheitsrats beobachten. Donald Trump hatte während seiner US-Präsidentschaft wiederholt Forschungen zum menschlichen Einfluss auf das sich verändernde

Klima in Zweifel gezogen. Zwar hat sich die Rhetorik der US-Regierung zum Ende der Präsidentschaft hin in diesem Feld verändert,²² aber die Geringschätzung und der Zynismus gegenüber wissenschaftlicher Expertise ist eine der charakteristischen Eigenschaften der Präsidentschaft und die internationalen Bemühungen um ein intensiveres Engagement im Klimaschutz waren davon immer wieder betroffen. Aber nicht nur am Beispiel der USA war eine solche Relativierung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu beobachten. Eine für den Sicherheitsrat unmittelbar relevante Variante dieser Krise zeigt sich in der Untersuchung des Einsatzes von Chemiewaffen im Syrienkonflikt. Hier hat Russland nicht nur durch ein Veto im Jahr 2017 ein Mandat zur Identifizierung von Urhebern solcher Einsätze verhindert, sondern danach die Ergebnisse anderer Kommissionen infrage gestellt und einfach abgestritten.²³

Auch wenn diese letzte Episode nicht mit dem Zusammenhang von Klima und Sicherheit in Verbindung steht, illustriert sie den fragilen Status, durch den wissenschaftliches Wissen gegenwärtig in

Die Bedeutung wissenschaftlicher Expertise in der Bewältigung von Krisen ist stark in den Vordergrund getreten.

internationalen Kontexten gekennzeichnet ist. Die Vereinten Nationen haben auf die katastrophale Wirkung von Desinformationskampagnen im Kontext der Corona-Pandemie hingewiesen und dabei die Gefahren für andere Gegenwartsherausforderungen wie den Klimawandel benannt.²⁴ Es ist daher in diesem Kontext zu sehen und zu würdigen, wenn der Bundesaußenminister Maas im Sicher-

¹⁸ Janani Vivekananda/Adam Day/Susanne Wolfmaier, What can the UN Security Council do on Climate and Security?, The Climate Security Expert Network, Adelphi, Juli 2020, S. 5, climate-security-expert-network.org/sites/climate-security-expert-network.com/files/documents/what_can_the_un_security_council_do_on_climate_and_security_v2.pdf

¹⁹ Auswärtiges Amt/Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung/Adelphi (Hrsg.), Berlin Climate and Security Conference 2020, High-Level Political Segment, Berlin 2020.

²⁰ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Lechte, Alexander Graf Lambsdorff, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Zwischenbilanz der Mitgliedschaft Deutschlands im UN-Sicherheitsrat, Berlin 2019, S. 12f.

²¹ Gil Eyal, The Crisis of Expertise, Cambridge 2019.

²² Helier Cheung, What does Trump Actually Believe on Climate Change?, BBC News, 23.1.2020, www.bbc.com/news/world-us-canada-51213003

²³ Una Jakob, Fortschritt mit Nebenwirkungen – Neue Untersuchungsergebnisse zu Chemiewaffeneinsätzen in Syrien, PRIF Blog, 29.6.2020, blog.prif.org/2020/06/29/fortschritt-mit-nebenwirkungen-neue-untersuchungsergebnisse-zu-chemiewaffeneinsaetzen-in-syrien/

²⁴ United Nations, United Nations Secretary-General Calls for Individual Action to Combat Misinformation, Africa Renewal, 22.10.2020, www.un.org/africarenewal/news/united-nations-secretary-general-calls-individual-action-combat-misinformation

heitsrat geradezu apodiktisch feststellt: »[...] wir können mit der Natur nicht verhandeln. Die physikalischen, chemischen und geografischen Realitäten der globalen Erwärmung werden keine Kompromisse mit uns eingehen. Der Klimawandel findet statt und seine Folgen für Frieden und Sicherheit sind bereits real [...].«²⁵

Auch wenn die Politikwissenschaft hier vom Außenminister nicht als eine zentrale Bezugswis-

selbst geradlinig politisch Entscheidungen über Alternativen und Kompromisse sind und dass in der Krise derjenige versucht Macht auszuüben, der die Krise und die Maßnahmen zu ihrer Bewältigung definiert.²⁶ Die Rechtfertigung einer solchen Politisierung der Krise liegt letztlich darin begründet, dass andere internationale Akteure diesen Status der Bedrohung durch den Klimawandel seit Jahrzehnten wider besseren Wissens in Zweifel ziehen und wirksame Maßnahmen verhindern.

Ein um den Klimawandel erweiterter Sicherheitsbegriff erzeugt Erwartungen und Anforderungen an präventives Handeln.

senschaft für die Klimapolitik mitaufgeführt wird, handelt es sich um eine in hohem Maße politisierte Aussage. In einem Gremium, das nur im Konsens und daher auf dem Weg der Verhandlung und des Kompromisses zur Entscheidung fähig ist, leitet er aus wissenschaftlichen Expertisen eine Alternativlosigkeit für politisches Handeln ab, das keine Kompromisse zu dulden scheint. Die Aussage geht bewusst darüber hinweg, dass zwar der Klimawandel eine Realität ist, die sich bereits vollzieht und damit unbestreitbar ist, dass aber natürlich die

Langfristige Verantwortung Deutschlands

Die Aussage ist in diesem Sinne klar aktivistisch, jedenfalls keinesfalls diplomatisch. Und dies ist der Einwand, der hier erhoben werden könnte. Der Außenminister hat, um des Effekts der Sichtbarkeit und des Aufrüttelns auf offener Bühne wegen, auf einen kleinteiligeren, vielleicht mühsameren Weg verzichtet, der allerdings möglicherweise auch Akteure irritiert hätte, die nicht schon diese Agenda teilen. Auf den Begriff der erweiterten Sicherheitskultur zurückkommend, wird hier nun ein weiteres Risiko einer Klimasicherheitspolitik deutlich, das sich aus dieser auf Aufmerksamkeit bedachten Rhetorik ergibt. Ein um den Klimawandel erweiterter Sicherheitsbegriff erzeugt Erwartungen und Anforderungen an präventives Handeln, dem die Sicherheitspolitik letztlich gar nicht gewachsen sein könnte.²⁷ Gerade im Hinblick auf die Klimakrise als eine langfristige Herausforderung, in der einzelne Maßnahmen nicht zu unmittelbar wahrnehmbaren Verkleinerungen der Bedrohung führen beziehungsweise als solche kausal zugeordnet werden können, besteht das Risiko der Enttäuschung und Frustration. Das Vertrauen in internationale Akteure und Institutionen könnte also dadurch beeinträchtigt werden, dass der Klimawandel als Bedrohung internationaler Sicherheit mit zu hohen Erwartungen an dessen Bewältigung durch das Handeln einzelner Institutionen verbunden wird. Deutschland hat hier eine Verantwortung übernommen, der es, so ist zu hoffen, langfristig und in allen formellen und informellen internationalen Institutionen gerecht wird.

English Abstract

Dr. Stefan Kroll

Prevention, Early Detection, and Then? pp. 9–14

At the United Nations Security Council, Germany is committed to deepening our understanding of climate change as a multiplier of threats for peace and security. The priority so far is evidence-based prevention and early warning. This paper discusses this priority and refers to further requirements of an extended concept of security beyond preventive measures. Altogether, Germany makes an important contribution to strengthening the role of science in international politics. However, it is also necessary to discuss which concrete and also coercive instruments the Council can and should use to counter climate security risks.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Klimawandel, Prävention, Sicherheitsrat, German UN Policy, Climate Change, Prevention, UN Security Council

²⁵ UN Doc. S/2020/751, a.a.O. (Anm. 14), S. 13.

²⁶ Frank Bösch et al., Für eine reflexive Krisenforschung, Zur Einführung, in: Frank Bösch/Nicole Deitelhoff/Stefan Kroll (Hrsg.), Handbuch Krisenforschung, Wiesbaden 2020.

²⁷ Daase, Sicherheitskultur als interdisziplinäres Forschungsprogramm, a.a.O. (Anm. 1), S. 26–27.

Deutschlands Einsatz für Frauen, Frieden und Sicherheit

Während seiner nichtständigen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat setzte sich Deutschland unter anderem für das Thema Geschlechtergerechtigkeit ein. Die COVID-19-Pandemie erschwert es jedoch, die Ziele der Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit (WPS-Agenda) zu erreichen. Dabei ist ihre Umsetzung und Weiterentwicklung wichtiger denn je.



Jasmin Blessing,
geb. 1981, ist Beraterin für
Geschlechtergerechtigkeit,
Frieden und Sicherheit.

✉ blessingjasmin@hotmail.com



Nicola Popovic,
geb. 1982, ist Direktorin und
Geschäftsführerin von GAIC
Gender Associations Internatio-
nal Consulting.

✉ n.popovic@genderassociations.com

Foto: Fabian S. Körner

Rückschläge und Fortschritte für die Frauenrechte

Im Jahr 2020 sollte eigentlich das 25. Jubiläum der vierten Weltfrauenkonferenz, der Aktionsplattform von Beijing, sowie das 20-jährige Bestehen der Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit gefeiert werden. Stattdessen droht die COVID-19-Pandemie, die fragilen Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter immer mehr zu gefährden und Schwachstellen in sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen aufzudecken.

Unterschiedliche gesundheitliche Empfänglichkeiten für Erkrankungen, aber auch verschiedene soziale und wirtschaftliche Handlungsspielräume sowie Privilegien etwa aufgrund von Geschlecht, Alter und sozialem Status werden durch die Auswirkungen der Pandemie besonders sichtbar. Wie in jeder Krise steigen Gewalt- und Missbrauchsraten mitunter um über 30 Prozent² und ungleiche Machtstrukturen verstärken sich in nahezu allen betroffenen Staaten. Der Wegfall von Kinderbetreuung und Schulunterricht trifft insbesondere Familien und darunter in erster Linie Frauen, die nach wie vor in den meisten Fällen Fürsorgeaufgaben wie die Betreuung von Kindern und Pflege von Familienangehörigen übernehmen. Gleichzeitig übernehmen Frauen auch überdurchschnittlich häufig Pflegetätigkeiten außerhalb des Haushalts und sind somit potenziell einem höheren Risiko ausgesetzt, sich mit COVID-19 zu infizieren.³ Weitere Faktoren wie Alter, sozialer Status, ethnische Herkunft oder aber Behinderungen und Risikofaktoren erhöhen das Infektionsrisiko.

In den Jahren 2019 und 2020 war Deutschland eines der zehn nichtständigen Mitglieder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und konnte somit direkten Einfluss auf völkerrechtlich verbindliche Entscheidungen nehmen. Dies betraf auch die im Jahr 2000 vom Sicherheitsrat beschlossene Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit (Women, Peace and Security Agenda – WPS-Agenda).¹ Politische Spannungen, strukturelle Ausgrenzung von Minderheiten und eine zunehmende soziale Ungleichheit haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Durch den Ausbruch von COVID-19 und die damit verbundenen Einschränkungen haben sich diese Spannungen, Ausgrenzungen und Ungleichheiten deutlich verschärft, was sich auch in internationalen Debatten und Entscheidungsprozessen niederschlägt.

¹ UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000.

² Euronews, Domestic Violence Cases Jump 30% During Lockdown in France, 28.3.2020, www.euronews.com/2020/03/28/domestic-violence-cases-jump-30-during-lockdown-in-france

³ United Nations, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women, 9.4.2020, www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women

Darüber hinaus ist die Situation in Krisen und Konfliktgebieten, in Flucht- und Migrationskontexten besonders prekär. In Konfliktsituationen hat die COVID-19-Pandemie die Gewalt und Instabilität für Frauen verschärft. Sexuelle Ausbeutung und Missbrauch betreffen vor allem Frauen und Kinder in besonders vulnerablen Situationen⁴ bei gleichzeitig erschwerter Unterstützung von außen. Aktivitäten und Einsätze in humanitären Notlagen werden während der Corona-Pandemie erschwert. Menschen in Konfliktgebieten sind besonders gefährdet, da sie nicht nur von möglicher Gewalt, Flucht und Armut betroffen sind, sondern weil die Gesundheitssysteme schon vor der COVID-19-Krise oft geschwächt waren.⁵

Gleichzeitig nehmen populistische und konservative Stimmen in öffentlichen Debatten zu, die sich gegen Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte stellen. Das reicht von Aussagen in den sozialen Medien bis zu politischer Umsetzung durch

und sogar privatwirtschaftliche Akteure haben die Notwendigkeit der Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in Fragen zu Frieden und Sicherheit in ihrer Arbeit anerkannt. Über 80 nationale Aktionspläne widmen sich allein der Umsetzung der WPS-Agenda.⁷ Einige Regierungen gehen sogar soweit, ihre Außenpolitik oder die gesamte Regierungsarbeit feministisch zu gestalten, darunter Schweden und Kanada, aber auch Mexiko.

Die Bundesregierung hat sich in den letzten zwei Jahren immer mehr zu Geschlechtergerechtigkeit bekannt. Deutsche Regierungsvertreterinnen und -vertreter betonen regelmäßig, wie wichtig auch die Beteiligung von Frauen in internationalen Gremien, der Zivilgesellschaft und diplomatischen Positionen für den Erhalt von internationalem Frieden und der Sicherheit ist.

Die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit

Vielfalt und Geschlechtergerechtigkeit sind ein wichtiger Bereich in der Arbeit der Vereinten Nationen.⁸ Soziale Ungleichheit ist eng mit Geschlechteridentitäten und Rollen, sozialem Status, Alter, Herkunft und anderen Identitätskriterien verknüpft und ein ganz wesentlicher Faktor in Konflikten und Diskriminierungsdynamiken (Intersektionalität).⁹

Nicht zuletzt baut die Arbeit der UN auf Antidiskriminierungsprinzipien auf und hat über die Jahre ein enges Geflecht an internationalen Bestimmungen hervorgebracht, die Frauenrechte schützen und voranbringen sollen. Neben der Charta der Vereinten Nationen ist es das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW), das im Jahr 1975 verabschiedet wurde. In der Empfehlung Nummer 30 geht CEDAW insbesondere auf die Situation von Frauen in bewaffneten Konflikten ein.¹⁰

Zudem wurde im Jahr 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) von den UN-Mitgliedstaaten einstimmig verabschiedet.¹¹

Es gibt mehr Stimmen, die sich gegen Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte stellen.

Regierungsvertreter. So wurden Menschenrechts- und Frauenrechtsaktivistinnen und -aktivisten in den letzten Jahren verstärkt angegriffen und bedroht. Beispielsweise sind in Kolumbien afro-kolumbianische Menschenrechtlerinnen und Umweltaktivistinnen Opfer von Gewalt. Die Zahl der Morde an Frauenrechtlerinnen hat sich im Jahr 2019 in Kolumbien verdoppelt.⁶

Trotz vieler Rückschläge und Widerstände steigt gleichzeitig die internationale Unterstützung für aktivere Maßnahmen zur Umsetzung der WPS-Agenda. Es gibt hierzu nicht nur mehr Initiativen, sondern auch eine Vielfalt an beteiligten Akteuren. Frauenorganisationen, Regierungen, internationale

⁴ UN News, COVID-19 Worsening Gender-based Violence, Trafficking Risk, for Women and Girls, 30.11.2020, news.un.org/en/story/2020/11/1078812

⁵ Saskia Stachowitsch/Astrid Bergmann, COVID-19 und die UN Women, Peace and Security Agenda, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Juni 2020.

⁶ UN News, Colombia: ›Staggering number‹ of Human Rights Defenders Killed in 2019, 14.1.2020, news.un.org/en/story/2020/01/1055272

⁷ Women's International League for Peace and Freedom, National-Level Implementation, September 2020, www.peacewomen.org/member-states

⁸ Siehe dazu auch Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN), 6/2017 zu Geschlechtergerechtigkeit.

⁹ Katharina Walgenbach, Intersektionalität – eine Einführung, portal-intersektionalitaet.de/theoriebildung/ueberblickstexte/walgenbach-einfuehrung/

¹⁰ UN Women, Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and The UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security, 2015, peacewomen.org/sites/default/files/CEDAW-Guide-REV2_UNW.pdf

¹¹ UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

Die Agenda 2030 gilt für alle Staaten dieser Welt und stellt benachteiligte und diskriminierte Bevölkerungsgruppen in den Blickpunkt. Das Kernstück der Agenda 2030 bilden die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), die unteilbar sind und einander bedingen. Danach ist die Geschlechtergleichstellung mit Ziel 5 ein eigenständiges Ziel. Zugleich ist die Gleichstellung der Schlüssel zur Erreichung aller SDGs.

Darüber hinaus besteht eine ganze Serie an Rechtsdokumenten und Richtlinien, die die Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen, an der Konfliktbewältigung und Prävention, sowie ihren Schutz vor sexueller und geschlechterspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten fördern soll: die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit. Einer der darunter wichtigsten Meilensteine ist die Resolution 1325 des Sicherheitsrats.¹² Neben dieser ersten Sicherheitsresolution von vor 20 Jahren kamen nach und nach neun weitere Resolutionen hinzu,¹³ die in Sprache und Inhalt über die Jahre immer konkreter wurden.



Die Verantwortliche des Polizeifrauen-Netzwerks und Polizistin des Hybriden Einsatzes der AU und der UN in Darfur, Farkhanda Iqbel, aus Pakistan (rechts) umarmt eine sudanesischen Polizistin, bevor sie am 11. März 2013 am Marsch zum Internationalen Frauentag in El Fasher, Nord-Darfur, teilnimmt. FOTO: ALBERT GONZÁLEZ FARRAN, UNAMID/FLICKR (CC BY-NC-ND 2.0)

Initiativen Deutschlands im Rat

Während der letzten Sicherheitsratsmitgliedschaft versuchte die Bundesregierung, Akzente in den Bereichen Frauen, Frieden und Sicherheit, Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Menschenrechte, Klima und Sicherheit, humanitäres Völkerrecht und humanitäre Hilfe zu setzen. Bereits im Vorfeld der Amtszeit unternahm die Bundesregierung gemeinsame Konsultationen mit der Zivilgesellschaft sowie mit bilateralen und internationalen Akteuren. Nichtsdestotrotz war die Mitgliedschaft von verschiedenen Hürden und Widerständen geprägt.

Zu den Resolutionen der WPS-Agenda zählt mittlerweile auch die Resolution 2467, deren Entwurf im April 2019 von Deutschland dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt wurde.¹⁴ Dieser stieß jedoch auf Widerstand – vor allem von einigen der fünf ständigen Mitglieder. Trotz kritischer Stimmen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, legte die Bundesregierung einen relativ umfassenden Resolutionstext vor. Es kam zu schwierigen Verhandlungen und sogar Androhungen eines Vetos der

USA. Neben einem opferzentrierten Ansatz, dem Einbezug von Männern und möglichen Sanktionen bei systematischer sexueller und geschlechterspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten, kritisierte die US-Regierung vor allen Dingen den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen in Bezug auf Familienplanung nach Erfahrungen von sexualisierter Gewalt. Im Ergebnis dieser Debatten wurde jeglicher Bezug zu reproduktiver Gesundheit gestrichen, umformuliert oder gekürzt. Zur WPS-Agenda folgte noch im selben Jahr die Verabschiedung einer weiteren Resolution zur Agenda 2030.¹⁵ Der politische Entscheidungsfindungsprozess, der schließlich zur Annahme der beiden UN-Resolutionen führte, war viel komplizierter und herausfordernder als in den Vorjahren. Die Fortschritte, die in den Vorjahren bereits als verabschiedet galten, wurden nun infrage gestellt.

In den jährlichen offenen Debatten reflektiert der Sicherheitsrat jeden Oktober über die Umsetzung der WPS-Agenda. Unter anderem hat es Deutschland hier geschafft, die Zivilgesellschaft stärker einzubinden. Die Bundesrepublik lud zu verschiedenen Austauschforen mit der Zivilgesell-

¹² UN-Dok. S/RES/1325, a.a.O. (Anm. 1).

¹³ Die Agenda zu Frauen, Frieden und Sicherheit umfasst folgende Resolutionen: UN-Dok. S/RES/1325, a.a.O. (Anm. 1), S/RES/1820 v. 19.6.2008, S/RES/1888 v. 30.9.2009, S/RES/1889 v. 5.10.2010, S/RES/1960 v. 16.12.2010, S/RES/2106 v. 24.6.2013, S/RES/2122 v. 18.10.2013, S/RES/2242 v. 13.10.2015, S/RES/2467 v. 23.4.2019 und S/RES/2493 v. 29.10.2019.

¹⁴ UN-Dok. S/RES/2467, a.a.O. (Anm. 13).

¹⁵ UN-Dok. S/RES/2493, a.a.O. (Anm. 13).

schaft ein und beteiligt sich aktiv an der Arbeitsgruppe nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) über Frauen, Frieden und Sicherheit.¹⁶ Darüber hinaus lud Deutschland mehrfach Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft für Beiträge in den Rat ein. Dabei konnte die Bundesrepublik an die Grundprinzipien der feministischen Außenpolitik Schwedens anknüpfen. Auf Basis dessen hatte Schweden zuvor während seiner Mitgliedschaft im Rat versucht, eine Geschlechterperspektive in alle vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen einzubeziehen. Erfreulicherweise orientierte sich die Bundesrepublik nach Beratungen mit Schweden daran – unter anderem im Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung.

Allerdings wurde im Laufe der Ratsmitgliedschaft deutlich, dass Deutschland im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit nicht die Routine und politische Kohärenz wie sein Vorgänger Schweden an den Tag legte. Zwar konnten durch Unterstützung der Bundesregierung unter anderem zwei regionale Frauennetzwerke – das Netzwerk afrikanischer Frauen in Führungspositionen und das Frauennetzwerk ›Unidas‹ aus deutschen und latein-

zivilgesellschaftlicher Organisationen hat Deutschland lange Zeit gezögert, die WPS-Agenda aktiv voranzubringen. Mittlerweile ist die Bundesregierung dabei, einen dritten NAP zu entwickeln und setzt auf die aktive Beteiligung von zivilgesellschaftlichen und internationalen Akteuren.

Internationale, bilaterale und zivilgesellschaftliche Akteure heißen deutsche Vertreterinnen und Vertreter in fast allen Beratungen zu Frauen, Frieden und Sicherheit durchgängig willkommen, denn Deutschland gilt als verlässlicher Partner in der internationalen Zusammenarbeit, bei der Achtung der Menschenrechte und Gleichstellung der Geschlechter. Deutschland hat sich immer wieder klar zu multilateralen Strukturen bekannt und diese insbesondere über die letzten zwei Jahre gestärkt. So hat die Bundesregierung beispielsweise neben dem Engagement zur WPS-Agenda im Sicherheitsrat mit Frankreich die Allianz für den Multilateralismus gegründet, die sich für die internationale Zusammenarbeit einsetzt.¹⁸

Darüber hinaus trägt die Bundesrepublik wesentlich zu internationalen Friedenssicherungs- und Stabilisierungsmissionen bei, darunter auch UN-mandatierte und -geführte Missionen. Dieses schließt die Bereitstellung von militärischem und zivilen Personal ein. Zur Vorbereitung dieser Missionen organisieren die Führungsakademie der Bundeswehr (FüAk) und das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) Trainings zum Thema Geschlechter, Prävention von sexuellem Missbrauch als auch zur WPS-Agenda. Zudem beteiligt sich Deutschland daran, den Anteil weiblichen Friedenspersonals bei zivilen, polizeilichen und militärischen Einsatzeinheiten zu erhöhen, zum Beispiel durch die Finanzierung des Elsie-Initiativfonds für uniformierte Frauen in Friedensoperationen.¹⁹ Des Weiteren unterstützt die Bundesrepublik die politische Teilnahme von Frauen in Krisensituationen über den Frauenfriedens- und humanitären Fonds als einer der größten Geldgeber.²⁰

Deutschlands kontinuierliche Unterstützung von Initiativen zur Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen, Prävention von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt und die Einbeziehung einer geschlechtsspezifischen Perspektive in Konfliktprävention wird im nationalen und internationalen Raum grundsätzlich als positiv bewertet.

Es wurde im Rat deutlich, dass Deutschland im Bereich der WPS-Agenda nicht die Routine wie Schweden an den Tag legte.

amerikanischen Frauen – ins Leben gerufen werden, jedoch wird dieses Engagement vielmehr als Einzelinitiativen anstatt einer konsequenten und durchdeklinierten politischen Strategie wahrgenommen.¹⁷

Das kann daran liegen, dass Deutschlands Engagement beim Thema Frauen, Frieden und Sicherheit generell noch nicht lange als politische Priorität verstanden wird. Deutschlands erster Nationaler Aktionsplan (NAP) wurde beispielsweise erst im Jahr 2012 beschlossen, mehr als ein Jahrzehnt nachdem die UN-Resolution 1325 verabschiedet wurde. Trotz der Befürwortung nationaler, vor allem

¹⁶ NGO Working Group on Women, Peace and Security, www.womenpeacesecurity.org/

¹⁷ Gender Associations, *The Other Side of the Mirror – Reflections and Perceptions of Germany's Commitment to Women, Peace and Security*, Berlin 2020, www.genderassociations.com/2020/10/23/the-other-side-of-the-mirror/

¹⁸ Alliance for Multilateralism, multilateralism.org/

¹⁹ UN/Multi-Partner Trust Fund Office, *Elsie Initiative Fund for Uniformed Women In Peace Operations*, mptf.undp.org/factsheet/fund/EIF00

²⁰ Auswärtiges Amt, *Ohne Frauen kein Frieden – die Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit*, 2.11.2020, www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/menschenrechte/05-frauen/frauen-konfliktpraevention/209848

Verteidigung der Agenda

Multilaterale Strukturen geraten durch die COVID-19-Pandemie, aber auch durch zunehmende Konfrontationen, Ungleichheit und Spannungen zwischen den Staaten immer mehr ins Ungleichgewicht. Dabei sind sie für den Erhalt von Frieden und Sicherheit wichtiger denn je. Dies offenbart sich auch in der teilweisen Infragestellung der WPS-Agenda. Deutschland hat sich in den letzten Jahren und insbesondere zuletzt im Sicherheitsrat für den Erhalt und die Stärkung dieser Strukturen eingesetzt. Gleichzeitig ist Deutschlands Verantwortung gegenüber der WPS-Agenda mit dem Ende seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat nicht vorbei.

Die Bundesregierung muss innen- und außenpolitisch auf diese Spannungen und Widerstände reagieren, um weiterhin glaubwürdig für die WPS-Agenda einstehen zu können. Dazu gehört eine klare Positionierung und Kompetenz zu Geschlechter- und Vielfaltsfragen in Krisen und Konfliktsituationen – unter anderem durch die deutschen Auslandsvertretungen. Diese weisen teilweise Wissenslücken bezüglich der WPS-Agenda auf.

Die COVID-19-Pandemie zeigt, dass Krisensituationen nicht geschlechtsneutral sind. Daten und Analysen zu den direkten und indirekten Auswirkungen der Pandemie müssen unter anderem entlang von Geschlecht und Alter aufgeschlüsselt werden, um ein vollständiges Bild zu zeichnen. Nur so können Maßnahmen ergriffen werden, die die spezifische Situation von unterschiedlichen Menschen wirkungsvoll unterstützen.

Die Beteiligung von Frauen in den Debatten rund um Lösungsansätze ist, entgegen der Empfehlungen der WPS-Agenda, in fast allen Ländern, inklusive Deutschland, unzureichend. Gerade in Krisensituationen wird die Perspektive von Frauen oft außen vorgelassen, obwohl Frauen viele systemrelevante Funktionen übernehmen. Ohne ihre Beteiligung werden wichtige Perspektiven nicht berücksichtigt und somit sind die Analysen und die daraus resultierenden Maßnahmen unvollständig.

Deutschland sollte die Erkenntnisse und Richtlinien der WPS-Agenda auf die aktuelle COVID-19-Krise anwenden. Das können geschlechtersensible Datenerhebungen und Analysen bis hin zu einem aktiveren Einbezug von Frauenrechtsorganisationen und Menschenrechtsaktivistinnen sowie -aktivisten in Fachforen umfassen.

Die Anerkennung, Unterstützung und der Schutz von Frauenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern ist sowohl besonders in Zeiten des Rechtspopulismus, der Krisen als auch in der Konfliktprävention und in Friedensprozessen wichtig. Die Bundesregierung muss weiterhin aktiv für Geschlechtergerechtigkeit in internationalen als auch nationalen

Gremien eintreten und diese auch durch eine eigene paritätische Personalpolitik glaubwürdig unterstreichen. Dies gilt sowohl für diplomatische Positionen, die Finanzierung von UN-Programmen, Positionen und -Organisationen als auch für UN-Friedensmissionen. Des Weiteren muss die Bundesregierung auf die Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen, die Deutschland begleitet und unterstützt, achten und diese mit entsprechendem Vorlauf und Vorbereitung aktiv einbinden.

Deutschlands Verantwortung ist gegenüber der WPS-Agenda mit dem Ende seiner Ratsmitgliedschaft nicht vorbei.

Bereits vor Beginn der deutschen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat hat sich die Situation für Frauen auf nahezu allen Ebenen weltweit verschlechtert, soziale Ungleichheiten und somit Konflikt dynamiken haben sich verschärft. Die COVID-19-Pandemie, wirtschaftliche Unvorhersehbarkeit, politische Spannungen und Unsicherheit machen Deutschlands langfristiges Engagement für Geschlechtergerechtigkeit und die Stärkung von multilateralen Strukturen unerlässlich für Frieden und Sicherheit.

English Abstract

Jasmin Blessing · Nicola Popovic

Germany's Commitment to Women, Peace and Security pp. 15–19

During its tenure as a non-permanent member of the UN Security Council throughout 2019 and 2020, Germany promoted the Women, Peace and Security (WPS) agenda as one of its core focus areas. In this context the years 2019 and 2020 brought both progress and setbacks to the WPS agenda. Due to the COVID-19 pandemic it is more difficult to implement the WPS agenda as gender inequalities have increased and specific challenges in conflict and crisis settings have emerged. Yet, strengthening, promoting and implementing the WPS agenda is more important than ever.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Frauen, Frieden, Pandemie, Sicherheitsrat, German UN Policy, Women, Peace, Pandemic, UN Security Council

Stimmen zu Deutschlands Amtszeit im UN-Sicherheitsrat

Ein gemischtes Ergebnis

Prof. Dr. Ummu Salma Bava, geb. 1963, ist Jean-Monnet-Lehrstuhlinhaberin am Zentrum für Europäische Studien an der Jawaharlal Nehru Universität in Neu-Delhi, Indien.

Das Navigieren des UN-Sicherheitsrats ist risikoreich und Deutschland stand in seiner sechsten Amtszeit im Rat vor zusätzlichen Herausforderungen. Die US-Regierung unter Präsident Donald Trump diskreditierte den Multilateralismus und blockierte Entscheidungsfindungen. Die COVID-19-Pandemie schränkte die Interaktionen zusätzlich ein und wurde zu einer Gratwanderung zwischen der Suche nach kooperativen Ergebnissen und der Vermeidung von Konfrontationen. Die präzedenzlose, gemeinsame Präsidentschaft Frankreichs und Deutschlands im März und April 2019 und Berlins Übernahme der Führungsrolle im Juli 2020 fanden parallel zum deutschen Vorsitz im Rat der Europäischen Union (EU) statt. Deutschlands Fähigkeit, eine Führungsrolle zu übernehmen, Themen zu setzen und zur Problemlösung auf globaler und regionaler Ebene beizutragen, rückte damit in den Fokus.

Wie erfolgreich war Deutschland nun dabei, seine Agenda in Aktionen und Initiativen umzusetzen? Angesichts der Tatsache, dass nationale Interessen den Status quo vorantreiben, zielten die Reden

des Ständigen Vertreters Deutschlands, Christoph Heusgen, darauf ab, die Diskussionen über die Umsetzung von Resolutionen anzustoßen, beispielsweise im Nahostkonflikt. Offene Vorhänge im Rat und eine Sanduhr verdeutlichten, dass mehr Transparenz und Prägnanz in der Auseinandersetzung mit kritischen politischen und konfliktträchtigen Themen notwendig ist. Im Sicherheitsrat geht es um Machtpolitik. Die Fähigkeit, Koalitionen zu bilden, ist eine notwendige Strategie, um erfolgreich zu sein. Deutschland arbeitete diesbezüglich in enger Partnerschaft mit anderen europäischen Ländern zusammen, insbesondere mit Frankreich und Großbritannien. In den Krisengebieten Libyen und Sudan hatte Deutschland jedoch nur begrenzten Erfolg und musste sich bei der Resolution 2467 über Frauen, Frieden und Sicherheit, die sich auf sexuelle Gewalt in Konflikten konzentrierte, dem Druck der USA beugen. Deutschland gelang es aber, Unterstützung für einen neuen Gesandten des UN-Generalsekretärs für Klimakonflikte zu gewinnen und den Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan mit Iran (JCPOA) aufrechtzuerhalten.

Deutschlands ›Vorstoß‹ im Rat ging über das traditionelle Engagement im Handelsbereich hinaus. Das Land nahm eine sichtbare politische Rolle am Verhandlungstisch ein. Angesichts seiner Einbettung in die Architektur des Machtgefüges aus dem Jahr 1945, wonach die Ständigen Mitglieder China und Russland offensiver auftreten und infolge des amerikanischen Rückzugs eine blockierende Rolle spielen, fällt die Bilanz der Amtszeit Deutschlands im Sicherheitsrat gemischt aus.

Verständigung im UN-Sicherheitsrat unter erschwerten Bedingungen zwischen dem französischen UN-Botschafter Nicolas De Rivièrè und dem UN-Botschafter Deutschlands Christoph Heusgen im Oktober 2020.
UN PHOTO: EVAN SCHNEIDER



Weiterentwicklung des Multilateralismus

Als Deutschland im Juni 2018 für einen nichtständigen Sitz in den UN-Sicherheitsrat gewählt wurde, befanden sich die UN bereits in einer beispiellosen Krise des Multilateralismus. Deutschlands Amtszeit fiel zudem mit weitreichenden geopolitischen Verschiebungen zusammen, darunter die sich verschärfende Rivalität zwischen China und den USA, die Verschlechterung der transatlantischen Beziehungen und die wiederholten Spannungen in den Beziehungen zwischen Deutschland und Russland. Im zweiten Jahr im Rat verursachte die COVID-19-Pandemie eine globale Katastrophe mit komplexen Auswirkungen auf konfliktbetroffene Gebiete. Diese Zeit ist ein Hindernislauf für die UN sowie für ein Land, dessen Rolle auf der internationalen Bühne sich in den letzten fünf Jahren deutlich verändert hat und auf das viele hohe Erwartungen für die Aufrechterhaltung einer regelbasierten globalen Ordnung setzen, die fest in einem effektiven UN-System verankert ist.

Deutschland navigierte durch diese wechselnden Winde, indem es stetig die

Betonung auf die Konfliktprävention legte, auf der Vision des Generalsekretärs zur Erhaltung des Friedens aufbaute und die Perspektive der Prävention in viele Diskussionen des Rates einbrachte. Während die Geopolitik weiterhin eine größere Reform des Rates verhindert hat, hat Deutschland schrittweise, aber strategisch auf präventive Ansätze hingearbeitet. Am erfolgreichsten war die Bundesrepublik bei der Themensetzung in den Bereichen Klima und Sicherheit. Während das Land auf eine stärkere Anerkennung von Klimarisiken und klimasensitivere Risikobewertungen im Rat drängte, erkannte es auch, dass es notwendig ist, Klima und Sicherheit im gesamten System zu verankern. Durch die Förderung des neuen Klima- und Sicherheitsmechanismus, die Ausweitung der Gruppe der Freunde und das Anpassen der Agenda an das gesamte UN-System hat Deutschland dazu beigetragen, den Multilateralismus in einer Weise aufzuwerten, die sich hoffentlich auch in der Zeit nach Bundeskanzlerin Angela Merkel fortsetzen wird.

Dr. Adriana Erthal Abdenur, geb. 1975, ist Geschäftsführerin der Plataforma CIPÓ, einem Institut in Brasilien zu Fragen der Regierungsführung, des Klimas und des Friedens in Lateinamerika und der Karibik.

Koalitionsbildung und Förderung von Frieden und Sicherheit

Im Mittelpunkt der deutschen Außenpolitik steht das Engagement für multilaterale Zusammenarbeit, Konfliktprävention und -lösung sowie eine regelbasierte internationale Ordnung. Während ihrer zweijährigen Amtszeit im Rat verfolgte die Bundesrepublik eine Agenda, die diese Ziele priorisiert und nichttraditionelle Sicherheitsfragen in den Vordergrund stellt: Konfliktprävention, Geschlechter- und Friedensfragen, Klimawandel, globale Gesundheit und Menschenrechte. Die Bundesregierung sieht Deutschlands Rolle in den UN als Vermittler, Brückenbauer und Fürsprecher für das Vorantreiben einer Friedens- und Sicherheitsagenda.

Deutschland nutzte die institutionellen Mechanismen, um seine Agenda voranzubringen und auf Krisenereignisse zu reagieren. So initiierte Deutschland beispielsweise ›Arria-Formel‹-Treffen, um Querschnittsthemen wie die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit zu behandeln.

Die Amtszeit des Landes war geprägt von zunehmender Uneinigkeit unter den Ratsmitgliedern, eskalierenden Krisen und dem katastrophalen Ausbruch der COVID-19-Pandemie. Die Erfolge wurden insbesondere durch die Uneinigkeit im Rat geschmälert. Und die Pandemie ist nur ein Beispiel, das die Abkehr von überholten Vorstellungen der ›harten‹ versus ›weichen‹ Sicherheitsfragen unterstreicht. Das Durcheinander im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie war ein Rückschlag für die Handlungsfähigkeit des Rates, nichttraditionelle Sicherheitsfragen anzugehen. Die Komplexität und der grenzüberschreitende Charakter globaler Herausforderungen erfordern ein umfassendes Sicherheitskonzept, das entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitische Bemühungen koordiniert. Gerade in dem Bereich der Konfliktprävention und der notwendigen multilateralen Lösungen hat Deutschland noch eine wichtige Rolle zu spielen.

Dr. Karin L. Johnston, geb. 1958, ist Dozentin an der School for International Service, American University, Washington, D.C., und Senior Fellow bei Women In International Security (WIIS).

Zurück in die Zukunft

Dr. Patrick Rosenow, geb. 1982, ist leitender Redakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN. Er sieht in der neuen US-Regierung unter Präsident Joe Biden eine große Chance für die Wiederbelebung des Multilateralismus und die Vereinten Nationen. Das Vertrauen in amerikanische Außenpolitik wurde unter Bidens Vorgänger Donald Trump aber nachhaltig gestört.



Joe Biden wird es zunächst weniger um große außenpolitische Visionen gehen.

»Wir werden unsere Allianzen reparieren und uns wieder in der Welt engagieren,« verkündete US-Präsident Joe Biden feierlich während seiner Amtseinführung am 20. Januar dieses Jahres. Die Welt hat Amerikas positives Potenzial, sich in den Vereinten Nationen zu engagieren, in den letzten vier Jahren vermisst. Die destruktive UN-Politik unter der Präsidentschaft Donald Trumps hat tiefe Risse im Fundament der Vereinten Nationen als Nukleus des Multilateralismus hinterlassen. Noch am ersten Tag seiner Amtszeit nahm Biden bezogen auf die UN zwei wichtige Entscheidungen zurück: Erstens verkündete er die Rückkehr zum Pariser Übereinkommen über Klimaänderungen und zweitens stoppte er den Austrittsprozess aus der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO). Dies sind wichtige Schritte, um drängenden Herausforderungen der Menschheit gemeinsam begegnen zu können und gleichzeitig das Vertrauen der internationalen Gemeinschaft zurückzugewinnen.

Dieses Vertrauen wurde unter Trumps ›Amerika zuerst‹-Politik weitgehend zerstört. Kaum ein anderer US-Präsident seit dem Jahr 1945 hat die Weltorganisation derart kritisiert, kaum eine US-Regierung hat sich so umfassend aus dem UN-System zurückgezogen und damit die internationale Zusammenarbeit beeinträchtigt wie der 45. US-Präsident. Dazu zählen die Verweigerung gegenüber internationalen Abkommen, der Rückzug aus UN-Gremien oder das systematische Zurückhalten finanzieller Mittel. Die Bereitschaft, Konflikte wieder anzuzünden, zeigte sich beispielsweise mit dem unilateralen Austritt aus dem Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan mit Iran (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) oder der Verlegung der US-Botschaft in Israel von Tel Aviv nach Jerusalem. Die USA haben sich in dieser Zeit als in höchstem Maße unzuverlässiger Verhandlungspartner erwiesen und zugleich durch ihren Rückzug aus den UN ein politisches Vakuum hinterlassen, das Staaten wie China gerne bereit waren zu füllen.

Der Flurschaden ist immens – das gab es zuletzt nur unter US-Präsident George W. Bush in den 2000er und Präsident Ronald Reagan in den 1980er Jahren.

Joe Biden wird es zunächst weniger um große außenpolitische Visionen gehen. Seine Aufgabe ist es jetzt, schnellstmöglich außenpolitische Aufräumarbeiten zu leisten und die entstandenen Schäden zu beheben. Dass er dazu bereit ist, zeigen nicht nur seine ersten Maßnahmen, sondern auch sein außenpolitisches Personal. Die neue Ständige Vertreterin der USA bei den Vereinten Nationen in New York, Linda Thomas-Greenfield, steht dafür exemplarisch. Die frühere Berufsdiplomatin, die nun den wichtigen Kabinettsrang in der Regierung erhalten hat, war unter Präsident Barack Obama Vize-Unterstaatssekretärin für afrikanische Angelegenheiten im US-Außenministerium und davor Botschafterin in Liberia. Zudem war sie mit Personalfragen im Außenministerium beschäftigt und steht für die Professionalisierung des amerikanischen diplomatischen Dienstes, der unter Trump förmlich ausblutete: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter warfen frustriert das Handtuch und waren nicht mehr bereit, die USA zu repräsentieren.

Der neue Präsident Biden steht vor einer fast unlösbaren Aufgabe: Er muss nicht nur das Land innenpolitisch wieder einen. Biden muss auch dafür sorgen, dass er im US-Kongress die Mehrheiten für ein größeres UN-Engagement erhält. Derzeit ist dies möglich, in zwei Jahren jedoch könnten eine oder beide Kammern im US-Kongress wieder republikanisch geführt werden. Viel Zeit bleibt ihm also nicht. Am wichtigsten ist es jedoch im Hinblick auf die UN-Politik, das internationale Vertrauen in die USA wiederherzustellen. Das wird die wahrscheinlich schwierigste Aufgabe werden.

Weitere Informationen zum Thema sind hier zu finden: DGVN-Mitteldeutschland, UNhörbar-Podcast, 22.1.2021: anchor.fm/dgvn-mitteldeutschland/episodes/UNhrbar-13---Prsident-Biden-und-die-Zukunft-der-US-UN-Beziehungen-epac79

Der mühsame Weg zum Kompromiss

Bei den Vereinten Nationen werden jedes Jahr zahlreiche Resolutionen und Beschlüsse verhandelt. Wie diese Verhandlungen verlaufen, ist von außen oft schwer nachzuvollziehen. Und doch folgen sie einem bestimmten Muster und bieten auch der Zivilgesellschaft Möglichkeiten, sich einzubringen.



Katrin Erlingsen,
geb. 1980, leitet die politische
Arbeit der Deutschen Stiftung
Weltbevölkerung (DSW) in
Deutschland.

✉ katrin.erlingsen@dsw.org

Der Sitzungskalender der Vereinten Nationen ist seit dem letzten Jahr durcheinandergeraten. Das Corona-Virus macht Verhandlungen in den üblichen Formaten derzeit unmöglich oder erlaubt sie nur eingeschränkt. Denn wenn sich Vertreterinnen und Vertreter von 193 Mitgliedstaaten in New York oder anderswo treffen, kann das erheblich dazu beitragen, das Virus weltweit zu verbreiten. Das Risiko steigt zusätzlich, wenn an den Sitzungen nicht nur die Diplomateninnen und Diplomaten vor Ort teilnehmen, sondern auch Gesandte aus den Hauptstädten, Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft und anderer Organisationen.

Aufgrund dieser veränderten Rahmenbedingungen musste die Sitzung der Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women – CSW), die im März 2020 für zwei Wochen in New York tagen sollte, auf ein Minimum reduziert werden. Dabei sollte mit tausenden Teilnehmerinnen und Teilnehmern das 25-jährige Jubiläum der vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing gefeiert werden. Im Jahr 2019 nahmen an der Sitzung der CSW mehr als 5000 Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, 2000 Delegierte der Mitgliedstaaten und 86 Ministerinnen und Minister teil.¹

Zentrale Aufgabe der Kommission ist es, darüber zu wachen, wie die Erklärung und Aktions-

plattform von Beijing² umgesetzt wird, die im Jahr 1995 bei der Weltfrauenkonferenz in Beijing verabschiedet wurde.³ In der Aktionsplattform wurde unter anderem festgeschrieben, dass jeder Mensch selbst über den eigenen Körper bestimmen kann. Zudem soll jeder Mensch das Recht, die Informationen und die Mittel haben, um frei und verantwortlich darüber entscheiden zu können, ob, wann und wie viele Kinder er oder sie bekommen möchte. Diese Rechte werden unter dem Begriff ›sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte‹ zusammengefasst.⁴ Hierunter werden auch Themen wie sexuelle Selbstbestimmung, umfassende Sexualaufklärung für Kinder und Jugendliche sowie der Zugang zu Verhütungsmitteln und sicheren Schwangerschaftsabbrüchen diskutiert.

Wann immer der Terminus ›sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte‹ bei den UN auftaucht, ist es in der Regel absehbar, dass es zu langen und konfliktträchtigen Debatten kommen wird – so auch bei den Verhandlungen während der jährlichen Sitzung der CSW. Ziel dieser Verhandlungen ist es, sich auf ›vereinbarte Schlussfolgerungen‹ (agreed conclusions) zu einem jährlich wechselnden Schwerpunktthema zu einigen. So sollen neue Impulse für die Umsetzung der Beschlüsse von Beijing gegeben und zugleich die darin enthaltenen internationalen Normen weiterentwickelt werden.

Vom Vorentwurf zur Vereinbarung

Doch wie entstehen diese vereinbarten Schlussfolgerungen, wie werden sie verhandelt und wie können sich zivilgesellschaftliche Organisationen in diesen Prozess einbringen? Um den Prozess vom Vorentwurf bis zur Vereinbarung anschaulicher zu

¹ UN Women, UN Commission on the Status of Women Delivers Roadmap on Ensuring Women's Social Protection, Mobility, Safety, and Access to Economic Opportunities, 22.3.2019, www.unwomen.org/en/news/stories/2019/3/press-release-csw-63-delivers-roadmap-on-ensuring-womens-social-protection

² Beijing Declaration and Platform for Action, UN Women, 2014, www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf?la=en&vs=800

³ UN Women, A Brief History of the Commission on the Status of Women, www.unwomen.org/en/csw/brief-history

⁴ Positionspapier Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte (SRGR), Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, Berlin, September 2019, www.dsw.org/wp-content/uploads/2019/10/SRGR_final_web.pdf

machen, wird im Folgenden ein Beispiel verwendet: Wie wurde ›umfassende Sexuaufklärung‹ (comprehensive sexuality education) in den vereinbarten Schlussfolgerungen der CSW im Jahr 2018 aufgegriffen? Es soll dabei nicht darum gehen, detailliert zu erläutern, worin sich die unterschiedlichen Formulierungen unterscheiden oder auf welche Quellen sie sich beziehen. Vielmehr soll verdeutlicht werden, welche Stadien ein Text während der Verhandlungen durchläuft.

Da die Verhandlungen auf Englisch stattfinden, sind auch die folgenden Textbeispiele auf Englisch. Für Fachtermini wie ›vereinbarte Schlussfolgerungen‹ werden in Klammern die geläufigen englischen Übersetzungen angegeben (agreed conclusions). Diese werden im UN-Kontext auch von Deutschsprachigen häufiger verwendet als die deutschen Übersetzungen.

Innerhalb der UN gibt es eine Vielzahl an Gremien und Verhandlungsprozessen, die jeweils unterschiedlichen Regeln folgen. Vieles, was hier am Beispiel der CSW erläutert wird, lässt sich aber auf andere Gremien übertragen.

Ausgangspunkt für die Verhandlungen ist ein ›Vorentwurf‹ (zero draft), der einige Wochen bis Monate vor der eigentlichen Sitzung an die Mitgliedstaaten weitergegeben wird. Er wird vom ›Prä-

In Verhandlungen ist es oft schwerer, etwas in einen Text hinein zu verhandeln als etwas heraus zu verhandeln. Für die später stattfindenden Verhandlungen ist es daher wichtig, dass zentrale Anliegen schon im Bericht des Generalsekretärs und auch im Vorentwurf enthalten sind.

Im Bericht des Generalsekretärs aus dem Jahr 2018 wurde Sexuaufklärung (blau hervorgehoben) in folgendem Paragraphen thematisiert:⁶

45 (t) Increase financial investments in quality, affordable and accessible health-care facilities and support services for rural women and girls; take measures to reduce maternal mortality rates in rural areas and increase access to quality care before, during and after childbirth; and provide comprehensive sexuality education;

Im Vorentwurf wurde dies folgendermaßen aufgegriffen:⁷

12 (y) Take measures to reduce maternal mortality rates in rural areas and increase access to quality care before, during and after childbirth; and provide comprehensive sexuality education; (Based on E/CN.6/2018/3, para 45 (t))

Innerhalb der UN gibt es eine Vielzahl an Verhandlungsprozessen, die unterschiedlichen Regeln folgen.

sidium‹ (Bureau) der Kommission erstellt, dem Vertreterinnen und Vertreter der fünf Regionalgruppen angehören. Deutschland gehört zur Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Western European and Other States – WEOG).⁵ Das Präsidium wird dabei von UN Women unterstützt. Eine wichtige Quelle für den Vorentwurf sind sowohl die bereits im Rahmen der UN im Konsens ›vereinbarte Sprache‹ (agreed language) als auch ein Bericht des UN-Generalsekretärs zum jährlich wechselnden Thema der Verhandlungen.

Der Bericht des Generalsekretärs wurde als Quelle angegeben, da es bis zu diesem Zeitpunkt keine vereinbarte Sprache bei der CSW gab, in der der Begriff der umfassenden Sexuaufklärung verwendet wird.

Die Nummerierung am Beginn des Absatzes (12(y)) weist darauf hin, um was für eine Art Paragraph es sich handelt. In vielen UN-Beschlüssen gibt es zwei unterschiedliche Arten von Paragraphen: ›einleitende Paragraphen‹ (Preambular Paragraphs – PPs) und ›operative Paragraphen‹ (Operative Paragraphs – OPs). Die PPs beschreiben meist den Hintergrund, aus dem sich Maßnahmen ableiten lassen. So werden unter anderem vergangene Beschlüsse bekräftigt, der Zusammenhang zwischen zwei Themen anerkannt, Ungleichheiten festgestellt, Besorgnis über eine Situation zum Ausdruck gebracht und ein bestimmtes Verhalten verurteilt oder begrüßt. In den OPs werden hingegen Maßnahmen angekündigt, auf die sich die Staaten einigen.⁸ Die Überlei-

⁵ UN, Department of General Assembly and Conference Management (DGACM), www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups

⁶ UN Doc. E/CN.6/2018/3 v. 20.12.2017.

⁷ Challenges and Opportunities in Achieving Gender Equality and the Empowerment of Rural Women and Girls, Draft Agreed Conclusions, Commission on the Status of Women, New York, 2.2.2018, www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/62/csw62%20draft%20agreed%20conclusions%20-%20text%20presented%20by%20the%20csw62%20bureau.pdf

⁸ United Nations, Editing of Resolutions at the United Nations, www.un.org/en/ga/second/72/editingguidelines.pdf

tung zwischen OPs und PPs schafft oft ein ›Chapeau‹, in dem festgehalten wird, wer aufgefordert wird, Maßnahmen umzusetzen, etwa Regierungen auf allen Ebenen, aber auch zivilgesellschaftliche Gruppen. Im Fall des zitierten Vorentwurfs war Paragraf 12 dieser Chapeau. In den Unterabsätzen (a) bis (gg) folgten die handlungsanweisenden OPs.

Wie bereits erwähnt, führt der Themenkomplex sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte, zu dem auch die umfassende Sexualerziehung gehört, bei den UN oft zu lebhaften Debatten. So auch bei der Frauenrechtskommission im Jahr 2018. Um die Debatte über den Vorentwurf zu strukturieren, bat das Präsidium die Mitgliedstaaten, ihre Kommentare in schriftlicher Form einzureichen und dabei möglichst konkrete Formulierungsvorschläge zu machen. Die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten in New York fordern hierfür in der Regel Weisungen von den Regierungen in den Hauptstädten an. Dort sprechen sich oft mehrere Ministerien in einer Ressortabstimmung ab, bevor sie die Weisungen an ihre Vertretung nach New York schicken.

Wenn die Europäische Union (EU) gemeinsam verhandelt, wie bei der CSW der Fall, müssen die Textvorschläge zudem zwischen den EU-Mitgliedstaaten koordiniert werden. Die Vertretung der EU in New York reicht das Ergebnis der Koordinierung dann beim Präsidium der Kommission ein.

Nachdem die Frist für die Kommentierung abgelaufen ist, stellt das Präsidium die eingegangenen Vorschläge in einem ›kompilierten Text‹ (compilation text) zusammen. Dieser Text wird durch viele eckige Klammern schnell unleserlich und sehr lang – in diesem Fall wurden aus dem sechsseitigen Vorentwurf 83 Seiten. Aus »and provide comprehensive sexuality education« entstand Folgendes:

12 (y) [...] [Indonesia DELETE; United States DELETE; Nauru DELETE; Jamaica DELETE; and provide comprehensive [Philippines ADD: age-appropriate] sexuality education] [New Zealand, Australia, Canada, Iceland, Switzerland ADD: in accessible formats to all adolescents and young people in and out of school]; [African Group; Arab Group; Nicaragua; Russian Federation; Holy See DELETE para]

Während Jamaika, Nauru und die USA vorschlugen, »and provide comprehensive sexuality education« aus dem Paragrafen zu streichen, schlugen die Philippinen vor, »altersgerecht« zu ergänzen, während Neuseeland, Australien, Kanada, Island und die Schweiz eine ausführlichere Ergänzung am Ende des Paragrafen vorschlugen. Die Afrikanische Gruppe, die Arabische Gruppe, Nicaragua, Russ-

land und der Heilige Stuhl hingegen schlugen vor, den gesamten Paragrafen zu löschen. Außerdem schlugen einige Staaten ergänzende (y.1, y.2, ...) oder alternative (y.alt) Paragrafen vor oder wollten das Thema in einem anderen Paragrafen unterbringen:

12 (d.8) [Canada, Iceland, Liechtenstein, New Zealand, Australia ADD: Promote tailored laws, policies and programs that provide all rural women and girls with the support, resources and opportunities they require in order to manage their own sexual and reproductive health and exercise their sexual and reproductive rights, [...] including through the provision of comprehensive sexuality education, [...]; (New language, based partly on E/CN.6/2018/3 Paragraf 39 and ICPD Programme of Action para 7.3)]

Basierend auf dem Kompilationstext findet im nächsten Schritt erneut eine Ressortabstimmung und im Falle der EU-Mitgliedstaaten eine EU-Koordinierung statt. Hier wird festgelegt, welche Änderungsvorschläge unterstützt, abgelehnt oder nicht kommentiert werden sollen. Dieses Vorgehen wird teilweise auch mit anderen gleichgesinnten Regierungen abgestimmt, um möglichst eine gemeinsame Position einnehmen zu können, wenn die ›informellen Verhandlungen‹ (informals) beginnen. Um die Verhandlungen zu erleichtern, bringt das Präsidium zudem oft eine ›überarbeitete Version‹ (Revised Version 1 – Rev 1) des Textes heraus, in dem erste Kompromissvorschläge gemacht werden.

Im verwendeten Beispiel wurde in der überarbeiteten Version der Vorschlag 12 (d.8) aufgegriffen. Da der Text umstrukturiert wurde, hat der Paragraf die Nummer 55 (fff) erhalten. Dies deutet zudem darauf hin, dass diese Version weiterhin erheblich länger ist, als der Vorentwurf: 31 Seiten lang.

55 (fff.) (d.7, d.8) Promote tailored laws, policies and programs that provide all rural women and girls with the support, resources and opportunities they require in order to manage their own sexual and reproductive health and exercise their sexual and reproductive rights, including the right to decide freely and responsibly on the number, spacing and timing of children and to enter into marriage only with free and informed consent, and to have the information and means to do so, including through the provision of comprehensive sexuality education, and amend or repeal any laws or policies that violate women and girls' reproductive rights, including third party authorization laws and policies that allow the administration of forced medical procedures;

Die informellen Verhandlungen beginnen meist deutlich vor der offiziellen Sitzung der Kommission und bevor die Delegierten aus den Hauptstädten anreisen. In den oft vielstündigen Vorverhandlungen gehen die Diplomattinnen und Diplomaten den Text

Mitglieds des Präsidiums gefragt, mit unterschiedlichen Verhandlungsformaten sowie unzähligen Gesprächen im Plenum und hinter den Kulissen zu einer Lösung zu kommen. Je weiter dieser Prozess fortschreitet, umso schwieriger wird es, ihn von außen nachzuvollziehen.

Der Kompromiss, der im Jahr 2018 zur Sexualaufklärung gefunden wurde, war schließlich folgender:

Nichts ist beschlossen, bis nicht der Text als Ganzes beschlossen ist.

Absatz für Absatz durch, erläutern ihre Änderungsvorschläge, unterstützen die Vorschläge anderer, schlagen Kompromisse vor und zeigen auf, wo für sie rote Linien verlaufen.

Aus diesen Verhandlungen nimmt das Präsidium sowohl ein Stimmungsbild als auch konkrete Textvorschläge mit, aus denen überarbeitete Versionen mit neuen Kompromissvorschlägen (Rev 2, Rev 3, ...) entstehen. Auf deren Basis beginnt der Prozess dann erneut. Im Laufe dieser Verhandlungsrunden reisen die Delegierten aus den Hauptstädten an. Dadurch verändert sich die Verhandlungsdynamik, denn sie bringen Perspektiven und Positionen ein, die nicht immer eins zu eins mit denen der Ständigen Vertretungen übereinstimmen.

In der überarbeiteten Version wurde folgender Vorschlag gemacht:

55 (yy). Develop and introduce age-appropriate, evidence-based, scientifically accurate mandatory curricula at all levels of education covering comprehensive information on sexual and reproductive health and rights, responsible sexual behavior, prevention of early pregnancy and sexually transmitted diseases;

46 (oo) Develop policies and programmes with the support, where appropriate, of international organizations, civil society and non-governmental organizations, giving priority to formal, informal and non-formal education programmes, including scientifically accurate and age-appropriate comprehensive education, relevant to cultural contexts, that provides adolescent girls and boys and young women and men in and out of school, consistent with their evolving capacities, and with appropriate direction and guidance from parents and legal guardians, with the best interests of the child as their basic concern, information on sexual and reproductive health and HIV prevention, gender equality and women's empowerment, human rights, physical, psychological and pubertal development and power in relationships between women and men, to enable them to build self-esteem and informed decision-making, communication and risk reduction skills and to develop respectful relationships, in full partnership with young persons, parents, legal guardians, caregivers, educators and health-care providers, in order to, inter alia, enable them to protect themselves from HIV infection and other risks;⁹

Wenn sich die Delegierten schließlich auf einen Paragraphen einigen, wird dieser unter Zustimmungsvorbehalt (Ad Referendum – AD REF) angenommen. So verringert sich nach und nach die Zahl der Paragraphen, die verhandelt wird. Letztlich gilt aber, dass nichts beschlossen ist, bis nicht der Text als Ganzes beschlossen ist. Je größer die Konflikte rund um ein Thema sind, desto länger dauern die Verhandlungen und umso mehr ist das Geschick der Verhandlungsleitung beziehungsweise eines

Handlungsspielräume für die Zivilgesellschaft

Der beschriebene Prozess ist ein zwischenstaatlicher. Bei der CSW haben Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft keinen Zugang zu den Verhandlungsräumen, außer sie sind Mitglied einer Regierungsdelegation. Die verschiedenen Versionen der Texte sind nicht online verfügbar. Dies bedeutet aber nicht, dass sich die Zivilgesellschaft nicht in die Verhandlungen einbringen kann. Zwar gibt es Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die nur wenig Wert darauf legen, die Zivilgesellschaft einzubinden. Andere Staaten sind hierfür jedoch sehr offen, laden Vertreterinnen und Vertreter der

⁹ UN Women, Challenges and Opportunities in Achieving Gender Equality and the Empowerment of Rural Women and Girls, Agreed Conclusions, New York 2018, www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/62/csw-conclusions-62-en.pdf?la=en&vs=4713

Zivilgesellschaft in die Regierungsdelegationen ein und greifen gern auf ihr Fachwissen zurück – so auch die deutsche Bundesregierung.

Wenn sich die Zivilgesellschaft dazu entscheidet, sich in Verhandlungsprozesse bei den UN einzubringen, bietet es sich an, einige Dinge zu beachten.

Zunächst sollten sich die Beteiligten darüber im Klaren sein, mit welchem Ziel sie sich in welche Verhandlungen einbringen wollen und zu welchen Themen sie Expertise beitragen können. Die Texte, die bei der CSW verhandelt werden, decken ein sehr breites Spektrum ab und es ist sehr schwer, zu allen Themen die aktuellen Debatten und die vereinbarte Sprache zu kennen. Wenn jemand zum Beispiel vor allem Expertise im Bereich sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte hat, kann es ratsam sein, sich hierauf zu fokussieren.

Zudem ist es sinnvoll, im Verbund zu arbeiten. Auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gibt es zivilgesellschaftliche Koalitionen, die sich zu verschiedenen Verhandlungsprozessen zusammenfinden. Bei der CSW schließen sich etwa in der Gruppe für die Rechte der Frau (Women's Rights Caucus) Organisationen aus der ganzen Welt zusammen, die sich für ähnliche Positionen einsetzen, Informationen austauschen und gemeinsame Empfehlungen erarbeiten. So kann die inhaltliche Arbeit effizienter gestaltet, auf eine breitere Basis gestellt und zahlreiche Regierungen erreicht werden. In solche Verbünde können sich Interessierte auch dann einbringen, wenn sie nicht zu den Verhandlungen anreisen können.

Zeit ist ein wichtiger Faktor bei der Erarbeitung von Empfehlungen. Daher sollten folgende Fragen berücksichtigt werden: Wann findet die Sitzung statt? Wann beginnen die Vorverhandlungen? Wann ist mit dem Vorentwurf zu rechnen und wie sind die Fristen für die Ressortabstimmungen sowie die EU-Koordinierung? Die Kommentierungsfristen sind gerade für EU-Mitgliedstaaten oft sehr eng gesetzt. Wird der richtige Moment verpasst, kann die fundierteste Empfehlung zu spät kommen.

Empfehlungen sollten möglichst konkret sein und optisch erkennbar in den aktuellen Textentwurf eingefügt werden. So können sie gut und schnell aufgegriffen werden. Es kann auch hilfreich sein, abgestufte Optionen anzubieten, die im Verlauf der Verhandlungen aufgegriffen werden können – von der idealen Option über Kompromissvorschläge bis hin zur absoluten roten Linie. Die Vorschläge sollten begründet sein und mit einem Hinweis versehen werden, in welchem UN-Dokument bereits eine ähnliche Sprache vereinbart wurde und wie sie weiterentwickelt werden könnte.

Zudem ist es wichtig, dass Empfehlungen die richtigen Personen erreichen. Daher sollte in Erfahrung gebracht werden, welches Ministerium die Federführung für die Verhandlung hat und welche Ministerien zuliefern. Für die CSW hat zum Beispiel das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die Federführung. Zu Fragen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte stimmt es sich eng mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ab. Daher ist es sinnvoll, Empfehlungen an die zuständigen Referentinnen und Referenten im BMFSFJ und im BMZ zu schicken.

Die Bedeutung von Ergebnissen

Auf Basis der bei den Vereinten Nationen vereinbarten Normen und Beschlüsse können zivilgesellschaftliche Organisationen weltweit ihre Regierungen zur Rechenschaft ziehen und sich für bessere Lebensverhältnisse einsetzen. Um die Brücke zwischen der UN-Ebene und der Arbeit vor Ort zu bauen, ist es wichtig, dass die Zivilgesellschaft bei Verhandlungen präsent sein kann und dass Staaten die Zivilgesellschaft einbinden und ihnen damit Verhandlungsräume eröffnen.

Verhandlungen bei den Vereinten Nationen sind selten einfach. Einen Konsens zu finden, der für 193 Mitglieder tragbar ist, war schon immer kompliziert. In den vergangenen Jahren wird dieser



Teilnehmerinnen und Teilnehmer feiern das Verhandlungsergebnis. Die 63. Sitzung der CSW endete mit einem starken Bekenntnis der UN-Mitgliedstaaten, den Zugang von Frauen und Mädchen zu sozialen Sicherungssystemen, öffentlichen Dienstleistungen und nachhaltiger Infrastruktur zu sichern und zu verbessern.

UN PHOTO/RYAN BROWN

Prozess aber dadurch zusätzlich erschwert, dass es gewichtige Akteure unter den Mitgliedstaaten gibt, die den Multilateralismus, das UN-System und die Menschenrechte an sich infrage stellen.¹⁰

Gerade in diesen Zeiten ist es außerordentlich wichtig, dieses System zu erhalten, indem es weitergelebt wird. Hierzu gehört, dass Staaten Verhandlungen ernst nehmen und die notwendigen personellen Ressourcen in sie investieren. Es gilt, Koalitionen und Allianzen für den Multilateralis-

Es gilt, Koalitionen und Allianzen für den Multilateralismus zu schmieden, um gemeinsam für Prinzipien einzustehen.

mus zu schmieden, die über die eigene Region oder Komfortzone hinausgehen, um gemeinsam für Prinzipien einzustehen. Ziel muss es sein, auch in langen und schwierigen Verhandlungen bereits vereinbarte Sprache, Normen und Menschenrechte zu schützen – und wo immer möglich weiterzuentwickeln. Denn einen alternativen Ort gibt es nicht, um globale Normen zu entwickeln, die Menschenrechte weltweit zu schützen und gemeinsame Lösungen für globale Probleme zu vereinbaren.

Die derzeitige COVID-19-Pandemie macht deutlich, wie wichtig es ist, einen solchen gemeinsamen

Ort zu haben. Zugleich wird offensichtlich, wie fragil dieses System ist und wie sehr es untergraben wird, wenn zum Beispiel der frühere US-Präsident Donald Trump die Zahlungen an die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation – WHO) einstellte und den Austritt bekannt gab. Zugleich stellt sich die Frage, wie die Vereinten Nationen funktionieren und wie Beschlüsse gefasst werden können, wenn keine normalen Sitzungen möglich sind. Auch bei den UN werden zurzeit virtuelle und digitale Verfahren erprobt. Der Sicherheitsrat und die Generalversammlung haben auf diesem Wege bereits Beschlüsse gefasst. Diese neuen Methoden werden die in diesem Artikel beschriebenen Verhandlungsdynamiken und die Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft erheblich verändern. Von zentraler Wichtigkeit ist es, dass das System der Vereinten Nationen durch diese neue Arbeitsweise nicht dauerhaft geschädigt wird.

Die CSW wird im März dieses Jahres virtuell tagen. Mitgliedstaaten, die unter normalen Umständen zivilgesellschaftliche Organisationen in ihre Delegationen integrieren, sollten Wege finden, um diese auch bei virtuellen Verhandlungen einzubinden. Dies wird für alle Beteiligten herausfordernd: Sie werden sich nicht nur an unterschiedlichen Orten, sondern auch in unterschiedlichen Zeitzonen befinden. In der COVID-19-Pandemie ist jedoch deutlich geworden, wie viel möglich ist, wenn neue Formate und Techniken genutzt werden. Diese Techniken und Formate sollten auch genutzt werden, um die Zivilgesellschaft in Veranstaltungen wie die CSW einzubinden. Der Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) in Genf hat im Jahr 2020 gezeigt, wie es gehen kann, und auch bei den Vereinten Nationen in New York wird darüber nachgedacht, wie die Einbindung gelingen kann. Es sollten zudem Lösungen gefunden werden, um die Expertise von zivilgesellschaftlichen Organisationen weiter in die Verhandlungen einfließen zu lassen. Hier liegt die Verantwortung vor allem bei den Mitgliedstaaten.

Die Pandemie wird an vielen Orten als Vorwand genutzt, um die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft weiter einzuschränken. Umso wichtiger ist es, dass Staaten wie Deutschland auch im Rahmen der UN zeigen, dass zivilgesellschaftliche Partizipation möglich ist – und den mühsamen Weg zum Kompromiss erleichtern kann.

English Abstract

Katrin Erlingsen

The Tedious Path to Compromise pp. 23–28

Every year, member states negotiate numerous resolutions at the United Nations. Although the process of coming to an agreement might seem opaque from the outside, the negotiations follow a certain structure and provide opportunities for engagement from global civil society. Using the example of comprehensive sex education in a text adopted by the Commission on the Status of Women (CSW) in 2018, the article sheds light on this process. Furthermore, it underlines why it is important for states and civil society to engage in these processes in times where voices questioning the United Nations are getting louder.

Keywords: Frauen/Frauenrechte, Mitgliedschaft, Pandemie, UN-Dokument/Resolution/Bericht, Zivilgesellschaft, Women/Women's Rights, Membership, Pandemic, UN Document/Resolution/Report, Civil Society

¹⁰ Siehe hierzu Tanja Brühl, *Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen?*, VEREINTE NATIONEN (VN), 1/2019, S. 3–8.

Urbanisierung in Afrika – eine unterschätzte Herausforderung

Die Bevölkerung in den afrikanischen Städten wird bis zum Jahr 2050 um rund eine Milliarde Menschen wachsen. Das erfordert einen gewaltigen Ausbau an Infrastruktur und Dienstleistungen. Stadtentwicklung im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) braucht deshalb eine deutlich größere Unterstützung der internationalen Gemeinschaft.



Foto: DBT/S. von Saldern

Christoph Matschie, geb. 1961, ist Mitglied des Deutschen Bundestags und dort im Auswärtigen Ausschuss sowie im Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung.

✉ christoph.matschie@bundestag.de

In Städten werden die meisten Ressourcen aufgebraucht und 70 Prozent des in die Atmosphäre gelangenden Kohlendioxids ausgestoßen. Aber auch mit Blick auf alle anderen SDGs ist es wichtig, die Rolle der Städte mitzudenken, denn dort lebt schon jetzt der größte Teil der Menschheit.² Das weitere Wachstum der Weltbevölkerung wird vor allem ein Wachstum der Stadtbevölkerung sein.

Das Tempo und der Umfang der Urbanisierung stellt einige Regionen der Erde vor enorme Herausforderungen. Das gilt besonders für den afrikanischen Kontinent: Von 491 Millionen Menschen im Jahr 2015 wird sich die afrikanische Stadtbevölkerung nach Prognosen der UN auf rund 1,5 Milliarden Menschen im Jahr 2050 nahezu verdreifachen.³ Das heißt innerhalb von dreieinhalb Jahrzehnten müssen für eine Milliarde Menschen zusätzlich Wohnraum, Infrastruktur und Dienstleistungen in afrikanischen Städten zur Verfügung gestellt werden – eine gewaltige Herausforderung. Auch wenn gegenwärtig noch über die Hälfte der Bevölkerung Afrikas in ländlichen Räumen lebt⁴, wird ein Perspektivwechsel notwendig. Nicht mehr der ländliche, sondern der städtische Raum wird Afrika in Zukunft dominieren und das muss sich in unserer Zusammenarbeit niederschlagen. Dafür braucht es neue Strategien und Instrumente. Die Europäische Union (EU) hat mit Antritt der aktuellen Kommis-

Mit dem Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen und den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) haben sich die Vereinten Nationen auf einen Weg zur Lösung wichtiger Menschheitsfragen geeinigt. Auf diesem Weg soll die Weltgemeinschaft bis zum Jahr 2030 weder mit Armut noch Hunger leben müssen und aus der Klimakrise herausgefunden haben. Es ist der Plan für eine – von der Weltgemeinschaft entwickelte – nachhaltige Zukunft.

UN-Generalsekretär António Guterres hat vor gut einem Jahr in einer Rede¹ deutlich gemacht, dass sich vor allem in den Städten entscheiden wird, ob die Menschheit den Kampf um das Klima gewinnen oder verlieren wird. Guterres hat Recht:

¹ António Guterres, Remarks at C40 World Mayors Summit, 11.10.2019, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-10-11/remarks-c40-world-mayors-summit

² Den Berechnungen der UN zufolge leben 55 Prozent der globalen Bevölkerung in urbanen Räumen, siehe UN Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), 68% of the World Population Projected to Live in Urban Areas by 2050, says UN, 16.5.2018, www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html. Kritisiert wurde dieses Ergebnis von Forscherinnen und Forschern der Europäischen Kommission. Sie gehen davon aus, dass schon weitaus mehr Menschen, etwa 80 Prozent, weltweit in Städten leben. Vgl. Lewis Dijkstra et al., Applying the Degree of Urbanisation to the Globe, A New Harmonised Definition Reveals a Different Picture of Global Urbanisation, *Journal of Urban Economics*, 48. Jg., 6/2020, doi.org/10.1016/j.jue.2020.103312

³ UN DESA, World Urbanization Prospects 2018, population.un.org/wup/

⁴ Ebd.

sion die Kooperation zwischen Europa und Afrika zu einer zentralen Aufgabe erklärt. Eine neue EU-Afrika-Strategie⁵ wurde auf den Weg gebracht und dennoch fehlt es gerade mit Blick auf die Urbanisierung an wirksamen Instrumenten, um den Anspruch einer intensivierten Zusammenarbeit mit Leben zu erfüllen.

Der Bundestag hat deshalb am 16. Dezember 2020 eine Anhörung zum Thema Urbanisierung in Afrika veranstaltet. Die Leitfrage war dabei, wo die größten Herausforderungen liegen und wie sich Deutschland, die EU oder auch die Vereinten Nationen bei der Lösung dieser Herausforderungen engagieren können.

Urbanisierung in Afrika: Herausforderung und Chance

Steigende Urbanisierungsraten sind ein Makrotrend auf dem afrikanischen Kontinent. Sie entwickeln sich in unterschiedlichen Regionen ähnlich, wenn auch nicht überall mit der gleichen Geschwindigkeit. Exemplarisch dafür seien hier drei Staaten erwähnt, die für die zukünftige Entwick-

Nach Prognosen des ›Global Cities Institute‹ der Universität von Toronto könnte Lagos am Ende des Jahrhunderts mit rund 88 Millionen Einwohnern die größte Stadt der Welt sein. Auf den Plätzen zwei und drei folgen dann Kinshasa und Daressalam. Ähnliche Prozesse sind in Äthiopien zu beobachten, für das im Jahr 2050 eine Einwohnerzahl von 205 Millionen prognostiziert wird: Während heute noch vergleichsweise wenig Menschen in den urbanen Räumen des Landes leben, wächst seine Stadtbevölkerung um mehr als fünf Prozent im Jahr.⁶ Die jährliche Wachstumsrate der Hauptstadt Addis Abeba liegt bei knapp über vier Prozent.⁷ Das Gleiche gilt für die DR Kongo, deren Bevölkerung im Jahr 2050 bei 195 Millionen Menschen liegen wird und deren Stadtbevölkerung momentan um vier Prozent im Jahr wächst. Kinshasa, die kongolesische Hauptstadt, könnte mit einem Bevölkerungswachstum von zurzeit fünf Prozent pro Jahr in zehn Jahren mit dann 21,9 Millionen Menschen die bevölkerungsreichste Stadt Afrikas südlich der Sahara sein.⁸

Triebkräfte der Urbanisierung in Afrika sind dabei vor allem das Bevölkerungswachstum in den Städten selbst, aber auch Migrationsbewegungen vom ländlichen in den städtischen Raum. Den größten Teil dieser Entwicklung werden allerdings nicht die erwähnten Megastädte, sondern die kleinen und mittleren Städte auffangen müssen.

Viele Menschen wollen von den ökonomischen Möglichkeiten der Städte und besseren Dienstleistungen profitieren. Doch gerade hier gibt es schon heute große Probleme. Die Vorteile, die Städte normalerweise bieten, wie größere wirtschaftliche Produktivität, bessere Grundversorgung mit Dienstleistungen, bessere Bildungschancen, Zugang zu moderner Gesundheitsversorgung oder die Vielfalt an demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten, werden von den meisten Städten in Subsahara-Afrika nicht oder nur sehr eingeschränkt erreicht.⁹ Über 60 Prozent der städtischen Bevölkerung Afrikas lebt in informellen Siedlungen, in prekären Wohnverhältnissen, viele ohne Wasser- oder Stromversorgung und ohne Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. Die Existenzsicherung läuft auch in den Städten überwiegend über den informellen Sektor,

lung auf dem afrikanischen Kontinent eine wichtige Rolle spielen: Nigeria, Äthiopien und die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo).

Nigeria wird in 30 Jahren das Land mit der drittgrößten Bevölkerung der Welt sein – rund 400 Millionen Menschen. Die meisten Einwohnerinnen und Einwohner Nigerias werden dann in urbanen Räumen leben. In Lagos, der größten Stadt, leben momentan 14 Millionen Menschen. Die Stadtbevölkerung hat sich dort in den letzten 20 Jahren verdoppelt und die Entwicklung hält weiter an.

Nigeria wird in 30 Jahren das Land mit der drittgrößten Bevölkerung der Welt sein.

⁵ European Council – Council of the European Union, 9265/20, 30.6.2020, www.consilium.europa.eu/media/44788/st_9265_2020_init_en.pdf

⁶ World Bank Group, Ethiopia Urbanization Review: Urban Institutions for a Middle-Income Ethiopia, Washington, D.C., 2015, openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22979

⁷ UN DESA, World Urbanization Prospects 2018, a.a.O. (Anm. 3).

⁸ World Bank, Democratic Republic of Congo Urbanization Review: Productive and Inclusive Cities for an Emerging Congo, Washington, D.C. 2018, openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28931

⁹ Edgar Pieterse, Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag zum Thema Urbanisation in Africa – Challenges for Development Cooperation, Ausschussdrucksache 19(19)404 e, 16.12.2020, www.bundestag.de/resource/blob/812728/2106943891ee1be2aec8efb6f10dc275/stellungnahme-prof-dr-edgar-pieterse-data.pdf

der in Afrika insgesamt rund 85 Prozent der Beschäftigung ausmacht.¹⁰

Diesen Ist-Zustand und die Wachstumsprognose der Städte vor Augen, wird klar, wie groß die Herausforderung für Regierungen und Stadtverwaltungen in afrikanischen Staaten ist. Sie ist aber auch eine Herausforderung für die Weltgemeinschaft, wenn sie ihre SDGs erreichen und den Klimawandel begrenzen will. Ohne eine gelingende Stadtentwicklung wird es weder möglich sein, einer rasch wachsenden Bevölkerung ausreichende Einkommens- und Lebensmöglichkeiten zu bieten, noch wird es möglich sein, die Umweltschutzziele zu erreichen. Darum ist es dringend geboten, die existierenden Kooperationsansätze der Aufgabe angemessen zu erweitern und auszubauen.

In der Anhörung des Bundestags ging es deshalb mit den afrikanischen und deutschen Gesprächspartnern aus ihrer jeweiligen Perspektive um die Fragen: Wo liegen die größten Herausforderungen bei der Gestaltung der Urbanisierung? Welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit sind sinnvoll und wie kann der große Bedarf an Infrastruktur finanziert werden?

Entwicklung der Regierungsführung als zentrale Voraussetzung

Da es auf dem afrikanischen Kontinent 54 zum Teil sehr unterschiedliche Staaten gibt, variieren die Bedingungen für die Stadtentwicklung erheblich. Die mögliche Zusammenarbeit muss also auf die jeweilige Situation einzelner Staaten und konkreter Städte zugeschnitten sein, wenn sie erfolgreich sein soll. Bisher verfügen nur 18 Staaten über nationale Stadtentwicklungspolitiken. Ein noch kleinerer Teil hat Instrumente zur Umsetzung solcher Politiken entwickelt. Oft fehlt es am politischen Willen der Regierungen, die Städte als eigenständige Akteure anzuerkennen. Dahinter stehen vor allem Fragen der Machtverteilung. Dadurch fehlt es aktuell den meisten Städten an finanziellen Ressourcen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine aktive und selbstbestimmte Stadtgestaltung. Fehlendes Personal in Stadtverwaltungen, unzureichende technische Möglichkeiten oder mangelnde Ausbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind die Folge.

Eine wichtige Aufgabe für die Vereinten Nationen aber auch für die EU und ihre Mitgliedstaaten wäre es daher, in der Zusammenarbeit mit afrika-

nischen Staaten auf eine finanzielle und regulatorische Verbesserung der Rahmenbedingungen für Stadtentwicklung hinzuwirken. Der kommende Gipfel zwischen EU und Afrikanischer Union (AU) wäre eine gute Gelegenheit, dieses Thema auf die politische Agenda zu setzen. Bislang spielen die Städte als wesentliche Akteure in der EU-Afrika-Strategie keine Rolle. Auf UN-Ebene sollte der Überprüfungsmechanismus der Agenda 2030 genutzt werden, um dem Thema Stadtentwicklung als

Bislang spielen die Städte als wesentliche Akteure in der EU-Afrika-Strategie keine Rolle.

wesentliches Feld der Umsetzung der SDGs mehr Gewicht zu geben. Der Weltstädte-Bericht aus dem Jahr 2020 des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat) liefert dafür gute inhaltliche Impulse.¹¹

Gelungene Stadtentwicklung braucht umsichtige Planung unter Berücksichtigung der gegebenen Handlungsmöglichkeiten und vor allem die Einbeziehung der wesentlichen Akteure vor Ort. Daher ist es wichtig, die Lösungskompetenzen der afrikanischen Partner zu stärken. Der Stadtforscher Edgar Pieterse, Direktor des ›African Centre for Cities‹ der Universität von Kapstadt, hat dazu vorgeschlagen, einen Fonds für städtische Lösungen unter Führung der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) aufzulegen, der die angewandte Forschung zu konkreten Stadtentwicklungsprojekten in afrikanischen Städten fördert. Hier könnten weitere Partner wie die Europäische Investitionsbank (EIB) oder die Weltbank eingebunden werden, auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) könnte sich beteiligen. Damit wäre ein institutioneller Rahmen geschaffen, der es erlaubt, die Fragen der Stadtentwicklung in Afrika systemisch anzugehen. Die erarbeiteten Lösungen für einzelne Städte sollten auf einer gemeinsamen Plattform zum Erfahrungsaustausch zur Verfügung stehen. Wichtige Erkenntnisse können dann wiederum in die Ausbildung von Fachkräften für die Stadtverwaltungen und Ministerien einfließen.¹² Der Grundgedanke, dass Lösungen für die Stadtentwicklung in Afrika nicht

¹⁰ International Labor Organization (ILO), Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, 30.04.2018, www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm

¹¹ UN-Habitat, World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization, unhabitat.org/World%20Cities%20Report%202020

¹² Pieterse, Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag, a.a.O. (Anm. 9).



Blick auf den Stadtteil Ikotun von Lagos in Nigeria. Die gelben Kleinbusse mit dem Spitznamen ›Danfo‹ prägen das Stadtbild und den überlasteten Nahverkehr.

FOTO: INTERNATIONAL MONETARY FUND/FLICKR (CC BY-NC-DN 2.0)

von außen, sondern von den Akteuren selbst kommen müssen, wird auch von anderen Fachleuten geteilt.¹³ Das sollte bei der Entwicklung von neuen Instrumenten der Zusammenarbeit unbedingt beachtet werden.

Ausbau der Infrastruktur

Offensichtlich ist, dass in erheblichem Umfang neue Infrastruktur gebaut werden muss, um die Städte lebenswerter und wirtschaftlich erfolgreicher zu machen und eine rasch wachsende Zahl an Einwohnern zu versorgen.

Richtig geplant, können Investitionen in die Infrastruktur für eine Produktivitätssteigerung sorgen, von der vor allem vergleichsweise ärmere Menschen profitieren.¹⁴ Das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens könnte so auch insgesamt erheblich gesteigert werden.¹⁵

Außerdem hat die städtische Infrastruktur einen großen Einfluss auf die globalen Kohlendioxid-

Emissionen – klimafreundlich gestaltet unterstützt sie die Ziele des Klimaübereinkommens von Paris. Die Art und Weise, wie Infrastruktur aufgebaut wird und funktioniert, legt langfristig fest, welche Menge an Kohlendioxid zukünftig emittiert wird.

Handlungsbedarf gibt es vor allem für:

- **Wohnraum:** Bisher sind viele Städte des afrikanischen Kontinents nicht kompakt und inklusiv genug. Die Fläche der besiedelten Gebiete dehnt sich unkontrolliert aus. Häufig ist Wohnraum überfüllt und nicht formal an den Rest der Stadt angebunden. Über 60 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner urbaner Räume in Subsahara-Afrika leben in Slums beziehungsweise informellen Siedlungen. Investitionen in erschwinglichen urbanen Wohnraum haben direkten Einfluss auf mindestens drei Viertel der SDGs.¹⁶
- **Wasser und Sanitäranlagen:** Noch gibt es nicht genügend Möglichkeiten, Zugang zu sauberem Trinkwasser und ausreichender Hygiene zu erhalten. Dies hat erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Gesundheitszustand der dortigen Bevölkerung und die Kindersterblichkeit. Zudem bindet die Beschaffung von Wasser oft viel Zeit, die für andere Aufgaben dann fehlt.
- **Mobilität:** Öffentlicher Transport ist in vielen Städten schlecht ausgebaut und für viele Menschen zu teuer. Paratransitfahrzeuge, wie etwa Minibusse, Motorräder oder Tuk-Tuks, sind momentan die Alternative, die aber mit erheblichen Umweltbelastungen verbunden und den wachsenden Staus genauso ausgeliefert sind, wie der Individualverkehr.
- **Energieversorgung:** In vielen afrikanischen Städten ist die Stromversorgung bislang unzuverlässig. Zum Teil ist sie abhängig von den Lieferungen aus Nachbarländern. Ist der Energiebedarf nicht gedeckt, kann sich die Wirtschaft schlecht entwickeln. Lieferketten können nicht eingehalten werden. Aber auch wichtige Dienstleistungen wie Krankenhäuser funktionieren nicht zuverlässig.
- **Digitale Infrastruktur:** Noch können in Subsahara-Afrika nur etwa 24 Prozent der Einwohner-

¹³ Astrid Ley, Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag zum Thema Urbanisation in Africa – Challenges for Development Cooperation, Ausschussdrucksache 19(19)404 b, 16.12.2020, www.bundestag.de/resource/blob/812722/e434885affa1ee345ee6f28ed7af9714/stellungnahme-prof-dr-astrid-ley-data.pdf und Martin Dirr, Anhörung des Bundestags am 16.12.2020 Astrid Ley, Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag zum Thema Urbanisation in Africa – Challenges for Development Cooperation, Ausschussdrucksache 19(19)404 a, 16.12.2020, www.bundestag.de/resource/blob/812720/67a25b67c4dce13ed84b65c46801aa9e/stellungnahme-martin-dirr-data.pdf. Siehe auch Deutscher Bundestag, Wie das massive Städtewachstum in Afrika gestaltet werden kann, 16.12.2020, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw51-pa-entwicklung-806488

¹⁴ Zum Beispiel Odongo Kodongo/Kalu Ojah, Does Infrastructure Really Explain Economic Growth in Sub-Saharan Africa?, Review of Development Finance, 6. Jg., 2/2016, S. 105–125.

¹⁵ UN-Habitat, World Cities Report 2020, a.a.O. (Anm. 11), S. 242.

¹⁶ Ebd.

rinnen und Einwohner¹⁷ das Internet nutzen. Ein Internetzugang ist gemessen am Einkommen um ein Vielfaches teurer als in Europa. Hier besteht ein enormer Ausbaubedarf, um die Chancen neuer Technologien nutzen zu können. Für die wirtschaftliche Entwicklung der Städte hat der Zugang zu schnellen Netzen eine zentrale Bedeutung.

Bei all dem ist offensichtlich, dass es sich beim Thema Stadtentwicklung um eine sehr komplexe Herausforderung handelt, die sich nicht mit klassischen sektoralen Ansätzen lösen lässt. Es braucht eine auf die konkrete Stadtsituation bezogene Bündelung der Investitionen. Ein gutes Beispiel hierfür ist das integrierte Stadtentwicklungskonzept (Integrated Urban Development Framework) in Südafrika mit einem »lernenden Netzwerk« (Peer-Learning Network), an dem auch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) beteiligt ist.

Oft wird aus der europäischen Perspektive übersehen, welchen erheblichen Beitrag informelle Siedlungen und informelle Wirtschaft zur Deckung des Wohnungsbedarfs und zur Einkommenssicherung unter schwierigen Bedingungen leisten. Edgar Pieterse hat sie einmal »die wirkliche afrikanische Stadt« genannt.¹⁸ Die Anerkennung dieser Leistungen ist wichtig, um gemeinsam mit den wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort Lösungen zur weiteren Entwicklung zu finden. Die können zum Beispiel in einer Aufwertung von informellen Siedlungen liegen, um soziale Netzwerke zu erhalten und Zwangsumsiedlungen zu vermeiden.¹⁹

Infrastruktur finanzieren

Neben der schon erwähnten Stadtplanung und Projektentwicklung ist die Finanzierung von Infrastruktur die zweite große Herausforderung. Zwischen Finanzierungsbedarf und vorhandenen Ressourcen klafft nach Angaben der GIZ eine Lücke von derzeit insgesamt 130 bis 170 Milliarden US-Dollar pro Jahr für den Infrastrukturausbau in Afrika südlich der Sahara. Der größte Teil davon entfällt auf die Städte. Es wird also in den nächsten Jahren darauf ankommen, einerseits die Städte bes-

ser in die Lage zu versetzen, ihre Projekte so vorzubereiten, dass sie finanzierungsfähig und dauerhaft bewirtschaftbar sind, und andererseits Finanzierungsmöglichkeiten so weiter zu entwickeln, dass Städte sie besser nutzen können. So heißt es in der »Neuen Urbanen Agenda« verabschiedet von der UN-Generalversammlung im Dezember 2016 in Punkt 142: »Wir laden die internationalen multilateralen Finanzinstitutionen, die regionalen Entwicklungs-

Neben der Stadtplanung ist die Finanzierung von Infrastruktur die zweite große Herausforderung.

banken, die Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen und die Agenturen für Zusammenarbeit ein, Programme und Projekte zur Umsetzung der Neuen Urbanen Agenda, insbesondere in den Entwicklungsländern, finanziell zu unterstützen, einschließlich durch innovative Finanzierungsmechanismen.«²⁰

Bisher decken zum Beispiel Kredite multilateraler Banken an afrikanische Städte nur einen sehr kleinen Teil des tatsächlichen Bedarfs. Es gibt allerdings auch neue ermutigende Initiativen wie den Stadt- und Gemeindeentwicklungsfonds für Afrika der AfDB. Multilaterale Entwicklungsbanken konnten in den vergangenen Jahren so zumindest einige Finanzierungslücken schließen. Allerdings besteht hier weiterhin erheblicher Handlungsbedarf. Ein globaler Stadtentwicklungsfonds nach dem Vorbild des internationalen Klimafonds könnte eine zusätzliche Option sein, um Finanzierungen für Städte verfügbar zu machen. Auch die deutsche und europäische Entwicklungszusammenarbeit sollte konsequenter Finanzierungsinstrumente für den Infrastrukturausbau entwickeln, die direkt von den Kommunen genutzt werden können.

Die von verschiedenen Gebern, unter anderem auch der Bundesregierung, geförderte »C40-Städte-Finanzierungsfazilität« (C40 Cities Finance Facility) ist ein guter Ansatz zum Aufbau von Fähigkeiten im Finanzierungsbereich. Hier werden Städte bei

¹⁷ The World Bank, Individuals Using the Internet (percent of population) – Sub-Saharan Africa, 1991–2018, data.worldbank.org/indicator/it.net.user.zs?locations=zg

¹⁸ Edgar Pieterse, African Cities: Grasping the Unknowable, Inaugural Lecture, 26.8.2009, www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/grasping-the-unknowable-26-august-09.pdf

¹⁹ Ley, Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag, a.a.O. (Anm. 13).

²⁰ UN-Dok. A/RES/71/256 v. 23.12.2016, Abs. 142.

der Entwicklung finanzierungsfähiger Infrastrukturprojekte und bei der Erschließung neuer Finanzierungsquellen beraten.

Die Weltbank und die EIB setzen sich beispielsweise für eine klimaneutrale Urbanisierung ein: Mit dem neuen Städtischen Klimafinanzierungslückenfonds (City Climate Finance Gap Fund) fördern sie

oder die EU ihre Kooperations- und Unterstützungsangebote auf Augenhöhe mit den Herausforderungen bringen. Gelingt es nicht, die Urbanisierung in Afrika ökonomisch erfolgreich, nachhaltig und menschenwürdig zu gestalten, werden die negativen politischen Folgen besonders Europa treffen. Aber auch die globalen Klimaziele werden dann nicht erreichbar sein.

Je mehr Menschen in Städten leben, desto wichtiger wird ›die Stadt‹ als Problemlöser.

ausschließlich nachhaltige Entwicklungsprojekte in Städten – durch technische Assistenz bei der Projektplanung und den Zufluss von Investitionen.

Ein Beispiel für die bisherige Arbeit der UN zur nachhaltigen Urbanisierung in Afrika ist das Programm für nachhaltige Städte. Mit ihm werden Umweltschutzprojekte in Entwicklungsländern finanziert. Die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility – GEF) trägt das Programm und hat bisher Projekte in 28 Städten umgesetzt, von denen fünf in Subsahara-Afrika liegen: Dakar, Saint-Louis, Diamniadio in Senegal, Abidjan in Côte d'Ivoire und Johannesburg in Südafrika.

Trotz der angeführten positiven Beispiele bleibt der Handlungsbedarf in den kommenden Jahren riesig. Angesichts der Tatsache, dass bis zum Jahr 2050 eine Milliarde Menschen zusätzlich in afrikanischen Städten leben werden, müssen sowohl die UN als auch wichtige Partner wie Deutschland

Städte zu direkten Kooperationspartnern machen

Wie oben ausgeführt ist es wichtig, nationale Stadtentwicklungsstrategien in afrikanischen Staaten zu unterstützen oder auf den Weg zu bringen. Dies muss ein zentrales Thema der Zusammenarbeit sowohl bilateral als auch multilateral bleiben. Gleichzeitig müssen aber alle Kooperationsformen ausgebaut werden, die geeignet sind, Städte direkt und ohne Umwege zu unterstützen. Netzwerke wie die Vereinigten Städte und Kommunalverwaltungen Afrikas (UCLGA) können hier eine wichtige Brücke und eine Plattform des Austauschs sein.

UN-Initiativen wie die ›Neue Urbane Agenda‹ oder die Empfehlungen des Weltstädte-Berichts aus dem Jahr 2020 sind wichtig, aber sie brauchen konkrete Instrumente für ihre Umsetzung. Das gilt insbesondere für die hier diskutierte Urbanisierung in Afrika.

In der Anhörung des Bundestags waren sich nahezu alle Expertinnen und Experten einig, dass sinnvolle Lösungen für konkrete Stadtentwicklungsprobleme nur mit den Akteuren vor Ort gefunden werden können. Das bedeutet, dass wir bessere Instrumente brauchen, die die Entwicklung der Expertise von Stadtverwaltungen, Planungsbüros, zivilgesellschaftlichen Organisationen und angewandter Forschung fördern. Dabei sollte diese Förderung den Akteuren direkt zugänglich sein. An erster Stelle stehen also nicht technische Lösungen, sondern das Management der komplexen Fragen der Stadtentwicklung.

Je mehr Menschen in Städten leben – und dieser Trend beschleunigt sich gerade in Afrika enorm –, desto wichtiger wird ›die Stadt‹ als Problemlöser, aber auch als politischer Handlungsraum. Hier entscheidet sich, ob Zusammenleben gelingt und ob wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt allen zugutekommt. Hier entscheidet sich aber auch, ob die Menschheit globale Herausforderungen wie den Klimawandel erfolgreich bewältigen kann.

Es ist also höchste Zeit, dass die Städte als wichtigste Akteure im 21. Jahrhundert ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit rücken. Das gilt für die europäische Zusammenarbeit mit dem afrikanischen Kontinent in ganz besonderer Weise.

English Abstract

Christoph Matschie

Urbanization in Africa – An Underestimated Challenge pp. 29–34

The population of African cities will grow by almost one billion inhabitants in the coming three decades. A tremendous effort is needed to cope with this challenge and build up the necessary infrastructure and services. The international community has to improve and increase its support for cities in order to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). Not only nations, but also cities themselves should become our cooperation partners for this purpose. As such, they need to be directly supported by adequate financial instruments on par with the challenges of sustainable economic growth and a dignified life.

Keywords: Afrika, Bevölkerung, Nachhaltige Entwicklungsziele, Stadtentwicklung/Urbanisierung, Subsahara, Africa, Population, Sustainable Development Goals (SDGs), Urban Development, Urbanization, Sub-Saharan

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Weltraumausschuss | Tagungen 2020

- Ausfall von Tagungen wegen der COVID-19-Pandemie
- Keine Einigkeit über LTS-Arbeitsgruppenvorsitz
- Rechtsrahmen für Aktivitäten auf Himmelskörpern

Die COVID-19-Pandemie verhinderte, dass der **UN-Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums (Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – COPUOS)** im Jahr 2020 seine Tagungen durchführen konnte. Lediglich die 57. Tagung des wissenschaftlich-technischen Unterausschusses konnte wie geplant stattfinden. Die 59. Tagung des Rechtsunterausschusses im April sowie die 63. Tagung des Hauptausschusses im Juni mussten abgesagt werden. In einem schriftlichen Umlaufverfahren wurden die nötigen Beschlüsse gefasst. Sie betreffen unter anderem die Wahl der Vorsitzenden, Tagesordnungen für die Sitzungen 2021 sowie die Verlängerung der Arbeitsgruppe ›Space2030‹-Agenda um ein Jahr. Der COPUOS zählt mittlerweile 95 Mitgliedstaaten. Im Berichtszeitraum sind die Dominikanische Republik, Ruanda und Singapur hinzugekommen.

Nachhaltige Weltraumaktivitäten

Themen der 57. Tagung des wissenschaftlich-technischen Unterausschusses (3.–14.2.) waren der Informationsaustausch zu nationalen und internationalen Raumfahrtaktivitäten und die Nutzung von Raumfahrtanwendungen für nachhaltige Entwicklung, Katastrophenmanagement und andere gesellschaftliche Ziele.

Der Unterausschuss nahm den Bericht der Plattform der Vereinten Nationen für raumfahrtgestützte Informationen für Katastrophenmanagement und Notfallmaßnahmen (United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response – UN-SPIDER) unter anderem zu technischen Beratungsmissionen in Äthiopien, Ecuador, Kamerun, Myanmar und Peru entgegen. Dominierendes Thema war jedoch erneut die langfristige Nachhaltigkeit von Weltraumaktivitäten (Long-term Sustainability of Outer Space Activities – LTS). Nach Annahme eines ersten Kompendiums von 21 LTS-Richtlinien im Jahr 2019 soll mit der Fortsetzung der LTS-Arbeitsgruppe ein Forum entstehen, in dem über die Umsetzung berichtet und neue Richtlinienvorschläge diskutiert werden. Aufgrund inhaltlicher Differenzen war es jedoch nicht möglich, auf der Grundlage der eingegangenen Kandidaturen (Indien, Japan, Schweiz, Vereinigte Arabische Emirate) ein Büro für die Arbeitsgruppe zu bestimmen und einen Arbeitsplan festzulegen.

Aktivitäten auf Himmelskörpern

Die Absage des Rechtsunterausschusses war umso misslicher, als dass angesichts immer mehr staatlicher und nichtstaat-

licher Raumfahrtaktivitäten der Ruf nach der Weiterentwicklung des Weltraumrechts lauter wird. Dies betrifft insbesondere die Erforschung und Nutzung des Mondes und anderer Himmelskörper, aber auch die Errichtung eines globalen Weltraum-Verkehrsmanagements. Vertrag werden mussten unter anderem die angesetzten Konsultationen zum Thema Weltraumressourcen. Deren Ziel ist die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines internationalen Rechtsrahmens für die Nutzung und Ausbeutung von Ressourcen auf den Himmelskörpern. Zuletzt haben die USA einen Prinzipienkatalog vorgelegt, zu dem sich die am US-Mondexplorationsprogramm ›Artemis‹ teilnehmenden internationalen Partner bekennen sollen (Artemis Accords). Eine Aussprache steht noch aus.

Verantwortliches Verhalten

Im September informierte Großbritannien die COPUOS-Mitgliedstaaten über einen Resolutionsentwurf für den Ersten Ausschuss der Generalversammlung für Abrüstung und internationale Sicherheit zum Thema Reduzierung von Weltraumbedrohungen durch verantwortungsbewusstes Verhalten. Die sicherheitspolitische Initiative will die mit neuen Weltraumtechnologien einhergehenden Konfliktpotenziale und Risiken analysieren und mit geeigneten politischen Maßnahmen minimieren.

Franziska Knur

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Franziska Knur, Weltraumausschuss: Tagungen 2019, VN, 1/2020, S. 31, fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen Folter | 69. Tagung 2020

- Zwei Tagungen wegen der COVID-19-Pandemie abgesagt
- Virtuelles Format sorgte für Schwierigkeiten
- Auswirkungen der Pandemie auf Misshandelte

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment – UN-CAT; Anti-Folter-Konvention)** verfügte im Dezember 2020 über 171 Vertragsstaaten. Im Laufe des Jahres sind der Konvention zwei neue Vertragsstaaten beigetreten: Oman sowie St. Kitts und Nevis. Die Zahl der Vertragsstaaten, die die Kompetenz des **Ausschusses gegen Folter (Committee Against Torture – CAT)** zur Überprüfung von Individualbeschwerden (Artikel 22 Anti-Folter-Konvention) anerkannt haben, ist mit den Malediven auf 69 gestiegen. Das Fakultativprotokoll hat im Berichtszeitraum unverändert 90 Vertragsstaaten. Der durch das Protokoll geschaffene Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT) unternimmt regelmäßige Staatenbesuche und ist dazu befugt, diese auch unangekündigt durchzuführen.

Die Tagungen des Ausschusses konnten aufgrund der COVID-19-Pandemie

nicht wie üblich in Genf stattfinden. Im Berichtszeitraum waren zwei turnusmäßige Tagungen (69. Tagung: 20.4.–15.5. und 71. Tagung: 9.11.–4.12.2020) und eine zusätzliche Tagung (ursprünglich 70. Tagung: 13.–30.7.2020) geplant. Im Zuge der Pandemie wurden die Frühlings- und Herbsttagung abgesagt. Die Sommertagung wurde in eingeschränkter Form online als 69. Tagung gehalten. Anstelle der mehrtägigen Tagungen gab es eine virtuelle Sitzung. Thema war dabei vor allem Organisatorisches und Auswirkungen der Pandemie auf die Arbeit des Ausschusses.

Das virtuelle Format sorgte für mehrere Schwierigkeiten. Insbesondere galt das für die Besprechung der Staatenberichte und die Diskussion und Entscheidungsfindung von Individualbeschwerden. Ein großes Problem war, dass in dem virtuellen Format keine Vertraulichkeit bei privaten Sitzungen sichergestellt werden konnte. Auch konnte nicht garantiert werden, dass die Treffen in die Arbeitssprachen des Ausschusses simultan übersetzt werden. Beides machte es für den Ausschuss unmöglich, sich

mit den Staatenberichten und den Individualbeschwerden zu befassen. Letztlich war auch die Zeitverschiebung zwischen den Ausschussmitgliedern ein Problem. Deswegen wurde die Bearbeitung der angekündigten Berichte und Beschwerden verschoben.

Bei der Frühlingstagung hätten die Staatenberichte von Island, Kenia, Kuba, Montenegro, Uruguay und den Vereinigten Arabischen Emiraten Thema sein sollen. Deren Besprechung wurde vorläufig auf die Frühlingssitzung 2021 verschoben. Maßgeblich für die Wiederaufnahme der normalen Ausschussarbeit ist aber die Wiederaufnahme der Tagungen vor Ort.

Trotz des Ausnahmezustands hat der Ausschuss im Sommer auch einige inhaltliche Aspekte thematisieren können. Dies betrifft vor allem die Auswirkung von COVID-19 auf Folter und Misshandlungen. Im Rahmen des UN-Tages für Folteropfer am 26. Juni 2020 wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Pandemie weltweit zu einer Eskalation von Folter und Misshandlungen führen könnte. In einer gemeinsamen Erklärung haben der Ausschuss, der Unterausschuss, der UN-Sonderberichterstatter Nils Melzer und der Freiwillige Fonds der Vereinten Nationen für Opfer der Folter (UN Voluntary Fund for the Victims of Torture) darauf hingewiesen, dass inhaftierte Personen besonders gefährdet seien, sich mit dem Virus zu infizieren. Das sei in Anbetracht der Tatsache, dass diese Personen sowieso schon der Gefahr von Folter oder Misshandlungen ausgesetzt sind, sehr besorgniserregend. Zudem seien Überlebende von Folter und Misshandlungen als Risikogruppe einer höheren Gefahr durch das Virus ausgesetzt. Auch wurden Finanzfragen im Rahmen der Liquiditätskrise der UN thematisiert. Wichtig sei, dass die Mitgliedstaaten ihre Beiträge zahlen, auch wenn diese aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie niedriger sind. Nur so könne die wichtige Arbeit des Ausschusses fortgesetzt werden.



Die meisten Sitzungen finden nach wie vor nur virtuell statt. Ein Schild im UN-Hauptquartier in New York ist Teil der Maßnahmen während der COVID-19-Pandemie, mit denen sich die UN im Mai 2020 auf die Rückkehr der Mitarbeiter vorbereitet haben. UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

Lea Barbara Kuhlmann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lea Barbara Kuhlmann, Ausschuss gegen Folter: 66. bis 68. Tagung 2019, VN, 1/2020, S. 32f., fort.)

Umwelt

Übereinkommen über die biologische Vielfalt | Sondergipfel 2020
Cartagena-Protokoll | außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz 2020
Nagoya-Protokoll | außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz 2020
Klimarahmenkonvention | Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2021

- COVID-19-Pandemie lähmt Verhandlungsprozesse
- Verfehlung aller Aichi-Biodiversitätsziele
- Haushaltsbeschluss für das Jahr 2021

Aufgrund der COVID-19-Pandemie mussten die Vertragsstaatenkonferenzen zu Biodiversität und Klimaschutz auf das Jahr 2021 verschoben werden. Zusammenkünfte fanden meist virtuell statt, um wenigstens einen Meinungsaustausch zu ermöglichen. Offizielle Verhandlungen ersetzten diese Formate jedoch nicht.

Biodiversität

Für das **Übereinkommen über Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD)** sollte das Jahr 2020 ein Jahr des Durchbruchs werden. Für den Oktober war die 15. Vertragsstaatenkonferenz im chinesischen Kunming geplant, die ein neues Zehn-Jahres-Rahmenwerk für den globalen Schutz der Biodiversität beschließen sollte, nachdem die im Jahr 2008 im japanischen Nagoya beschlossenen Aichi-Biodiversitätsziele im Jahr 2020 abliefen. Allerdings mussten aufgrund der COVID-19-Pandemie sowohl die meisten Vorbereitungstreffen als auch die Vertragsstaatenkonferenz selbst auf Mitte des Jahres 2021 verschoben werden.

Trotz dieser Einschränkungen setzte das Sekretariat des Übereinkommens über die biologische Vielfalt eine Reihe informeller ›Sitzungen‹ virtuell an. Erwähnenswert sind die Sondersitzungen vom 15. bis 18. September, bei denen unter anderem die fünfte Auflage des ›Globalen Biodiversitätsausblicks‹ (Global Biodiversity Outlook – GBO) vorgestellt wurde. Der GBO stellte fest, dass im Jahr 2020 sämtliche Aichi-Ziele verfehlt werden. Für die auf Eis liegenden Verhandlungen war die Vorstellung einer überarbeiteten Fassung des Vorent-

wurfs des neuen Rahmenwerks wichtig. Am 30. September fand der Sondergipfel der Generalversammlung zu Biodiversität virtuell statt, bei dem UN-Generalsekretär António Guterres ebenso wie viele Staats- und Regierungsoberhäupter betonten, wie dringend der Schutz der biologischen Vielfalt sei.

Die einzigen formellen Sitzungen des CBD, die virtuell stattfanden, waren die außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz der Konvention sowie des **Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit** und des **Nagoya-Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile** vom 16. bis 19. sowie 25. bis 27. November. Sie hatten den einzigen Tagesordnungspunkt, einen Haushalt für das Jahr 2021 zu verabschieden, damit das Sekretariat weiterarbeiten kann. Vor dem Beschluss erhob Brasilien noch Einwände, die sich auf die Ablehnung formeller Beschlüsse durch Nebenorgane im virtuellen Format bezogen, sodass diese erst ausgeräumt werden mussten, ehe der Haushalt formell beschlossen wurde.

Klimaschutz

Auch die Sitzungen zum **Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)** wurden auf das Jahr 2021 verschoben, insbesondere die für November in Glasgow geplante Klimakonferenz, die 26. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP-26). Im Jahr 2020 sollte ein erhöhtes Ambitionsniveau beschlossen werden, wofür

alle Vertragsparteien neue beziehungsweise revidierte Umsetzungspläne einreichen sollten. Um das ›Momentum‹ zu erhalten, fanden vom 1. bis 10. Juni hierzu 23 Video-Konferenzen statt. Sie ermöglichten den Vertragsstaaten und anderen Beteiligten einen Meinungsaustausch, aber keine Beschlüsse.

Vom 23. November bis 4. Dezember fanden anstelle der geplanten COP-26 eine Serie von etwa 60 Videokonferenzen unter Leitung der Vorsitzenden der Nebenorgane sowie der chilenischen beziehungsweise britischen Präsidentschaften der COP-25 und COP-26 statt. Obwohl von vornherein klar war, dass dies keine Verhandlungen waren, gab es nicht-öffentliche Beratungen ausschließlich für Vertragsparteien zu ausstehenden Verhandlungsgegenständen, etwa die immer noch ungeklärten Marktmechanismen im Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen oder gemeinsame Zeitrahmen für die nationalen Umsetzungspläne. Vor allem die Gruppe der 77 (G77) bestand darauf, dass diese Gespräche keinerlei offiziellen Charakter haben, denn viele ihrer Mitgliedstaaten hatten erhebliche technische Probleme, überhaupt teilnehmen zu können. Letztlich war die Funktion der virtuellen Sitzungen, im Gespräch zu bleiben, nicht die Verhandlungen zu ersetzen.

Diesem Ziel diente auch der Klimaschutzgipfel am 12. Dezember anlässlich des fünften Jahrestags des Klimaübereinkommens von Paris, zu dem der UN-Generalsekretär gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien eingeladen hatte. Nur Staaten und andere Akteure bekamen einen Redeplatz, die neue Verpflichtungen bekanntzugeben hatten. Einige der größten Kohlendioxid-Emitenten, die USA oder Russland, waren jedoch gar nicht erst vertreten.

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt die Berichte von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention, das Kyoto-Protokoll und das Klimaabkommen von Paris, VN, 1/2019, S. 38f. sowie über das Übereinkommen über biologische Vielfalt, das Cartagena-Protokoll und das Nagoya-Protokoll, VN, 2/2019, S. 89f., fort.)

»Wir brauchen Weltoffenheit für eine bessere Zukunft.«

Rede des Generalsekretärs der Vereinten Nationen António Guterres zur Sonderveranstaltung des Deutschen Bundestags am 18. Dezember 2020 in Berlin aus Anlass des 75. Jahrestags der Gründung der Vereinten Nationen.

Sehr geehrter Herr Bundespräsident! Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin! Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident! Sehr geehrter Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts! Meine Damen und Herren Abgeordnete!

In diesem Haus möchte ich aus dem Herzen sprechen und auf Deutsch, oder es zumindest probieren. Vorab bitte ich Sie, Fehler zu entschuldigen. Wie Sie bemerkt haben, ist Deutsch nicht meine Muttersprache.

Das Denken, die Führungskraft und der Weitblick der Deutschen haben mein gesamtes politisches Leben mitgeprägt. Als ich als junger Aktivist in der Nelkenrevolution und danach in meinem Heimatland Portugal engagiert war, leistete Deutschland entscheidende Unterstützung beim Übergang zur Demokratie und bei dem Aufbau beständiger Institutionen. Auch während meiner Zeit als Abgeordneter und später als Premierminister war Deutschland immer da – mit seinem Nein zu Nationalismus und seinem Ja zur europäischen Integration, mit seinem Nein zu Isolationismus und seinem Ja zur internationalen Zusammenarbeit und Solidarität.

Als UN-Flüchtlingskommissar erlebte ich das Mitgefühl und die moralische Führung der Deutschen, um Menschen zu einem besseren Leben zu verhelfen. Als UN-Generalsekretär erfahre ich, wie

fluss auf mein politisches Denken ein Deutscher: Jürgen Habermas. Er ist über 90 Jahre alt und bringt weiter bedeutende Werke hervor, darunter zuletzt eine Geschichte der Philosophie. Eine seiner großen Ideen ist ein Merkmal der modernen Demokratie: der permanente Kommunikationsfluss zwischen der Politik und der Zivilgesellschaft. Dieser Austausch zwischen der Politik und den Menschen trägt zu einem tieferen Verständnis von Fakten und zu besseren Lösungen bei. Die Teilhabe am öffentlichen Leben umfasst weit mehr als das Wählen. Sie ist das tägliche Lebenselixier der Demokratie. Sie ist ein grundlegendes Menschenrecht, und sie ist ein Werkzeug für eine bessere Politik, und der Bundestag ist das lebendige Zentrum dieser Idee.

Meine Damen und Herren, 75 Jahre UN in einem Jahr, in dem wir wie nie zuvor auf die Probe gestellt werden. Die COVID-Pandemie hat unsere Welt auf den Kopf gestellt. Sie hat mehr als 1,5 Millionen Menschenleben gefordert. Die Wirtschaft hat es schwer. Unternehmen müssen schließen. Arbeitsplätze gehen verloren und überall leiden die Menschen. Wir sind weiter davon entfernt, die Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Die Armut nimmt zu, Hungersnöte drohen. Der Fortschritt bei der Gleichstellung der Frauen wurde um Jahre zurückgeworfen. Wir stehen vor der größten Wirtschaftskrise unserer Zeit.

Die Pandemie hat tiefe Bruchlinien offengelegt: Ungleichheiten, Ungerechtigkeit, unzureichende soziale Sicherheit. Überall haben die Schwächsten am meisten zu leiden. Es ist klar, dass globale Herausforderungen globale Lösungen brauchen. Dennoch fehlt es an internationaler Zusammenarbeit. Wir brauchen Weltoffenheit für eine bessere Zukunft. Dennoch sehen wir an zu vielen Orten die Tendenz zur Abschottung, eine Abkehr von den Werten der Aufklärung – Europas größtem Beitrag zur Zivilisation –, ein gefährliches Treiben in Richtung Irrationalität und eine Zunahme von Hetze, Antisemitismus, islamfeindlichem Fanatismus und anderen Formen von Diskriminierung. Wir wissen aus der Geschichte, dass eine Politik, die auf Wut setzt, in die Katastrophe führt.

Die Teilhabe am öffentlichen Leben ist das tägliche Lebenselixier der Demokratie.

Deutschland täglich mit tiefem Geschichtsbewusstsein und Verantwortung eine führende Rolle in der Welt spielt. Ich sehe, wie Deutschland sich den großen Herausforderungen unserer Zeit stellt: Deutschland als Friedensmacht, Deutschland als eine Säule des Multilateralismus.

Deutsche haben auch an meinem Weltbild mitgewirkt. So ist der Philosoph mit dem größten Ein-

Meine Damen und Herren, bei allen Sorgen sehe ich Hoffnung und Deutschland die Samen dafür säen. Wir haben die gemeinsame Pflicht, diese Hoffnung zu nähren. Die Welt braucht Deutschland, so wie Deutschland die Welt braucht. Drei Themen dazu: die Bekämpfung der Pandemie, die Förderung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zudem Aktionen gegen den Klimawandel.

Schon vor der Pandemie war Deutschland international für globale Gesundheit sehr aktiv. Auf dem G-20-Gipfel in Hamburg wurde erstmals ein umfassender Gesundheitsplan vorgestellt. Deutschland hat schon länger verstanden, für mehr Sicherheit bei der globalen Gesundheit zu sorgen. Deutschland fördert das Ziel einer allgemeinen Gesundheitsversorgung und hilft Ländern in Krisen beim Aufbau. Auch haben Sie die zentrale Rolle der WHO erkannt. Ich möchte Ihnen meine tiefe Anerkennung aussprechen für Ihre frühen Schritte. Sie haben sich von der Wissenschaft leiten lassen. Ebenso möchte ich meine tiefe Anerkennung bekunden für die besonnene, beständige, mitfühlende und weise Hand von Bundeskanzlerin Angela Merkel und ihrer Regierung. Studien belegen, dass Führung von Frauen während der COVID-Pandemie zu effektiveren Resultaten geführt hat. Ihre Solidarität hat überall auf der Welt Wirkung gezeigt.

Dank der wichtigen Hilfe von Ländern wie Deutschland hat die UN medizinische Versorgung an 172 Länder liefern können. 63 Länder haben zudem humanitäre Hilfe bekommen. Deutschlands Unterstützung von ›ACT-A – Access to COVID-19 Tools Accelerator‹ und der Covax-Initiative ist von großer Bedeutung. Erlauben Sie mir, hier im Bundestag Dr. Özlem Türeci und Dr. Ugur Sahin meine tiefe Anerkennung für ihren großen Beitrag zur Entwicklung eines Impfstoffs auszusprechen. Jetzt ist es wichtig, dass die Impfstoffe als globales öffentliches Gut betrachtet werden. Sie müssen überall und für alle Menschen zugänglich und bezahlbar sein; ein Impfstoff, der den Menschen gehört.

Ebenso müssen wir gegen das Virus der Fehlinformationen vorgehen. Auf der ganzen Welt beobachten wir, wie Populismus Wissenschaft ignoriert und die Menschen irreführt, und es verbreiten sich Fehlinformationen, Mythen und wilde Verschwörungstheorien. Die UN arbeitet daran, Vertrauen in die Impfung zu schaffen, basierend auf Wissenschaft und Fakten. Zudem müssen wir noch viel mehr tun, um die Not vieler Entwicklungsländer und von Ländern mit mittleren Einkommen zu lindern. Diese Länder stehen vor einer immensen Schulden- und Liquiditätskrise. Wir haben eine Reihe von Vorschlägen gemacht, um diesen Ländern zu helfen.



UN-Generalsekretär António Guterres während seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag. FOTO: DBT/HENNING SCHACHT

Meine Damen und Herren, damit wir Platz für Diplomatie und humanitäre Hilfe schaffen können, habe ich mich für eine weltweite Waffenruhe ausgesprochen. Deutschland war einer der wichtigen Förderer der Resolution des Sicherheitsrats für diese Initiative. Die Resolution wurde am ersten Tag der deutschen Präsidentschaft des Sicherheitsrats im Juli verabschiedet. Deutschland ist in der ganzen Welt ein wichtiger Verbündeter in unserem Bemühen um Frieden. Ich bin Bundeskanzlerin Merkel sehr dankbar für ihre Libyen-Initiative im Januar dieses Jahres in Berlin. In Jemen gibt es

Studien belegen, dass Führung von Frauen während der COVID-Pandemie zu effektiveren Resultaten geführt hat.

deutsche Beobachter bei der UN-Mission für das Hudaida-Abkommen. In Afghanistan ist der Einsatz Deutschlands von großem Wert für den Frieden. In der Sahelregion ist Deutschland ein verlässlicher Partner für Sicherheit, Stabilität und Entwicklung. Auch für die Arbeit in der Ostukraine danke ich Deutschland. Darüber hinaus war und ist Deutschland ein unverzichtbarer Partner in der Friedenssicherung, der Friedenskonsolidierung und bei der humanitären Hilfe. Sie vertreten gemeinsam mit uns die Meinung, dass Frieden nur von Dauer ist, wenn Frauen in allen Phasen des Prozesses mitwirken können. Ich bitte Sie dringend, auch

in Zukunft in all diesen Bereichen eine starke Führungsrolle einzunehmen. Sie haben in Deutschland auch enorme Solidarität bewiesen gegenüber den Flüchtlingen aus Syrien und anderen Ländern. Deutschland hat viel zum Schutz von Flüchtlingen und deren Menschenrechten beigetragen. Die Menschenrechte müssen überall Realität im Leben der Menschen werden. Dabei geht es nicht um dieses oder jenes Recht, sondern um alle Rechte: die bürgerlichen, politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen.

Wir müssen diese Rechte auch beim Klimawandel und bei der Digitalisierung anwenden. Aus diesem Grund stellte ich zu Beginn dieses Jahres meinen Aktionsappell für die Menschenrechte vor. Meine Damen und Herren, die größte Bedrohung für unsere Sicherheit geht nicht von Kriegen aus, sondern vom selbstmörderischen Krieg gegen die Natur. Die Klimabedrohung ist eine Realität. Wir sehen, wie die Gefahren täglich mehr werden. Die Biodiversität bricht ein, Ökosysteme verschwinden, Wüsten breiten sich aus, Ozeane versauern und sind überfischt, Korallenriffe sterben. Es gibt apo-

Die größte Bedrohung für unsere Sicherheit geht nicht von Kriegen aus, sondern vom selbstmörderischen Krieg gegen die Natur.

kalypische Brände und Überschwemmungen, Orkane und Wirbelstürme und sengende Temperaturen. Ohne koordinierte Aktionen ist bis zum Ende des Jahrhunderts mit einer Erderwärmung um mehr als 3 Grad zu rechnen. Das ist eine Katastrophe.

Wir müssen an drei Fronten aktiv sein: Abschwächung, Finanzierung und Anpassung. In allen Bereichen ist Deutschland weltweit eine treibende Kraft. Vor einem Jahr kam es im Bundestag zum Klimaschutzgesetz. Das ist beispielhaft. Erst vor wenigen Tagen hat die EU unter deutscher Präsidentschaft das gleiche ambitionierte Ziel für 2030 beschlossen. Zudem hat sich Deutschland zum graduellen Kohleausstieg verpflichtet. Das Land entwickelt kreative Vorschläge für die soziale Dimension dieses Übergangs. Alle müssen Ihrem Beispiel folgen und sich am Aufbau einer globalen Koalition für Kohlendioxid-Neutralität beteiligen. Vor der nächsten Klimakonferenz in Glasgow müssen alle Länder noch bessere Ziele haben. Entwicklungsländer werden zudem viel Unterstützung brauchen. Deutschland hat als erstes Land 1,5 Milliarden Euro für den Grünen Klimafonds zugesagt. Wir müssen auch das globale Finanzwesen mit

dem Pariser Abkommen und den Zielen für nachhaltige Entwicklung in Einklang bringen. Ich danke Deutschland für seine große Unterstützung des Anpassungsfonds. Die Finanzierung dieses Fonds ist ganz besonders wichtig für Entwicklungsländer und vor allem für kleine Inselstaaten; sie sind von den Folgen des Klimawandels schon jetzt stark betroffen.

Meine Damen und Herren, es gibt noch viele andere Herausforderungen: Die Erosion des nuklearen Abrüstungsregimes, die Rechtlosigkeit im Cyberraum und die Liste geht weiter. Es gibt einen gemeinsamen Nenner für die Lösung: Globale Zusammenarbeit, und Deutschland ist sich dessen bewusst.

Wir haben Menschen zusammen mit den Parlamenten, so auch dem Deutschen Bundestag, befragt. 99 Prozent der in Deutschland Befragten betrachten die globale Zusammenarbeit als entscheidend – 99 Prozent. Wunderbar! Wenn wir in die Zukunft blicken, brauchen wir einen Multilateralismus, der Resultate liefert und zukunftsorientiert ist und nicht in der Welt von damals stecken bleibt. Sowohl der UN-Sicherheitsrat als auch die Bretton-Woods-Gremien sind beste Beispiele für diese Notwendigkeit. Der Multilateralismus in diesem Jahrhundert muss vernetzt und inklusiv sein. Er muss über Regierungen hinausgehen und die Rolle der Zivilgesellschaft und der Städte, der Privatwirtschaft und der akademischen Institutionen anerkennen. Darin liegt seine Zukunft. Mit der Unterstützung Deutschlands sind wir auf dem richtigen Weg.

Meine Damen und Herren, ich sehe Hoffnung. Das ist meine Botschaft an Sie – eine Botschaft, die auch durch das Leben eines großartigen Deutschen symbolisiert wird. Er wurde in diesem Monat vor 250 Jahren geboren. Ludwig van Beethoven hat uns gelehrt, dass wir trotz aller Schwere der Hoffnung Platz geben müssen, und ja, auch der Freude. Aus Anlass des Jahrestags von Beethovens Geburt wurde ein faszinierendes Projekt ins Leben gerufen: die ›Globale Ode an die Freude‹. Wie so vieles in diesem Jahr konnten die geplanten Konzerte vor großem Publikum nicht stattfinden. Das Projekt wurde aber nicht beendet, sondern völlig neu gestaltet. Erst vor wenigen Tagen ging es mit einem globalen Chor zu Ende. Tausende Menschen in allen Teilen der Welt sangen Beethovens kraftvolle Musik, inspiriert von Schillers Text. Was für ein fantastisches Beispiel für unsere Zeit! Stimmen aus aller Welt, die sich innovativ vereinen, um Neues zu schaffen – das ist der Weg zu den Lösungen dieses Jahrhunderts.

Lassen Sie uns gemeinsam die Hoffnung nähren und eine bessere Welt schaffen – mit einer Ode an die Freude. Ich danke Ihnen.

Große Erwartungen, karges Finanzpolster

Wolfgang Münch

Seit dem Herbst 2019 wurden Besucherinnen und Besucher an den Eingängen zum Genfer Palast der Nationen am UN-Amtssitz auf verminderte Besuchszeiten und teilweise stillgelegte Rolltreppen hingewiesen. In der Generalversammlung wird bei tiefgreifenden Entscheidungen zu Verwaltungs- und Finanzfragen das bisher hochgehaltene Konsensprinzip nicht mehr konsequent respektiert. So beunruhigend solche Nachrichten sind, sind sie doch genau der richtige Zeitpunkt für das Erscheinen von Klaus Hüfners Buch.

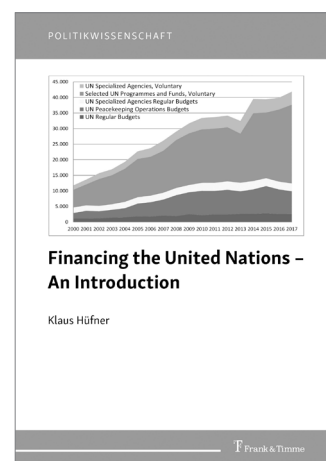
Der Autor erläutert in sieben Kapiteln alle wesentlichen Elemente der Finanzarchitektur des UN-Systems: der ordentliche Haushalt der UN und das Aufstellungsverfahren, die Regeln der Pflichtbeitragszahlungen und die Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten, die Finanzierung der Friedensoperationen und die auf freiwillige Zahlungen gestützten Fonds und Programme und in einem etwas gröberen Überblick auch die Finanzierung der UN-Sonderorganisationen. Darüber hinaus werden die von ehemaligen Generalsekretären und anderen entwickelten Ideen zur Stabilisierung der UN-Finzen skizziert. Dabei greift Hüfner bis zum Jahr 2000 zurück und ermöglicht so die Sicht auf bemerkenswerte Veränderungen in den Finanzströmen, etwa den Zuwachs freiwilliger, aber überwiegend zweckgebundener Zahlungen im Vergleich zu den Pflichtzahlungen. Am Ende jedes Kapitels werden Anregungen für weitere Fragestellungen gegeben.

Da das Buch auf Englisch publiziert wurde, verschafft sich der Autor nicht nur einen erheblich größeren Leserkreis, sondern vermeidet auch die bisweilen mühsame und sperrige Übertragung der vom Englischen dominierten Termino-

logie der UN-Finzen in vergleichbare deutsche Begriffe. Umso wichtiger ist der in Kapitel 6 enthaltene Glossar zu den Hauptbegriffen in Budget und Verwaltung der UN. Der eine oder andere Terminus könnte ergänzt werden und vereinzelt werden Begriffe ein wenig verkürzt erklärt. Es liegt aber im Ermessen des Autors zu entscheiden, wie weit er ein Glossar ausdehnt und wie stark er seine Erläuterungen der Dinge zu Lasten einer hundertprozentigen Perfektion auf den wesentlichen Punkt bringt.

Budget und Finanzen der UN gelten als eine schwer zu durchdringende und trockene Materie. Wenn jedoch einmal der Weg durch Dickicht und über Klippen gefunden wurde, wird die Welt der UN-Familie vertrauter – sowohl in der Breite als auch in der Tiefe. Hier erfüllt Hüfner mit seinem Buch die Rolle eines Sherpa, aber auch mit früheren zahlreichen Veröffentlichungen zu dieser Thematik, mit denen er Generationen von UN-Interessierten den Blick auf die UN-Finzen geöffnet und geschärft hat.

Nicht unerwähnt bleiben sollen zwei auch in diesem Buch aufs Neue enthaltene Appelle des Autors: Erstens, der Hinweis auf den Widerspruch zwischen den an die UN gerichteten Erwartungen und der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einem dementsprechenden finanziellen Engagement. Und zweitens, die Notwendigkeit, bei freiwilligen Leistungen den Anteil der Kernbeiträge auf 30 Prozent aufzustocken. Die Regierungen vieler UN-Mitgliedstaaten hören diese Appelle nicht gern, umso mehr dafür UN-Generalsekretär António Guterres. Für ihn ist Hüfner nicht Sherpa, sondern Advokat mit dem Gewicht der Stimme eines universell anerkannten Gelehrten.



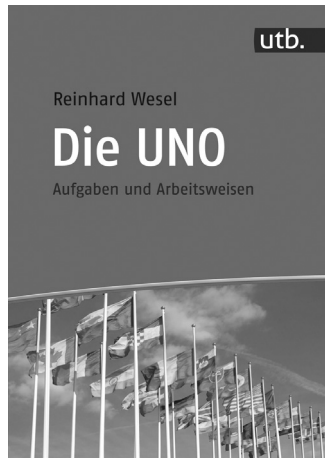
Klaus Hüfner

**Financing the
United Nations.
An Introduction**

Berlin: Frank & Timme
2019, 154 S.,
19,80 Euro

Eine nützliche Orientierungshilfe

Helmut Volger



Reinhard Wesel

**Die UNO – Aufgaben
und Arbeitsweisen**

München: UVK-Verlag
2019, 300 S.,
34,99 Euro

Wer sich umfassend und präzise über die Vereinten Nationen informieren möchte, hat seit November 2019 ein weiteres nützliches Buch zur Verfügung: Reinhard Wesels Lehrbuch ›Die UNO – Aufgaben und Arbeitsweisen‹.

Um der Leserschaft die Orientierung zu erleichtern, möchte der Autor den Versuch unternehmen, »dieses riesige Stoffgebiet [...] nicht nur gewichtet zusammenfassend im Überblick darzustellen, sondern auch strukturierende Orientierung zu geben, wo und wie die Phänomene und Probleme, Institutionen und Prozesse eingeordnet werden können und ferner Interpretationen anzubieten, wie alles verstanden und beurteilt werden könnte.« Diesen Anspruch erfüllt Wesels Buch sehr gut.

Das Buch ist mit vielen Aufzählungen, Schaubildern und Tabellen übersichtlich gegliedert. Die einzelnen Abschnitte der Buchkapitel sind jeweils mit kurzen Literaturhinweisen versehen, die sich auf das ausführliche Literaturverzeichnis am Schluss des Buches beziehen.

Die Kapitel des Buches bieten einen Überblick über die Bedingungen internationaler Kooperation, die Entstehung und Entwicklung der Vereinten Nationen, ihre Ziele und Grundsätze, Aufgaben und Instrumente sowie die Struktur und Organisation der Vereinten Nationen und des UN-Systems, die Machtverteilung und die Arbeitsweisen sowie die Methoden der Vereinten Nationen und ihre Arbeitsbereiche und Aufgabenfelder. Das abschließende Kapitel erörtert in einem Fazit Leistungen und Erfolge der Weltorganisation, Kritik an ihrer Arbeit und mögliche Reformoptionen.

Eine besondere Stärke des Buches liegt in der Darstellung der Arbeitsweisen und Methoden der Vereinten Nationen: Rhetorik und Verhandlung,

Resolutionen und Verträge, Berichte und Konferenzen, Gruppenbildung, Konsens und Ritualität, inkrementelles »Durchwursteln«, Einbeziehung der Zivilgesellschaft und Öffentlichkeitsarbeit. Durch diesen umfangreichen ›Werkzeugkasten‹ an Arbeitsinstrumenten erreichen die Vereinten Nationen ein großes Maß an Flexibilität bei dem Umgang mit politischen Krisen und globalen Problemen.

Wesels Analyse der Reformoptionen der Vereinten Nationen fällt realistisch aus: Für umfassende Reformschritte fehlt der nötige politische Konsens der Mitgliedstaaten. Als wirksame Reformmethode haben sich Reformschritte unterhalb von Charta-Änderungen erwiesen, indem Konsens unter den Staaten erzielt wird, die Arbeitsmethoden in der Praxis zu ändern, ohne dies formell in Geschäftsordnungen festzuschreiben. Diese Methode hat zum Beispiel seit Mitte der 1990er Jahre dem Sicherheitsrat einen erheblichen Zugewinn an Transparenz und an Beteiligungsmöglichkeiten durch andere Mitgliedstaaten und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) ermöglicht.

Die Vereinten Nationen, so Wesels Fazit, sind bei der Bewältigung vielfältiger globaler Probleme unverzichtbar, wenn auch die entsprechenden Entscheidungen durch die Regierungen der Mitgliedstaaten gefällt werden müssen, nachdem die Vereinten Nationen auf die Probleme aufmerksam gemacht haben. Das Regelwerk und der Apparat der Weltorganisation sind dann bei der Umsetzung der praktischen Maßnahmen von großem Nutzen.

Reinhard Wesels Buch trägt dazu bei, besser zu verstehen, dass die Weltorganisation »keine globale politische Institution«, aber eine unverzichtbare »multilateral universale Institution« ist.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Dezember 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

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/2557(2020), Anlage	18.12.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Staaten im Hinblick auf die als Taliban bezeichneten Personen und Einrichtungen sowie die anderen, in der Sanktionsliste nach Resolution 1988(2011) benannten Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen weiterhin die in Resolution 2255(2015) geforderten Maßnahmen ergreifen. Er beschließt ferner, dass das nach Resolution 1526(2004) eingesetzte 1267/1988-Team für analytische Unterstützung und Sanktionsüberwachung den Ausschuss für weitere zwölf Monaten unterstützt.	einstimmige Annahme
Burundi	S/PRST/2020/12	4.12.2020	Der Sicherheitsrat nimmt die verbesserte Sicherheitslage in Burundi zur Kenntnis sowie die sechs wesentlichen Prioritäten, die Präsident Évariste Ndayishimiye in seiner Antrittsrede am 18. Juni 2020 nach den weitgehend friedlichen Wahlen für seine Regierung vorgestellt hat. Der Rat ersucht den Generalsekretär, seine regelmäßige Berichterstattung über die Lage in Burundi einzustellen.	
Friedenskonsolidierung	S/RES/2558(2020)	21.12.2020	Der Sicherheitsrat fordert eine weitere umfassende Überprüfung der Friedenskonsolidierung durch die UN im Jahr 2025. Er ersucht den Generalsekretär, der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat im Jahr 2022 und im Jahr 2024 im Vorfeld der Überprüfung detaillierte Berichte vorzulegen.	einstimmige Annahme
Friedenssicherung	S/RES/2553(2020)	3.12.2020	Der Sicherheitsrat bekräftigt, wie wichtig die Sicherheitssektorreform für die Friedenskonsolidierung und die Aufrechterhaltung des Friedens ist. Er beschließt, auch künftig Aspekte der Sicherheitssektorreform zu einem festen und vorrangigen Bestandteil der Mandate von Friedenssicherungseinsätzen und besonderen politischen UN-Missionen zu machen.	einstimmige Annahme
	S/PRST/2020/11	4.12.2020	Der Sicherheitsrat legt den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union weiterhin nahe, ihre Aktivitäten zur Konfliktbekämpfung entsprechend ihrem Gemeinsamen Rahmen für eine verstärkte Friedens- und Sicherheitspartnerschaft in gegenseitiger Unterstützung zu koordinieren.	
Internationaler Gerichtshof	S/PRST/2020/13	21.12.2020	Der Sicherheitsrat bekundet seine fortgesetzte Entschlossenheit zur Förderung der Interaktion zwischen dem Internationalen Gerichtshof und dem Rat im Einklang mit ihrem jeweiligen Mandat nach der Charta der Vereinten Nationen.	
Naher Osten	S/RES/2555(2020)	18.12.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 30. Juni 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/RES/2556(2020)	18.12.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), einschließlich ihrer Interventionsbrigade, bis zum 20. Dezember 2021 zu verlängern.	+14; -0; =1 (Russland)
Somalia	S/RES/2554(2020)	4.12.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die Ermächtigungen, die in Resolution 2500(2019) den Staaten und Regionalorganisationen erteilt wurden, bis zum 4. Dezember 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/2559(2020)	22.12.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) zum 31. Dezember 2020 zu beenden.	einstimmige Annahme

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

Die Tabellen 1 und 2 zu den Mitgliedstaaten geben den Stand vom Jahresbeginn 2021 wieder. **Tabelle 1** führt die 193 Mitglieder in alphabetischer Reihenfolge mit den Daten ihrer Aufnahme auf. **Tabelle 2** gruppiert die Mitgliedstaaten nach Regionalgruppen. **Tabelle 3** ordnet die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße. Die Zahlen sind der 70. Ausgabe des ›Demographic Yearbook 2019‹ der UN entnommen. Die Angabe für Sudan stammt von der Webseite der Regierung. **Tabelle 4** ordnet die Mitgliedstaaten nach der Bevölkerungszahl. Diese Zahlen fußen auf der im August 2019 veröffentlichten Übersicht ›World Urbanization Prospects 2019‹ der Abteilung für Bevölkerungsfragen in der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA). In **Tabelle 5** sind die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Wirtschaftsleistung im Jahr 2019 aufgeführt. Quelle ist die ›World Development Indicators Database‹ der Weltbank vom 1. Juli 2020.

Die Mitgliedstaaten in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten (Tabelle 1)

1. Ägypten	24.10.1945	67. Israel	11.5.1949	133. Papua-Neuguinea	10.10.1975
2. Äquatorialguinea	12.11.1968	68. Italien	14.12.1955	134. Paraguay	24.10.1945
3. Äthiopien	13.11.1945	69. Jamaika	18.9.1962	135. Peru	31.10.1945
4. Afghanistan	19.11.1946	70. Japan	18.12.1956	136. Philippinen	24.10.1945
5. Albanien	14.12.1955	71. Jemen	30.9.1947	137. Polen	24.10.1945
6. Algerien	8.10.1962	72. Jordanien	14.12.1955	138. Portugal	14.12.1955
7. Andorra	28.7.1993	73. Kambodscha	14.12.1955	139. Ruanda	18.9.1962
8. Angola	1.12.1976	74. Kamerun	20.9.1960	140. Rumänien	14.12.1955
9. Antigua und Barbuda	11.11.1981	75. Kanada	9.11.1945	141. Russland	24.10.1945
10. Argentinien	24.10.1945	76. Kap Verde	16.9.1975	142. Salomonen	19.9.1978
11. Armenien	2.3.1992	77. Kasachstan	2.3.1992	143. Sambia	1.12.1964
12. Aserbaidshan	2.3.1992	78. Katar	21.9.1971	144. Samoa	15.12.1976
13. Australien	1.11.1945	79. Kenia	16.12.1963	145. San Marino	2.3.1992
14. Bahamas	18.9.1973	80. Kirgisistan	2.3.1992	146. São Tomé und Príncipe	16.9.1975
15. Bahrain	21.9.1971	81. Kiribati	14.9.1999	147. Saudi-Arabien	24.10.1945
16. Bangladesch	17.9.1974	82. Kolumbien	5.11.1945	148. Schweden	19.11.1946
17. Barbados	9.12.1966	83. Komoren	12.11.1975	149. Schweiz	10.9.2002
18. Belarus	24.10.1945	84. Kongo (Demokr. Republik)	20.9.1960	150. Senegal	28.9.1960
19. Belgien	27.12.1945	85. Kongo (Republik)	20.9.1960	151. Serbien	1.11.2000
20. Belize	25.9.1981	86. Korea (Demokr. Volksrepublik)	17.9.1991	152. Seychellen	21.9.1976
21. Benin	20.9.1960	87. Korea (Republik)	17.9.1991	153. Sierra Leone	27.9.1961
22. Bhutan	21.9.1971	88. Kroatien	22.5.1992	154. Simbabwe	25.8.1980
23. Bolivien	14.11.1945	89. Kuba	24.10.1945	155. Singapur	21.9.1965
24. Bosnien und Herzegowina	22.5.1992	90. Kuwait	14.5.1963	156. Slowakei	19.1.1993
25. Botsuana	17.10.1966	91. Laos	14.12.1955	157. Slowenien	22.5.1992
26. Brasilien	24.10.1945	92. Lesotho	17.10.1966	158. Somalia	20.9.1960
27. Brunei Darussalam	21.9.1984	93. Lettland	17.9.1991	159. Spanien	14.12.1955
28. Bulgarien	14.12.1955	94. Libanon	24.10.1945	160. Sri Lanka	14.12.1955
29. Burkina Faso	20.9.1960	95. Liberia	2.11.1945	161. St. Kitts und Nevis	23.9.1983
30. Burundi	18.9.1962	96. Libyen	14.12.1955	162. St. Lucia	18.9.1979
31. Chile	24.10.1945	97. Liechtenstein	18.9.1990	163. St. Vincent und die Grenadinen	16.9.1980
32. China	24.10.1945	98. Litauen	17.9.1991	164. Sudan	12.11.1956
33. Costa Rica	2.11.1945	99. Luxemburg	24.10.1945	165. Südafrika	7.11.1945
34. Côte d'Ivoire	20.9.1960	100. Madagaskar	20.9.1960	166. Südsudan	14.7.2011
35. Dänemark	24.10.1945	101. Malawi	1.12.1964	167. Suriname	4.12.1975
36. Deutschland	18.9.1973	102. Malaysia	17.9.1957	168. Syrien	24.10.1945
37. Dominica	18.12.1978	103. Malediven	21.9.1965	169. Tadschikistan	2.3.1992
38. Dominikanische Republik	24.10.1945	104. Mali	28.9.1960	170. Tansania	14.12.1961
39. Dschibuti	20.9.1977	105. Malta	1.12.1964	171. Thailand	16.12.1946
40. Ecuador	21.12.1945	106. Marokko	12.11.1956	172. Timor-Leste	27.9.2002
41. El Salvador	24.10.1945	107. Marshallinseln	17.9.1991	173. Togo	20.9.1960
42. Eritrea	28.5.1993	108. Mauretanien	27.10.1961	174. Tonga	14.9.1999
43. Estland	17.9.1991	109. Mauritius	24.4.1968	175. Trinidad und Tobago	18.9.1962
44. Eswatini	24.9.1968	110. Mexiko	7.11.1945	176. Tschad	20.9.1960
45. Fidschi	13.10.1970	111. Mikronesien	17.9.1991	177. Tschechien	19.1.1993
46. Finnland	14.12.1955	112. Moldau (Republik)	2.3.1992	178. Türkei	24.10.1945
47. Frankreich	24.10.1945	113. Monaco	28.5.1993	179. Tunesien	12.11.1956
48. Gabun	20.9.1960	114. Mongolei	27.10.1961	180. Turkmenistan	2.3.1992
49. Gambia	21.9.1965	115. Montenegro	28.6.2006	181. Tuvalu	5.9.2000
50. Georgien	31.7.1992	116. Mosambik	16.9.1975	182. Uganda	25.10.1962
51. Ghana	8.3.1957	117. Myanmar	19.4.1948	183. Ukraine	24.10.1945
52. Grenada	17.9.1974	118. Namibia	23.4.1990	184. Ungarn	14.12.1955
53. Griechenland	25.10.1945	119. Nauru	14.9.1999	185. Uruguay	18.12.1945
54. Großbritannien	24.10.1945	120. Nepal	14.12.1955	186. Usbekistan	2.3.1992
55. Guatemala	21.11.1945	121. Neuseeland	24.10.1945	187. Vanuatu	15.9.1981
56. Guinea	12.12.1958	122. Nicaragua	24.10.1945	188. Venezuela	15.11.1945
57. Guinea-Bissau	17.9.1974	123. Niederlande	10.12.1945	189. Vereinigte Arabische Emirate	9.12.1971
58. Guyana	20.9.1966	124. Niger	20.9.1960	190. Vereinigte Staaten von Amerika	24.10.1945
59. Haiti	24.10.1945	125. Nigeria	7.10.1960	191. Vietnam	20.9.1977
60. Honduras	17.12.1945	126. Nordmazedonien	8.4.1993	192. Zentralafrikanische Republik	20.9.1960
61. Indien	30.10.1945	127. Norwegen	27.11.1945	193. Zypern	20.9.1960
62. Indonesien	28.9.1950	128. Österreich	14.12.1955		
63. Irak	21.12.1945	129. Oman	7.10.1971		
64. Iran	24.10.1945	130. Pakistan	30.9.1947	Sonstige Staaten	
65. Irland	14.12.1955	131. Palau	15.12.1994	Staat Palästina	
66. Island	19.11.1946	132. Panama	13.11.1945	Vatikanstadt	

Die Mitgliedstaaten nach Regionalgruppen (Tabelle 2)

Afrikanische Staaten

1. Ägypten
2. Äquatorialguinea
3. Äthiopien
4. Algerien
5. Angola
6. Benin
7. Botsuana
8. Burkina Faso
9. Burundi
10. Côte d'Ivoire
11. Dschibuti
12. Eritrea
13. Eswatini
14. Gabun
15. Gambia
16. Ghana
17. Guinea
18. Guinea-Bissau
19. Kamerun
20. Kap Verde
21. Kenia
22. Komoren
23. Kongo (Demokr. Republik)
24. Kongo (Republik)
25. Lesotho
26. Liberia
27. Libyen
28. Madagaskar
29. Malawi
30. Mali
31. Marokko
32. Mauretanien
33. Mauritius
34. Mosambik
35. Namibia
36. Niger
37. Nigeria
38. Ruanda
39. Sambia
40. São Tomé und Príncipe
41. Senegal
42. Seychellen
43. Sierra Leone
44. Simbabwe
45. Somalia
46. Sudan
47. Südafrika
48. Südsudan
49. Tansania
50. Togo
51. Tschad
52. Tunesien
53. Uganda
54. Zentralafrikanische Republik

Asiatisch-pazifische Staaten

1. Afghanistan
2. Bahrain
3. Bangladesch
4. Bhutan
5. Brunei Darussalam
6. China
7. Fidschi
8. Indien
9. Indonesien
10. Irak
11. Iran
12. Japan
13. Jemen
14. Jordanien
15. Kambodscha
16. Kasachstan
17. Katar
18. Kirgisistan
19. Korea (Demokr. Volksrepublik)
20. Korea (Republik)
21. Kuwait
22. Laos
23. Libanon
24. Malaysia
25. Malediven
26. Marshallinseln
27. Mikronesien
28. Mongolei
29. Myanmar
30. Nauru
31. Nepal
32. Oman
33. Pakistan
34. Palau
35. Papua-Neuguinea
36. Philippinen
37. Salomonen
38. Samoa
39. Saudi-Arabien
40. Singapur
41. Sri Lanka
42. Syrien
43. Tadschikistan
44. Thailand
45. Timor-Leste
46. Tonga
47. Turkmenistan
48. Tuvalu
49. Usbekistan
50. Vanuatu
51. Vereinigte Arabische Emirate
52. Vietnam
53. Zypern

Lateinamerikanische und karibische Staaten

1. Antigua und Barbuda
2. Argentinien
3. Bahamas
4. Barbados
5. Belize
6. Bolivien
7. Brasilien
8. Chile
9. Costa Rica
10. Dominica
11. Dominikanische Republik
12. Ecuador
13. El Salvador
14. Grenada
15. Guatemala
16. Guyana
17. Haiti
18. Honduras
19. Jamaika
20. Kolumbien
21. Kuba
22. Mexiko
23. Nicaragua
24. Panama
25. Paraguay
26. Peru
27. St. Kitts und Nevis
28. St. Lucia
29. St. Vincent und die Grenadinen
30. Suriname
31. Trinidad und Tobago
32. Uruguay
33. Venezuela

13. Montenegro
12. Nordmazedonien
14. Polen
16. Rumänien
17. Russland
18. Serbien
19. Slowakei
20. Slowenien
21. Tschechien
22. Ukraine
23. Ungarn

Westeuropäische und andere Staaten

1. Andorra
2. Australien
3. Belgien
4. Dänemark
5. **Deutschland**
6. Finnland
7. Frankreich
8. Griechenland
9. Großbritannien
10. Irland
11. Island
12. Israel
13. Italien
14. Kanada
15. Liechtenstein
16. Luxemburg
17. Malta
18. Monaco
19. Neuseeland
20. Niederlande
21. Norwegen
22. Österreich
23. Portugal
24. San Marino
25. Schweden
26. Schweiz
27. Spanien
28. Türkei*

Ohne Gruppenzugehörigkeit

1. Vereinigte Staaten von Amerika**
2. Kiribati***

Osteuropäische Staaten

1. Albanien
2. Armenien
3. Aserbaidschan
4. Belarus
5. Bosnien und Herzegowina
6. Bulgarien
7. Estland
8. Georgien
9. Kroatien
10. Lettland
11. Litauen
15. Moldau (Republik)

* wird bei Wahlen als Mitglied dieser Gruppe geführt; außerdem Mitglied der Regionalgruppe der asiatisch-pazifischen Staaten

** wird bei Wahlen der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten zugerechnet

*** wird keiner Regionalgruppe zugeordnet

Die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße (Fläche in Quadratkilometern) (Tabelle 3)

1. Russland	17 098 246	30. Tansania	947 303	59. Paraguay	406 752
2. Kanada	9 984 670	32. Venezuela	929 690	60. Simbabwe	390 757
3. Vereinigte Staaten von Amerika	9 833 517	31. Nigeria	923 768	61. Japan	377 930
4. China	9 600 000	33. Namibia	824 116	62. Deutschland	357 582
5. Brasilien	8 515 767	34. Mosambik	799 380	63. Kongo (Republik)	342 000
6. Australien	7 692 024	35. Pakistan	796 095	64. Finnland	336 872
7. Indien	3 287 263	36. Türkei	783 562	65. Vietnam	331 236
8. Argentinien	2 796 427	37. Chile	756 102	66. Malaysia	330 621
9. Kasachstan	2 724 902	38. Sambia	752 612	67. Norwegen	323 772
10. Algerien	2 381 741	39. Myanmar	676 577	68. Côte d'Ivoire	322 462
11. Kongo (Demokr. Republik)	2 344 858	40. Südsudan	658 841	69. Polen	312 679
12. Saudi-Arabien	2 206 714	41. Afghanistan	652 864	70. Oman	309 980
13. Mexiko	1 964 375	42. Somalia	637 657	71. Italien	302 069
14. Indonesien	1 910 931	43. Zentralafrikanische Republik	622 984	72. Philippinen	300 000
15. Sudan	1 882 000	44. Ukraine	603 500	73. Burkina Faso	272 967
16. Libyen	1 676 198	45. Kenia	591 958	74. Neuseeland	268 107
17. Iran	1 628 777	46. Madagaskar	587 041	75. Gabun	267 668
18. Mongolei	1 564 116	47. Botsuana	582 000	76. Ecuador	257 217
19. Peru	1 285 216	48. Frankreich	551 500	77. Guinea	245 836
20. Tschad	1 284 000	49. Jemen	527 968	78. Großbritannien	242 495
21. Niger	1 267 000	50. Thailand	513 140	79. Uganda	241 550
22. Angola	1 246 700	51. Spanien	505 969	80. Ghana	238 537
23. Mali	1 240 192	52. Turkmenistan	488 100	81. Rumänien	238 391
24. Südafrika	1 221 037	53. Kamerun	475 650	82. Laos	236 800
25. Kolumbien	1 141 748	54. Papua Neuguinea	462 840	83. Guyana	214 969
26. Äthiopien	1 104 300	55. Usbekistan	448 969	84. Belarus	207 600
27. Bolivien	1 098 581	56. Marokko	446 550	85. Kirgisistan	199 949
28. Mauretanien	1 030 700	57. Schweden	438 574	86. Senegal	196 712
29. Ägypten	1 002 000	58. Irak	435 052	87. Syrien	185 180

88. Kambodscha	181 035	124. Kroatien	56 594	160. Jamaika	10 991
89. Uruguay	173 626	125. Bosnien und Herzegowina	51 209	161. Libanon	10 452
90. Suriname	163 820	126. Costa Rica	51 100	162. Zypern	9 251
91. Tunesien	163 610	127. Slowakei	49 035	163. Brunei Darussalam	5 765
92. Bangladesch	148 460	128. Dominikanische Republik	48 671	164. Trinidad und Tobago	5 127
93. Nepal	147 181	129. Estland	45 261	165. Kap Verde	4 033
94. Tadschikistan	142 600	130. Dänemark	42 934	166. Samoa	2 842
95. Griechenland	131 957	131. Niederlande	41 543	167. Luxemburg	2 586
96. Nicaragua	130 373	132. Schweiz	41 291	168. Komoren	2 235
97. Eritrea	121 144	133. Bhutan	38 394	169. Mauritius	1 979
98. Korea (Demokr. Volksrepublik)	120 538	134. Guinea-Bissau	36 125	170. São Tomé und Príncipe	964
99. Malawi	117 726	135. Moldau (Republik)	33 846	171. Bahrain	778
100. Benin	114 763	136. Belgien	30 528	172. Dominica	750
101. Honduras	112 492	137. Lesotho	30 355	173. Tonga	747
102. Liberia	111 369	138. Armenien	29 743	174. Kiribati	726
103. Bulgarien	110 372	139. Salomonen	28 896	175. Singapur	725
104. Kuba	109 884	140. Albanien	28 748	176. Mikronesien	702
105. Guatemala	108 889	141. Äquatorialguinea	28 051	177. St. Lucia	539
106. Island	103 000	142. Burundi	27 834	178. Andorra	468
107. Korea (Republik)	100 339	143. Haiti	27 750	179. Palau	459
108. Ungarn	93 023	144. Ruanda	26 338	180. Seychellen	457
109. Portugal	92 226	145. Nordmazedonien	25 713	181. Antigua und Barbuda	442
110. Jordanien	89 318	146. Dschibuti	23 200	182. Barbados	431
111. Serbien	88 444	147. Belize	22 966	183. St. Vincent und die Grenadinen	389
112. Aserbaidschan	86 600	148. Israel	22 072	184. Grenada	345
113. Österreich	83 878	149. El Salvador	21 041	185. Malta	315
114. Tschechien	78 871	150. Slowenien	20 273	186. Malediven	300
115. Panama	75 320	151. Fidschi	18 272	187. St. Kitts und Nevis	261
116. Sierra Leone	72 300	152. Kuwait	17 818	188. Marshallinseln	181
117. Vereinigte Arabische Emirate	71 024	153. Eswatini	17 363	189. Liechtenstein	160
118. Irland	69 825	154. Timor-Leste	14 919	190. San Marino	61
119. Georgia	69 700	155. Bahamas	13 940	191. Tuvalu	26
120. Sri Lanka	65 610	156. Montenegro	13 812	192. Nauru	21
121. Litauen	65 286	157. Vanuatu	12 189	193. Monaco	2
122. Lettland	64 573	158. Katar	11 627		
123. Togo	56 785	159. Gambia	11 295		

Die Mitgliedstaaten nach Bevölkerungszahl (in Tausend) (Tabelle 4)

1. China	1 433 784	48. Jemen	29 162	95. Tadschikistan	9 321
2. Indien	1 366 418	49. Nepal	28 609	96. Österreich	8 955
3. Vereinigte Staaten von Amerika	329 065	50. Venezuela	28 516	97. Papua-Neuguinea	8 776
4. Indonesien	270 626	51. Madagaskar	26 969	98. Serbien	8 772
5. Pakistan	216 565	52. Kamerun	25 876	99. Schweiz	8 591
6. Brasilien	211 050	53. Côte d'Ivoire	25 717	100. Israel	8 519
7. Nigeria	200 964	54. Korea (Demokr. Volksrepublik)	25 666	101. Togo	8 082
8. Bangladesch	163 046	55. Australien	25 203	102. Sierra Leone	7 813
9. Russland	145 872	56. Niger	23 311	103. Laos	7 169
10. Mexiko	127 576	57. Sri Lanka	21 324	104. Paraguay	7 045
11. Japan	126 860	58. Burkina Faso	20 321	105. Bulgarien	7 000
12. Äthiopien	112 079	59. Mali	19 658	106. Libanon	6 856
13. Philippinen	108 117	60. Rumänien	19 365	107. Libyen	6 777
14. Ägypten	100 388	61. Chile	18 952	108. Nicaragua	6 546
15. Vietnam	96 462	62. Malawi	18 629	109. El Salvador	6 454
16. Kongo (Demokr. Republik)	86 791	63. Kasachstan	18 551	110. Kirgisistan	6 416
17. Deutschland	83 517	64. Sambia	17 861	111. Turkmenistan	5 942
18. Türkei	83 430	65. Guatemala	17 581	112. Singapur	5 804
19. Iran	82 914	66. Ecuador	17 374	113. Dänemark	5 772
20. Thailand	69 626	67. Niederlande	17 097	114. Finnland	5 532
21. Großbritannien	67 530	68. Syrien	17 070	115. Slowakei	5 457
22. Frankreich	65 130	69. Kambodscha	16 487	116. Kongo (Republik)	5 381
23. Italien	60 550	70. Senegal	16 296	117. Norwegen	5 379
24. Südafrika	58 558	71. Tschad	15 947	118. Costa Rica	5 048
25. Tansania	58 005	72. Somalia	15 443	119. Oman	4 975
26. Myanmar	54 045	73. Simbabwe	14 645	120. Liberia	4 937
27. Kenia	52 574	74. Guinea	12 771	121. Irland	4 882
28. Korea (Republik)	51 225	75. Ruanda	12 627	122. Neuseeland	4 783
29. Kolumbien	50 339	76. Benin	11 801	123. Zentralafrikanische Republik	4 745
30. Spanien	46 737	77. Tunesien	11 695	124. Mauretanien	4 526
31. Argentinien	44 781	78. Belgien	11 539	125. Panama	4 246
32. Uganda	44 270	79. Burundi	11 531	126. Kuwait	4 207
33. Ukraine	43 994	80. Bolivien	11 513	127. Kroatien	4 130
34. Algerien	43 053	81. Kuba	11 333	128. Moldau	4 043
35. Sudan	42 813	82. Haiti	11 263	129. Georgien	3 997
36. Irak	39 310	83. Südsudan	11 062	130. Eritrea	3 497
37. Afghanistan	38 042	84. Dominikanische Republik	10 739	131. Uruguay	3 462
38. Polen	37 888	85. Tschechien	10 689	132. Bosnien und Herzegowina	3 301
39. Kanada	37 411	86. Griechenland	10 473	133. Mongolei	3 225
40. Marokko	36 472	87. Portugal	10 226	134. Armenien	2 958
41. Saudi-Arabien	34 269	88. Jordanien	10 102	135. Jamaika	2 948
42. Usbekistan	32 982	89. Aserbaidschan	10 048	136. Albanien	2 881
43. Peru	32 510	90. Schweden	10 036	137. Katar	2 832
44. Malaysia	31 950	91. Vereinigte Arabische Emirate	9 771	138. Litauen	2 760
45. Angola	31 825	92. Honduras	9 746	139. Namibia	2 495
46. Ghana	30 418	93. Ungarn	9 685	140. Gambia	2 348
47. Mosambik	30 366	94. Belarus	9 452	141. Botsuana	2 304

142. Gabun	2 173	160. Bhutan	763	178. Mikronesien	114
143. Lesotho	2 125	161. Salomonen	670	179. Grenada	112
144. Nordmazedonien	2 083	162. Montenegro	628	180. St. Vincent und die Grenadinen	111
145. Slowenien	2 079	163. Luxemburg	616	181. Tonga	104
146. Guinea-Bissau	1 921	164. Suriname	581	182. Seychellen	98
147. Lettland	1 907	165. Kap Verde	550	183. Antigua und Barbuda	97
148. Bahrain	1 641	166. Malediven	531	184. Andorra	77
149. Trinidad und Tobago	1 395	167. Malta	440	185. Dominica	72
150. Äquatorialguinea	1 356	168. Brunei Darussalam	433	186. Marshallinseln	59
151. Estland	1 326	169. Belize	390	187. St. Kitts und Nevis	53
152. Timor-Leste	1 293	170. Bahamas	389	188. Monaco	39
153. Mauritius	1 270	171. Island	339	189. Liechtenstein	38
154. Zypern	1 199	172. Vanuatu	300	190. San Marino	34
155. Eswatini	1 148	173. Barbados	287	191. Palau	18
156. Dschibuti	974	174. Sao Tome und Principe	215	192. Tuvalu	12
157. Fidschi	890	175. Samoa	197	193. Nauru	11
158. Komoren	851	176. St. Lucia	183		
159. Guyana	783	177. Kiribati	118		

Die Mitgliedstaaten nach Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt in Millionen US-Dollar) (Tabelle 5)

1. Vereinigte Staaten von Amerika	21 427 700	66. Sri Lanka	84 009	131. Bahamas	12 827
2. China	14 342 903	67. Oman	76 983	132. Nordmazedonien	12 695
3. Japan	5 081 770	68. Guatemala	76 710	133. Nicaragua	12 521
4. Deutschland	3 845 630	69. Myanmar	76 086	134. Namibia	12 367
5. Indien	2 875 142	70. Luxemburg	71 105	135. Moldawien	11 955
6. Großbritannien	2 827 113	71. Bulgarien	67 927	136. Tschad	11 315
7. Frankreich	2 715 518	72. Ghana	66 984	137. Äquatorialguinea	11 027
8. Italien	2 001 244	73. Panama	66 801	138. Kongo, Rep.	10 821
9. Brasilien	1 839 758	74. Tansania	63 177	139. Ruanda	10 122
10. Kanada	1 736 426	75. Belarus	63 080	140. Haiti	8 499
11. Russland	1 699 877	76. Costa Rica	61 774	141. Kirgisistan	8 455
12. Korea, Rep.	1 642 383	77. Kroatien	60 416	142. Tadschikistan	8 117
13. Spanien	1 394 116	78. Côte d'Ivoire	58 792	143. Kosovo	7 926
14. Australien	1 392 681	79. Usbekistan	57 921	144. Malawi	7 667
15. Mexiko	1 258 287	80. Uruguay	56 046	145. Mauretanien	7 594
16. Indonesien	1 119 191	81. Litauen	54 219	146. Monaco	7 188
17. Niederlande	909 070	82. Slowenien	53 742	147. Liechtenstein	6 553
18. Saudi-Arabien	792 967	83. Libanon	53 367	148. Malediven	5 729
19. Türkei	754 412	84. Libyen	52 076	149. Fidschi	5 536
20. Schweiz	703 082	85. Serbien	51 409	150. Montenegro	5 495
21. Polen	592 164	86. Aserbaidshjan	48 048	151. Togo	5 460
22. Thailand	543 650	87. Kongo, Dem. Rep.	47 320	152. Barbados	5 209
23. Schweden	530 833	88. Jordanien	43 744	153. Eswatini	4 405
24. Belgien	529 607	89. Bolivien	40 895	154. Guyana	4 280
25. Argentinien	449 663	90. Turkmenistan	40 761	155. Surinam	3 985
26. Nigeria	448 120	91. Tunesien	38 798	156. Sierra Leone	3 941
27. Österreich	446 315	92. Kamerun	38 760	157. Dschibuti	3 319
28. Iran	445 345	93. Bahrain	38 574	158. Andorra	3 154
29. Vereinigte Arabische Emirate	421 142	94. Paraguay	38 145	159. Liberia	3 071
30. Norwegen	403 336	95. Uganda	34 387	160. Burundi	3 012
31. Israel	395 099	96. Lettland	34 117	161. Lesotho	2 460
32. Irland	388 699	97. Estland	31 387	162. Bhutan	2 447
33. Philippinen	376 796	98. Nepal	30 641	163. Zentralafrikanische Republik	2 220
34. Singapur	372 063	99. Jemen	27 591	164. St. Lucia	2 122
35. Malaysia	364 702	100. Kambodscha	27 089	165. Kap Verde	1 982
36. Südafrika	351 432	101. El Salvador	27 023	166. Belize	1 880
37. Dänemark	348 078	102. Honduras	25 095	167. Gambia	1 764
38. Kolumbien	323 803	103. Papua-Neuguinea	24 970	168. Antigua und Barbuda	1 728
39. Ägypten	303 175	104. Zypern	24 565	169. Seychellen	1 699
40. Bangladesch	302 571	105. Island	24 188	170. Timor-Leste	1 674
41. Chile	282 318	106. Trinidad und Tobago	24 100	171. San Marino	1 638
42. Pakistan	278 222	107. Senegal	23 578	172. Guinea-Bissau	1 340
43. Finnland	268 761	108. Sambia	23 065	173. Grenada	1 228
44. Vietnam	261 921	109. Simbabwe	21 441	174. Komoren	1 186
45. Rumänien	250 077	110. Bosnien und Herzegowina	20 048	175. St. Kitts und Nevis	1 051
46. Tschechien	246 489	111. Afghanistan	19 101	176. Vanuatu	917
47. Portugal	237 686	112. Sudan	18 902	177. Samoa	851
48. Irak	234 094	113. Botswana	18 341	178. St. Vincent und die Grenadinen	825
49. Peru	226 848	114. Laos	18 174	179. Dominica	596
50. Griechenland	209 853	115. Georgien	17 743	180. Tonga	450
51. Neuseeland	206 929	116. Mali	17 510	181. São Tomé und Principe	429
52. Katar	183 466	117. Gabun	16 658	182. Mikronesien	402
53. Kasachstan	180 162	118. Jamaika	16 458	183. Palau	284
54. Algerien	169 988	119. Burkina Faso	15 746	184. Marshallinseln	221
55. Ungarn	160 967	120. Albanien	15 278	185. Kiribati	195
56. Ukraine	153 781	121. Mosambik	14 934	186. Nauru	118
57. Kuwait	134 761	122. Malta	14 786	187. Tuvalu	47
58. Marokko	118 725	123. Benin	14 391		
59. Ecuador	107 436	124. Mauritius	14 180		
60. Slowakei	105 422	125. Madagaskar	14 084		
61. Kuba	100 023	126. Mongolei	13 853		
62. Äthiopien	96 108	127. Armenien	13 673		
63. Kenia	95 503	128. Guinea	13 590		
64. Angola	94 635	129. Brunei Darussalam	13 469		
65. Dominikanische Republik	88 941	130. Niger	12 928		

Für folgende Staaten liegen keine Daten vor:

Eritrea
Korea (Demokr. Volksrepublik)
Südsudan
Syrien
Venezuela
Somalia

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 Dzembitzki (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)

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

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 Kulessa
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Thomas Matussek
Karin Nordmeyer
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Heidemarie Wiczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

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
info@dgvn-nord.de

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

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

Vorschau

Die nächste Ausgabe Heft 2/2021 erscheint im April 2021 zum Thema »COVID-19 und Globale Gesundheitspolitik«.

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