



VEREINTE NATIONEN

4|21

69. Jahrgang | Seite 145–192
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Wir, die indigenen Völker in den Vereinten Nationen

Großer Fortschritt für die Rechte indigener Völker

Theodor Rathgeber

Indigene Sprachen – ein Menschenrecht

Regina Sonk

Gefahr für die Schwächsten

Eliane Fernandes Ferreira

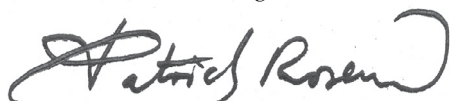
Die Vielfalt der Völker bewahren

Liebe Leserinnen und Leser,

nach Angaben der Vereinten Nationen leben schätzungsweise 5000 verschiedene indigene Völker in über 90 Staaten, denen bis zu 450 Millionen Menschen angehören. Es sind die Nachfahren der Erstbesiedler von Regionen, die von anderen Völkern kolonisiert und aus ihrem angestammten Siedlungsgebiet vertrieben wurden. Hinter den Zahlen verbirgt sich eine immense kulturelle und sprachliche Vielfalt, die bedroht ist. Im Laufe der letzten Jahrzehnte aber forderten die indigenen Völker mehr und mehr ihre Menschenrechte erfolgreich ein – so auch in den UN, etwa über den Expertenmechanismus für die Rechte der indigenen Völker (EMRIP), den UN-Sonderberichtsersteller für die Rechte indigener Völker und das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten (UNPFII). Doch noch immer werden Indigene weltweit diskriminiert und marginalisiert und auch die COVID-19-Pandemie verschont die vulnerablen Gemeinschaften nicht. Die dunkle Vergangenheit im Umgang mit ihnen ist zuletzt durch den grausamen Fund von mehr als 1300 Gräbern in der Nähe ehemaliger Umerziehungsschulen für indigene Kinder im Westen Kanadas erneut offengelegt worden. Wie es um die Rechte indigener Völker steht und wie sie weiterhin auf der internationalen Bühne gestärkt werden können, beleuchten die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.

Die kontinuierliche Präsenz indigener Gruppen auf internationalen Foren ist der Beweis für eine erfolgreiche Interessenvertretung. Sie muss jedoch regelmäßig gewahrt und ausgebaut werden, so [Theodor Rathgeber](#). Die Ausrufung der Internationalen Dekade der indigenen Sprachen ab dem Jahr 2022 bis 2032 müssen die Regierungen nutzen, um sich aktiv für die Wertschätzung der indigenen Sprachen einzusetzen, betont die indigene brasilianische Menschenrechts- und Umweltaktivistin [Sônia Guajajara](#) in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. Und das ist dringend nötig, denn trotz des Internationalen Jahres der indigenen Sprachen 2019 droht nach wie vor weltweit ein Großteil der indigenen Sprachen zu verschwinden, mahnt [Regina Sonk](#). Zudem stellt die COVID-19-Pandemie eine Bedrohung für die Indigenen und ihre Kultur dar – etwa in Brasilien. Gleichzeitig müssen sich die indigenen Gemeinschaften gegen zunehmende Gewalt, Übergriffe und die Zerstörung von Naturressourcen durch Eindringlinge in ihre Territorien wehren, die teilweise von der brasilianischen Regierung ermutigt werden, kritisiert [Eliane Fernandes Ferreira](#).

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

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Wir, die indigenen Völker in den Vereinten Nationen

- 147 **Großer Fortschritt für die Rechte indigener Völker**
Theodor Rathgeber
- 148 **Drei Fragen an | Sônia Guajajara**
- 154 **Indigene Sprachen – ein Menschenrecht**
Regina Sonk
- 159 **Gefahr für die Schwächsten**
Eliane Fernandes Ferreira

Im Diskurs

- 165 **Standpunkt | Deutschland in den UN: regelbasiert, partizipativ, vorausschauend**
Lars Brozus · Marianne Beisheim
- 166 **Vielfalt bewahren**
Stefan Schmitz
- 172 **Die UN historisch erforschen: Einblicke in ihr Archivwesen**
Maik Schmerbauch
- 178 **Standpunkt | Bergkarabach: alter Konflikt, neue Lehren**
André Härtel · Martin Hock

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 179 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 24. Tagung 2020
Norman Weiß
- 180 **Menschenrechtsausschuss | 128. bis 130. Tagung 2020**
Lea Barbara Kuhlmann
- 182 **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | 23. Tagung 2020**
Lukas Groß
- 183 **Rechtsfragen**
Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2020
Elisa Freiburg-Braun

185 Personalien

190 Dokumente der Vereinten Nationen

Diverses

- 186 **Buchbesprechungen**
- 192 **Impressum**

Großer Fortschritt für die Rechte indigener Völker

Die Entwicklung der Rechte indigener Völker und deren Präsenz auf internationalen Foren zeugen von einer erfolgreichen Interessenvertretung – unbeschadet offener Fragen. Die Dynamik und der Umfang dieser Entwicklung wären ohne die enorme und wirksame Mobilisierung indigener Völker nicht zustande gekommen.



Dr. Theodor Rathgeber ist freiberuflich als wissenschaftlicher Autor zu Menschenrechten, Minderheiten und indigenen Völkern tätig. Er war Beobachter für das Forum Menschenrechte im UN-Menschenrechtsrat (HRC).

✉ trathgeber@gmx.net

Verbindliche Rechte indigener Völker im Sinne eines normativen Standards im Völker- und Menschenrechtskanon sind das Ergebnis einer Entwicklung, die insbesondere ab den 1970er Jahren eingesetzt hat. Das völkerrechtliche Gerüst und seine bisherige Institutionalisierung reichen allerdings über den rechtlichen Schutz hinaus und haben ein komplexes Geflecht an internationalen Grundsätzen, Institutionen, Programmen sowie eine verschiedenartige, nationale und subregionale Praxis entstehen lassen. Im Folgenden soll der Fokus auf der Begriffsbildung und der Entwicklung von Rechtsgrundsätzen im internationalen Rahmen liegen.

Wer sind indigene Völker?

Der Begriff ›indigene Völker‹ wurde zum Dekadenwechsel der 1980er und 1990er Jahre prominent und verdeutlichte die internationale Neuordnung indigener Angelegenheiten.¹ Der Begriff steht für drei fundamentale Anliegen. Der Begriffsteil ›indigen‹

beansprucht erstens, dass Menschen und Gemeinschaften die aus ihrer Herkunft stammenden (Kultur-)Güter nach eigenem Ermessen für ihre Lebensentwürfe verfügbar machen und selbstbestimmt weiterentwickeln wollen. Bei Sprache, Religion oder Musik gilt das für ethnische oder religiöse Minderheiten auch. Im Unterschied zur Minderheit bezieht sich der Begriff ›indigen‹ darüber hinaus auf das Merkmal einer ursprünglichen Bevölkerung oder erste Siedler im Vergleich zu Nachbarn. Zum anderen drückt ›indigen‹ den Anspruch aus, über ein historisch verbürgtes Siedlungsgebiet (Territorium) und dort befindliche Ressourcen ein Eigentumsrecht ausüben zu können, das nicht vom Staat vergeben wurde, weil es ihn noch gar nicht gab und insofern vorstaatlich begründet ist.² Minderheitenrechte sind demgegenüber in die staatliche Ordnung eingebettet, die maßgebend für die Entwicklung deren Rechtsgarantien ist.³

Der Begriff ›indigene Völker‹ fußt zweitens außerdem, neben anthropologischen und historischen Kriterien, auf dem Merkmal der – plausiblen – Selbstidentifikation. Kurden, Tibeter, Katalonen oder Sorben erfüllen solche anthropologischen und historischen Merkmale ebenso. Es gibt jedoch unter diesen Bevölkerungsgruppen kaum ein repräsentatives Zeugnis, das die Zuordnung ›indigen‹ ausweist. Das liegt unter anderem daran, dass positive Rechtsfolgen für diese Gruppen wirksamer mit anderen begrifflichen Zuordnungen wie ›Nationalität‹ oder Minderheit im Kontext der Europäischen Union (EU) verknüpft sind. Außerdem haftet dem Begriff ›indigen‹ der diskriminierende Makel der Unterentwicklung an, der eine willkürliche Selbst-

- 1 Indigene Völker werden umgangssprachlich bis heute mit verschiedenen Begriffen bezeichnet, je nach Geschichte und Politik eines Landes: Stämme oder Stammesvölker (Tribals), Bergvölker (Montagnards), Eingeborene (Aborigines), Nationen (First Nations), Nationalitäten (vor allem in Asien) oder Adivasi (Indien). Der Begriff ›indigene Völker‹ entstand nicht zuletzt in Abgrenzung zum Sammelbegriff ethnische Minderheiten, der mehrere Aspekte indigener Besonderheiten verdeckt.
- 2 Vgl. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Indigenous Peoples and the United Nations Human Rights System, Fact Sheet No. 9/Rev. 2, New York/Genf 2013, S. 2f.
- 3 Erica Irene Daes, Working Paper on the Relationship and Distinction Between the Rights of Persons Belonging to Minorities and Those of Indigenous Peoples, in: Roxanne Dunbar-Ortiz et al. (Eds.), Indigenous Peoples' Rights in International Law: Emergence and Application, International Working Group in Indigenous Issues (IWGIA), Kautokaino/Kopenhagen 2015, S. 130–135.

Drei Fragen an Sônia Guajajara

Was soll die Internationale Dekade der indigenen Sprachen (2022–2032) erreichen?

Einst war es uns Indigenen verboten, unsere Sprachen zu sprechen. Während der Kolonisierung wurden diejenigen bestraft, die ihre Sprachen bewahren wollten. Viele dieser Sprachen sind nun für immer verloren. Die Sprache eines Volkes auszulöschen ist wie ein Epistemizid – das Weltbild, die Ideen und die Kultur der Menschen werden ausgelöscht. Trotzdem haben viele Sprachen bis heute überlebt. Die Staaten jedoch bemühen sich kaum, jene Kulturen wieder aufleben zu lassen, die gewaltsam abgeschafft wurden. Die Ausrufung der Dekade ermutigt die Staaten, sich aktiv für die Wiederherstellung und Wertschätzung der indigenen Sprachen einzusetzen und als Amtssprachen anzuerkennen. In Brasilien ist Portugiesisch, die Sprache der Kolonisatoren, Amtssprache, obwohl hier über 275 Sprachen gesprochen werden.

Welche Auswirkungen hat COVID-19 auf die Rechte indigener Völker und was empfehlen Sie für ihre Wiederherstellung?

COVID-19 hat drastische Auswirkungen auf die indigenen Völker – beginnend bei den Grundrechten, wie dem Recht, in ihrer eigenen Sprache über die Geschehnisse informiert zu werden, bis hin zum Tod ihrer Ältesten und dem Verlust politischer und spiritueller Führer. Das Corona-Virus wurde von Eindringlingen eingeschleppt, die unsere Wälder zerstören. Der Wandel wird uns nur gelingen, wenn wir mitreden und mitbestimmen können. Ich spreche nicht gern von Inklusion, denn damit verbunden ist die Idee, dass eine Gesellschaft eine andere in sich aufnimmt. Wir wollen nicht in die nichtindigene Gesellschaft eingegliedert werden, wir wollen Respekt für unsere Gesellschaft und unsere Lebensweise.

Wie wird Klimagerechtigkeit auch für indigene Völker erreicht?

Die Ungleichheiten, die uns in die Klimakrise geführt haben, sind zahlreich. Ein wichtiger Schritt ist, dass wir von Klimagerechtigkeit und nicht von Umweltgerechtigkeit sprechen. Einige Umweltaktivisten meinen, der Klimawandel sei das Ergebnis eines schlecht regulierten Industriesystems. Klimagerechtigkeit aber impliziert, dass der Klimawandel das Ergebnis von Ungleichheiten und einem Wirtschaftssystem ist, das von Wachstums besessen ist. Rassismus, Klassendenken und Sexismus sind mit dem Klimawandel verbunden und dürfen nicht ignoriert werden. Wir, die indigenen Völker, sind für die meisten Schutzgebiete auf unserem Planeten verantwortlich, auch in Staaten mit hoher Umweltverschmutzung wie Brasilien. Dies gilt es zu berücksichtigen.



Sônia Guajajara

ist eine indigene Menschenrechts- und Umweltaktivistin, die dem Volk der Guajajara/Tentehar angehört, das in den Wäldern des indigenen Landes Araribóia im Bundesstaat Maranhão, Brasilien, lebt.

FOTO: MÍDIA ÍNDIA

zuordnung ausbremst. Das Element der Selbstidentifikation enthält ebenso den Aspekt der offenen Entwicklung. Angehörige indigener Völker reklamieren für sich keine museale, anthropologisch-historisch fixierte Existenz, sondern beanspruchen eine Weiterentwicklung nach eigenem Ermessen. Außerdem war es in der Vergangenheit diskriminierend oder gefährlich, sich öffentlich einer indigenen Gemeinschaft zuzurechnen. Erst als äußere Umstände dies zuließen, etwa durch eine Verfassungsreform in Kolumbien und der damit einhergehenden gesellschaftlichen Akzeptanz, konnte der Anspruch auf das historische Siedlungsgebiet und die eigene Geschichte ohne Gefahr für Leib und Leben formuliert werden. Die Selbstidentifikation erlaubt also, auf Veränderungen plausibel reagieren zu können. Insofern wurde im UN-Kontext bewusst von einer abschließenden, rechtsverbindlichen Definition für ›indigen‹ Abstand genommen.

Drittens enthält der Begriff ›indigene Völker‹ den Anspruch auf die Selbstbestimmung der Völker entsprechend dem Völkerrecht. Die für indigene Rechte zentralen Texte verweisen zwar in Klauseln darauf, dass Selbstbestimmung kein Recht auf Sezession und Verletzung der territorialen Souveränität eines heutigen Staates begründet. An Staat, Regierung und nationale Gesellschaft ergeht gleichwohl der Auftrag, die auf dem Staatsgebiet siedelnden indigenen Völker über ihren politischen Status, ihre soziale Verfasstheit und Einbindung in den Nationalstaat sowie ihre Zukunft weitgehend nach freiem Ermessen, gleichberechtigt, partizipativ, letztlich souverän entscheiden zu lassen.

Vorsichtige Schätzungen gehen von 370 bis 450 Millionen Angehörige indigener Völker weltweit aus, aufgeteilt auf rund 5000 Gemeinschaften und Stammesgesellschaften in rund 90 Staaten.⁴

Historische Einbettung

Indigene Völker waren bereits in früherer Zeit Subjekte internationaler, rechtlich bindender Verträge. Allein die britische Krone unterschrieb zwischen den Jahren 1760 und 1923 insgesamt 56 Verträge über Landrechtsfragen mit indigenen Völkern in Nordamerika oder in Neuseeland. Die spanische Krone schloss im Jahr 1641 mit den Mapuche den Vertrag von Quilín im heutigen Chile. Alle Verträge wurden formal nie gekündigt, aber von den Kolonialmächten gebrochen, sobald es die Umstände zuließen.⁵ Insbesondere die sogenannten ›ersten Nationen‹ (First Nations) in Kanada beharren gleichwohl auf deren Rechtsgültigkeit und fordern ihre Berücksichtigung ein, um heutige Landrechtsstreitigkeiten und Entscheidungen über Ressourcennutzung angemessen bearbeiten zu können.

Mit dem Völkerbund und der im Jahr 1919 gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) wurden indigene Belange international erneut aufgerufen. Die ILO fertigte in den 1920er Jahren Studien zu Sklavenarbeit und Ausbeutung unter Angehörigen indigener Gemeinschaften auf Plantagen in Brasilien an. Aus der Dokumentation entstanden die ILO-Übereinkommen Nr. 64 und 65 (1939) zu den Rechten indigener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ILO-Übereinkommen Nr. 104 zum Verbot von Strafmaßnahmen gegen indigene Arbeitskräfte (1955) und Nr. 105 zur Zwangsarbeit (1957). Mit einem umfassenderen Gruppenansatz entstanden die ILO-Übereinkommen Nr. 107 (1957) zum »Schutz von in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen« sowie deren Nachfolgerin Nr. 169 (1989) zu »indigenen und in Stämmen lebenden Völkern«⁶. Mit Gründung der Vereinten Nationen nahm die Entwicklung von Standards zu den Rechten indigener Völker weitere Fahrt auf.⁷

Parallel zur aktiven Beteiligung an der juristischen Standardsetzung haben indigene Völker und ihre Organisationen einen für nichtstaatliche Akteure außergewöhnlich breiten Raum in internationalen Gremien zur Beförderung ihrer Interessen erstritten. Im UN-Menschenrechtssystem stehen die Einrichtung des Mandats zur Sonderberichtserstattung zu den Rechten indigener Völker, die gleichberechtigte Partizipation beim Ständigen Forum für indigene Fragen (UN Permanent Forum on Indigenous Issues – UNPFII) in New York, beim Expertenmechanismus für die Rechte der indigenen Völker (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples – EMRIP) in Genf sowie die jährliche Befassung durch den UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) hervor.

Darüber hinaus findet seit Jahren keine internationale Konferenz zu Themen mit indigenem Belang ohne Beteiligung indigener Völker mehr statt. Zusammen mit Repräsentantinnen und Repräsentanten indigener Völker haben viele UN-Unterorganisationen Richtlinien und Programme ausgearbeitet und spiegeln so die Grundsätze zu den Rechten indigener Völker wider.

Nicht alles ist zufriedenstellend. Das Beschwerdeverfahren bei der Weltbank oder der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) ist staatenzentriert. Die Diskussion um die men-

schenrechtsbasierte Unternehmensverantwortung, etwa beim Zugriff auf Ressourcen auf indigenen Territorien bewegt sich millimeterweise. Alle Beispiele belegen jedoch die immense strategische Mobilisierung indigener Völker, an der Ausarbeitung und Ausgestaltung ihrer Rechte und institutionellen Repräsentanz aktiv teilhaben zu wollen.

Normativer Rahmen

Das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) nennt aktuell sechs internationale Übereinkommen als Fundament der Rechte indigener Völker: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) (1965), der Zivil- (1966) und Sozialpakt (1966), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) (1979) sowie die ILO-Übereinkommen Nr. 107 und 169. Alle Texte sind für die ratifizierenden Vertragsstaaten rechtsverbindlich. In Texten zur Stützung des Selbstbestimmungsrechts wird außerdem die UN-Charta mit Artikel 1.2 hinzugefügt.

Indigene Völker haben einen breiten Raum in internationalen Gremien zur Beförderung ihrer Interessen erstritten.

Das bislang einzige, völkerrechtlich verbindliche, spezifische Vertragswerk zu den Rechten indigener Völker sind die beiden ILO-Übereinkommen Nr. 107 und 169. Letzteres ist das Nachfolgeübereinkommen zur Nr. 107, das nicht mehr zur Ratifizierung ausliegt. Das ILO-Übereinkommen Nr. 107 aus dem Jahr 1957 beförderte eine Politik der Assimilierung und behandelte indigene Gemeinschaften

⁴ IWGIA, Facts About Indigenous Peoples, Juli 2018, www.iwgia.org/en/news/3268-facts-indigenous-peoples.html

⁵ Vgl. Alfonso Martínez et al., Study on the Treaties, Agreements and Other Constructive Arrangements Between States and Indigenous Populations, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/20 v. 22.6.1999, Genf 1999.

⁶ ILO C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989.

⁷ Zum Überblick siehe UN Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), Indigenous Peoples at the United Nations, www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/about-us.html

als unmündige Schutzbefohlene. Das ILO-Übereinkommen Nr. 169 revidierte diese Ausrichtung und schuf einen auf Rechten basierten Ansatz für das anzustrebende Regierungshandeln der Vertragsstaaten. Der ratifizierende Staat geht die Verpflichtung ein, Angehörigen indigener Völker einen selbstbestimmten Lebensentwurf mit selbstverwalteten Institutionen zu gewährleisten und den gesellschaftlichen Raum entsprechend zu organisieren. Die Anstöße zum Überdenken kamen aus der kritischen Reflexion in den Vereinten Nationen zur Assimilierung sowie aus dem Protest indigener Völker.⁸

Die UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker ist eine wichtige Grundlage zur Bestimmung indigener Rechte im internationalen Kontext.

Das ILO-Übereinkommen Nr. 169 normiert die selbstbestimmte Prioritätensetzung bei Fragen der Entwicklung (Artikel 7), gewohnheitsrechtliche Garantien (Artikel 8 und 9), selbstverwaltetes Land und Territorium (Abschnitt II, Artikel 13–19), die eigenständige Nutzung natürlicher Ressourcen (Artikel 15), das Vermeiden einer erzwungenen Umsiedlung (Artikel 16) sowie kulturell angemessene Formen der Beschäftigung, Bildung oder Gesundheitsversorgung (Abschnitte III bis VI).

Der in Artikel 6 niedergelegte Konsultationsmechanismus entwickelte vor allem in Lateinamerika durch den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IACHR) eine besondere Wirksamkeit.⁹ Unter Verweis auf Artikel 6 bemängelte der Gerichtshof in rund zwei Dutzend Urteilen zu Argentinien, Brasilien, Ecuador, Guatemala, Kolumbien oder Peru die durchgeführten Konsultationen, ordnete neue Verfahren an und verhängte auch Baustopps bei Staudamm- (Kolumbien) oder Straßenbauprojekten (Argentinien). Die Entscheidungen des IACHR und ihre nicht nur juristischen Konsequenzen wurden als derart effektiv empfunden, dass die brasilianische Regierung im Jahr 2013 laut darüber nachdachte, aus dessen Gerichtsbarkeit auszuschneiden.

Wenngleich kein rechtsverbindliches Übereinkommen, stellt die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – UNDRIP) (2007) die zweite maßgebliche Grundlage zur Bestimmung indigener Rechte im internationalen Kontext dar.¹⁰ Diese Rechte in der UNDRIP umfassen etwa den Anspruch auf ein Territorium, die Nutzung der oberirdischen Ressourcen nach eigenem Ermessen, die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung eigenständiger, nicht vom Staat geschaffener, politischer Repräsentations- und Rechtssysteme, den Schutz religiöser Stätten, die freie Ausübung der tradierten religiösen Überzeugung und nicht zuletzt die Rechte als Gemeinschaft, etwa kollektive Landrechte und Gemeingüter. Hinzu kommen ausgeklügelte Konsultations- und Partizipationsverfahren wie das Recht auf freie, vor einer Entscheidung stattfindende und umfassend informierte Konsensfindung mit der betroffenen lokalen Bevölkerung.¹¹ Die UNDRIP ist im internationalen Kontext inzwischen zum maßgeblichen Text für die Ausgestaltung von Leitlinien nationaler und internationaler Institutionen wie auch Unternehmen und Finanzdienstleistern geworden.

Normsetzung durch Auslegung

Viele Rechtsansprüche wie der Zugang zu einer fairen Justiz, Versammlungs- oder Religionsfreiheit, Beschäftigung, Familie, Gesundheit, Ernährung, Bildung, Wohnung, Zugang zu Wasser, sanitären Einrichtungen, sozialer Sicherheit, ein angemessener Lebensstandard, Kultur oder Schutz vor Diskriminierung sind etwa im Zivil- und Sozialpakt oder im ICERD als Individualrechte verfügbar.

Die UN-Menschenrechtsvertragsorgane haben diese Normen ab Mitte der 1990er Jahre unter Berücksichtigung der kulturellen Besonderheiten indigener Völker zu differenzieren begonnen. Diese Fachausschüsse wachen über die Einhaltung der Menschenrechtsverträge und weisen den Vertragsstaaten den Weg zur Umsetzung. Sie unterstrichen immer wieder sowohl den Schutz vor diskriminierender Behandlung als auch die Pflicht des Vertragsstaats, Maßnahmen zu ergreifen, um die kulturelle Eigenständigkeit indigener Völker zu fördern.

⁸ Vgl. ILO, Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples No. 169. Towards an Inclusive, Sustainable and Just Future, Genf 2019, Kapitel 1.

⁹ Von den aktuell 24 Vertragsstaaten stammen 15 aus der Subregion: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, Peru und Venezuela. Die Ratifizierung durch Deutschland wird am 23. Juni 2022 wirksam.

¹⁰ Siehe dazu auch Anja Titze, Die Vereinten Nationen und indigene Völker, VEREINTE NATIONEN (VN), 55. Jg., 5/2007, S. 190–197.

¹¹ UN DESA (Ed.), State of the World's Indigenous Peoples. Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, New York 2019.

So hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) zur Umsetzung des Sozialpakts im Jahr 1997 ausgeführt, dass die Gemeinschaftsbindung indigener Völker unverhältnismäßig stark unter Zwangsräumungen leidet und dem Staat daher Pflichten entstehen, Schaden von der gemeinschaftlich orientierten Lebensführung abzuwenden.¹² Derselbe Fachausschuss formulierte im Jahr 2009 die Pflicht des Staates, unter Bezug auf Artikel 15 des Sozialpakts kommunale Landrechte indigener Völker als Merkmal des kulturellen Lebens zu respektieren und zu garantieren.¹³

Mit Verweis auf die gemeinschaftlichen Aspekte gemäß UNDRIP mahnte der CESCR Australien im Jahr 2009, die Torres-Strait-Insulaner besonders gegen die Folgen des Klimawandels zu schützen.¹⁴ Aufgrund der Untätigkeit der australischen Regierung haben sie im Jahr 2019 ein Beschwerdeverfahren beim UN-Menschenrechtsausschuss (Committee on Civil and Political Rights – CCPR) in die Wege geleitet.

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassen- diskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) betonte in seiner Allgemeinen Empfehlung XXIII im Jahr 1997 die Pflicht des Staates, Angehörige indigener Völker effektiv an Entscheidungen über Belange zu beteiligen, die sie betreffen, sowie das Recht an kommunalem Land zu garantieren. Bei jeder Entscheidung, die indigene Rechte betrifft, hat der Vertragsstaat die Betroffenen umfassend zu informieren und ihre Zustimmung einzuholen.¹⁵ Unter ausdrücklichem Verweis auf das ILO-Übereinkommen Nr. 169 unterstrich der CERD im Jahr 2006 die Pflicht Guatemalas, das Recht auf tradierten Landbesitz zu gewährleisten.¹⁶

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) hat in einer Vielzahl von Stellungnahmen zu Staaten auf allen Kontinenten unter Einschluss des Klimawandels¹⁷ Individual- wie auch kollektive Rechte bei indigenen Frauen geltend gemacht. Unter Verweis auf die UNDRIP errichtete CEDAW gleichwohl ein normatives Gerüst, das auch Schutz und



Indigene Repräsentantinnen und Repräsentanten aus aller Welt vor dem Völkerbundpalast in Genf im Juli 2005. Anlass war die 23. Tagung der Arbeitsgruppe zu indigenen Bevölkerungen, die Vorgängerin des UNPFII. FOTO: THEODOR RATHGEBER

Gewährleistung der gemeinschaftlichen Beziehungen einfordert, etwa bei Landfragen, Ernährung oder Gesundheit oder bei der Weitergabe von tradiertem Wissen.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child – CRC) betonte in seinem allgemeinen Kommentar Nr. 11 im Jahr 2009 die Berücksichtigung des kollektiven Elements der Kulturen indigener Völker als Bedingung – und Pflicht des Staates – für eine angemessene Bildung des Kindes. Die Vertragsstaaten der CRC werden aufgefordert, Kinderrechte in Bezug auf indigene Gemeinschaften unter Berücksichtigung der UNDRIP und des ILO-Übereinkommens Nr. 169 vorzunehmen, unabhängig davon, ob sie dieses ratifiziert haben.¹⁸

Die aufgeführten Beispiele lassen erkennen, dass die UN-Menschenrechtsvertragsorgane frühzeitig damit begonnen haben, spezifische Rechtsansprüche unter Einschluss kollektiver Aspekte zu entwickeln. Mit Verabschiedung der UNDRIP werden der Schutz und die Gewährleistung gemeinschaftlicher Bezüge verstärkt als notwendig erachtet, um den Angehörigen indigener Völker die Menschenrechte vollumfänglich garantieren zu können.

¹² CESCR, General Comment Nr. 7, The Right to Adequate Housing (Art. 11.1), Forced Evictions v. 20.5.1997, Para. 11.

¹³ CESCR, General Comment Nr. 21, UN Doc. E/C.12/GC/21 v. 21.12.2009, Para. 36.

¹⁴ CESCR, Concluding Observations Australia, UN Doc. E/C.12/AUS/CO/4 v. 12.6.2009, Para. 27.

¹⁵ CERD, General Recommendation 23, Rights of Indigenous Peoples, 51. Sitzung, 1997, UN Doc. A/52/18 v. 26.9.1997, Annex V/122, Para. 4 und 5. Zum Verfahren der Konsensfindung siehe auch Concluding Observations on Panama, UN Doc. CCPR/C/PAN/CO/3 v. 17.4.2008, Para. 21.

¹⁶ CERD, Concluding Observations Guatemala, UN Doc. CERD/C/GTM/CO/11 v. 15.5.2006, Para. 19.

¹⁷ Siehe Entwurf zu CEDAW, General Recommendation Nr. 37 on Gender-related Dimensions of Disaster Risk Reduction in the Context of Climate Change, UN Doc. CEDAW/C/GC/37 v. 7.2.2018.

¹⁸ CRC, General Comment Nr. 11, Indigenous Children and Their Rights Under the Convention, UN Doc. CRC/C/GC/11 v. 12.2.2009, Para. 16, 30ff.

Zur praktischen Ausgestaltung haben außerdem die Sonderberichterstattung (Special Rapporteur) zu den Rechten indigener Völker sowie der Expertenmechanismus beim HRC beigetragen.

Regionale Rechtsetzung

Parallel und in Wechselwirkung mit den Entwicklungen bei den UN haben regionale Gerichtshöfe die Rechte indigener Völker wie angesprochen ausdifferenziert. Der IACHR legt die Rechte indigener Völker nicht nur zwecks konkreter Streitschlichtung aus, sondern versteht seine Urteile und Stellungnahmen ebenso als Beitrag zur Normsetzung. So entwickelte der Gerichtshof bei Verlust des tradierten Landes eine Abfolge mit dem Ziel eines angemessenen Ausgleichs. Der Staat muss dafür sorgen und sein Bemühen belegen, dass zuerst alternatives Land gleicher Größe und Qualität ausfindig gemacht wird. Erst beim objektiven Scheitern dieser Option kommt eine monetäre Entschädigung infrage.

Es kann noch kein umfassendes, international verpflichtendes Regelwerk zu den Rechten indigener Völker ausgerufen werden.

Indigene Themen und Rechte im Menschenrechtsdiskurs in Afrika sind durch den Bericht einer Sachverständigengruppe der Afrikanischen Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker (ACHPR) im Jahr 2003 prominent geworden. Der Bericht belegt, dass es indigene Völker in Afrika und entsprechend tradierte Landrechte gibt, selbst wenn keine Katastereintragung vorliegt. Beide Aspekte sind bei einigen Regierungen bis heute umstritten. Der Bericht fordert das Recht auf tradierte kommunale Länder und Ressourcen mit entsprechenden Pflichten für die Staaten.¹⁹

Entsprechend urteilte die ACHPR im Jahr 2010, dass Kenia ein Wildreservat auf dem Territorium der Endorois, eine Hirtengemeinschaft, wegen mangelhafter Konsultation nicht einrichten kann. Die Pflicht zur angemessenen Konsultation stützte die Kommission unter anderem auch auf die Ausle-

gung von Artikel 27 (Minderheitenrechte) durch den CCPR zum Zivilpakt. Die kenianische Regierung weigert sich bis heute, das Konsultationsverfahren wieder aufzunehmen, zögert aber umgekehrt, das Wildreservat *de jure* einzurichten.

Die exemplarischen Ausführungen zur richterlichen Praxis veranschaulichen den weiten Bogen, der, gestützt auf rechtsverbindliche Übereinkommen und die UNDRIP, die Inanspruchnahme indigener Rechte inzwischen umspannt.

Gleichwohl kann noch kein umfassendes, international verpflichtendes Regelwerk zu den Rechten indigener Völker ausgerufen werden. Dazu fehlt insbesondere eine vergleichbare Praxis in Asien. Neben den UN-Menschenrechtsvertragsorganen tragen zwar die UN-Sonderverfahren zu einer Standardsetzung bei, aber in eher appellativer Form.²⁰

Strittige Aspekte

Die Entwicklung des Normgerüsts legt das Zusammenspiel von individuellen und kollektiven Dimensionen offen. Begriff und Konzept von kollektiven Rechten bei Menschenrechten bleiben jedoch strittig. Heiner Bielefeldt hat für den menschenrechtlichen, das heißt individualrechtlich angelegten, Ansatz grundsätzlich festgestellt, dass Menschenrechte das Ziel verfolgen, Angehörige von Bevölkerungsgruppen rechtlich so zu unterstützen, dass sie über ihre sozialen Beziehungen frei entscheiden können. Umgekehrt hat der Staat die Verpflichtung, die Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Kontexts und spezifischen Identitätsbewusstseins zu gewährleisten.²¹

In gleicher Weise hat die internationale Rechtsprechung Ansprüche von Gruppen oder Gemeinschaften in der gemeinschaftlichen Perspektive neu bewertet. Mit dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 und der UNDRIP sind zwei Aspekte zum tragenden Bestandteil der Menschenrechte geworden: der Schutz und die Prävention vor Diskriminierung sowie die Gewährleistung, nach eigenen Prioritäten über die eigene Entwicklung entscheiden zu können. Dies beinhaltet das Recht auf die eigene Geschichte, auf tradierte Regierungsformen, Kultur, Religion und Territorien. Dazu gehört ebenso die Verpflichtung des Staates, Konsultationen auf Augenhöhe zu organisieren. Kollektive Rechte sind außerdem nichts Neues. Bolivien, Ecuador, Finnland, Kambodscha, Kolumbien, die Philippinen oder Russland erkennen kollektives Eigentum bei indi-

¹⁹ ACHPR, Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities, IWGIA, Kopenhagen 2005.

²⁰ Vgl. James Anaya, Consultation on the Situation of Indigenous Peoples in Asia, UN Doc. A/HRC/24/41/Add.3 v. 31.7.2013, Abschnitte III und IV.

²¹ Heiner Bielefeldt, Misperceptions of Freedom of Religion or Belief, Human Rights Quarterly, 35. Jg, 1/2013, S. 33–68.

genen Völkern an. Die Rechte indigener Völker sind also Teil der internationalen wie nationalen Ordnung, wenngleich noch kein Völkergewohnheitsrecht geworden.

In der Praxis zeigen sich Konflikte etwa bei Vorhaben zum Infrastrukturausbau, zu Bergbau, kommerzieller Agrar- oder Forstwirtschaft, die gemeinschaftlich bewirtschaftetes Land, Gewässer, Wege, Raine, Wälder oder heilige Stätten tangieren. Darüber entsteht in indigenen Gemeinschaften durchaus Streit, da nicht alle Gemeindemitglieder die gleiche (ablehnende) Meinung teilen. So stellt sich die Frage, wer das maßgebliche Rechtssubjekt ist: die Mehrheit, die Minderheit, eine einzelne Person in Gestalt einer tradierten Autorität? Normative Lücken zeigen sich auch dort, wo indigene Gemeinschaften verfahrensrechtlich keinen Schaden am Gemeineigentum geltend machen können, insbesondere keinen immateriellen Schaden etwa bei heiligen Stätten. Ebenso werden sie selten als Klärgemeinschaft zugelassen.

Die Auslegung der Selbstbestimmung wird strittig bleiben. Der CCPR zum Zivilpakt konzentriert ein Recht auf Selbstbestimmung für indigene Völker in Auslegung von Artikel 1 (Selbstbestimmung) auf die Gewährung von Autonomie, Selbstverwaltung und die Partizipation bei Entscheidungen. Das ILO-Übereinkommen Nr. 169 kennt den Begriff Selbstbestimmung selbst nicht, hebt jedoch die Nichtdiskriminierung hervor, die als Voraussetzung für die Ausübung von Selbstbestimmung erachtet wird und als Völkergewohnheitsrecht entsprechend Staaten verpflichtet.

Die UNDRIP schuf in Artikel 3 eine ausdrückliche normative Grundlage für die Selbstbestimmung indigener Völker, ist jedoch nicht rechtsverbindlich. Sie wurde im Jahr 2007 von 144 Staaten in der UN-Generalversammlung verabschiedet. Australien, Kanada, Neuseeland und die USA haben ihre ursprüngliche Ablehnung später revidiert, halten aber ihre Vorbehalte gegenüber der Rechtsverbindlichkeit aufrecht. Dies äußert sich in Kanada regelmäßig beim Streit um die Rechtsgültigkeit der historischen Verträge. Solche Vorbehalte finden sich ebenso bei Staaten in Afrika und Asien.

Auf gutem Weg

Die normative Entwicklung der Rechte indigener Völker ist eine Erfolgsgeschichte und ist zum integralen Bestandteil des internationalen Rechtssystems geworden. Ohne das aktive Engagement und

die soziale Mobilisierung indigener Völker über Jahrzehnte wäre diese Standardentwicklung nicht erfolgreich verlaufen. Zweifelsohne werden verbrieft Rechte weltweit auch wieder eingeschränkt. Mit Rechts- und Sprachfiguren wie »im nationalen (öfentlichen) Interesse« oder »zur Wahrung der territorialen Souveränität des Staates« werden Versuche unternommen, indigene Rechte auszuhebeln. Mit dem normativen Gerüst erweiterte sich allerdings die Möglichkeit von Klage- und Beschwerdeverfahren. Zusammen mit den kritischen Kommentierungen der Menschenrechtsvertragsorgane kann die Reputation einer Regierung infrage gestellt und so politisch eine Wirkung erzielt werden.

Die Arbeit am normativen Gerüst ist nicht abgeschlossen. Wobei die Geschwindigkeit, mit der sich der normative Rahmen zu den Rechten indigener Völker bisher entwickelt hat, die Erwartung begründet, dass ein umfassendes, schlüssiges und alltagswirksames Rechtssystem zustande kommen wird. Die deutsche Bundesregierung lässt immer wieder Sympathie für die Rechte indigener Völker auch in UN-Gremien erkennen. Ein wirksamer Beitrag zur rechtlichen Stärkung des internationalen Regelwerks wurde endlich umgesetzt. Sie kam ihrer Zusage gegenüber den Vereinten Nationen sowie dem Koalitionsvertrag nach und ratifizierte das ILO-Übereinkommen Nr. 169 am 15. April 2021.²² Jetzt muss noch die Praxis angepasst werden – etwa durch ein robustes Lieferkettengesetz.

English Abstract

Dr. Theodor Rathgeber

Significant Progress for the Rights of Indigenous Peoples

pp. 147–153

This article outlines the emergence and development of the rights of indigenous peoples and discusses the legally binding nature of these rights. It provides insights into the building of concepts and principles in the international context. The article also provides examples that illustrate the legal and practical impacts and the complex network of international institutions and programs related to indigenous rights. However, this standard-setting is still incompleting as there are lacunas related to implementation. In sum, these developments are based on the interaction with the indigenous peoples, who have been mobilizing on behalf of their own cause.

Keywords: Indigene Völker, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Menschenrechtserklärungen/ -übereinkommen, Menschenrechtsrat, Minderheiten, indigenous peoples, International Labour Organization (ILO), human rights declarations/conventions, Human Rights Council, minorities

²² BT-Drucksache 19/26834 v. 19.2.2021.

Indigene Sprachen – ein Menschenrecht

Weltweit droht ein Großteil der indigenen Sprachen zu verschwinden. Um diese Sprachen zu fördern, riefen die Vereinten Nationen das Jahr 2019 zum Internationalen Jahr der indigenen Sprachen (IYIL) aus. Die nun folgende Dekade der indigenen Sprachen bietet jetzt die Chance, die begonnene Arbeit wirksam fortzuführen.



Regina Sonk
ist Referentin für indigene Völker bei der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) in Göttingen.

✉ r.sonk@gfbv.de

Lange haben sich Indigene sowie Politikerinnen und Politiker für ein UN-Jahr der indigenen Sprachen eingesetzt. Mit einer UN-Resolution vom Dezember 2016¹ fand diese Forderung schließlich eine positive Antwort. Das Jahr 2019 sollte im Zeichen der »Sichtbarmachung, Förderung und [dem] Schutz« indigener Sprachen stehen. Jedoch wurde schon bei der feierlichen Eröffnung des Internationalen Jahres der indigenen Sprachen (International Year of Indigenous Languages – IYIL) im Januar 2019 Kritik laut, wonach Planung und Zielsetzung von den Vereinten Nationen fehlgeleitet seien. Statt der direkten Stärkung Indigener selbst, stünde eher die Dokumentation von Sprachen im Vordergrund. Heute stellt sich die Frage: Was konnte das IYIL für die Durchsetzung indigener Sprachenrechte beitragen?

Der Zustand indigener Sprachen im 21. Jahrhundert

Laut der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) ist von den weltweit 6700 Sprachen ein Großteil akut bedroht. Allein 4000 Sprachen werden von den schätzungsweise 370 Millionen Indigenen der Erde gesprochen. Die Mehr-

heit der indigenen Sprachen wird mündlich überliefert und ist damit besonders gefährdet, aussterben. Fachleute gehen davon aus, dass bis zum Ende des 21. Jahrhunderts nur noch 3000 Sprachen existieren werden. Dabei ist eine Sprache Anker für kollektive und kulturelle Identität und tradiert Wissenssysteme ganzer Kulturen. Gehen Sprachen verloren, verliert die Menschheit einen Großteil jahrhundertlang überlieferter Traditionen und Indigene verlieren ihre kollektive Identität.²

Der Schutz von indigenen Sprachen ist fester Bestandteil des Völkerrechts. Besonders das Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (Übereinkommen Nr. 169) der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) und die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – UNDRIP) schreiben explizit indigene Kollektiv-, Bildungs- und Sprachenrechte fest. Sie fordern Staaten auf, geeignete Maßnahmen zum Schutz und Gebrauch indigener Sprachen und Bildung umzusetzen. Das Recht auf Bildung und das Recht auf kulturelle Identität mit Verweis auf indigene Sprachen sind dabei auch Teil von weiterführenden internationalen Erklärungen und Verträgen, darunter das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child – CRC) sowie die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) 4, 10 und 16.

Jedoch ist die Kluft zwischen Völkerrecht und Alltagsrealität enorm: Indigene Sprachen sind im öffentlichen Leben kaum präsent und werden ausschließlich im Privaten gesprochen. Indigene Kin-

¹ UN-Dok. A/RES/71/178 v. 19.12.2016.

² UNESCO, 2019 – International Year of Indigenous Languages, www.iyil2019.org

der sind mit Beginn ihrer Schullaufbahn gegenüber nichtindigenen Kindern benachteiligt. Eine Schulbildung, die indigene Sprachen nicht gleichberechtigt lehrt, verfestigt gesellschaftliche Ungleichheiten. Sprachbarrieren führen zu mangelhaftem Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren und erschweren politische Partizipation. Chancen auf dem Arbeitsmarkt und in der höheren Bildung sind nur durch Wissensvermittlung in der Mehrheitsprache möglich. Eltern erziehen deshalb ihre Kinder für bessere Bildungs- und Arbeitschancen in der Mehrheitsprache, sodass es oftmals die Großelterngeneration braucht, um indigene Sprachen weiterzugeben. Tiefverankerter Alltagsrassismus, der auf kolonialen Strukturen aufbaut, ist das zentrale Grundproblem. Das Verschwinden indigener Sprachen ist damit nur ein Indikator unter vielen, der die Marginalisierung von Indigenen aufzeigt.³

Unzureichender Bildungszugang für indigene Kinder

In ihrem Bericht an den UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) im August 2015 fasste die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte der indigenen Völker, Victoria Tauli-Corpuz, die Situation folgendermaßen zusammen: »Dass indigene Kinder keinen Zugang zu Bildung haben, liegt an der geografischen und politischen Marginalisierung indigener Gemeinschaften. Wenn Bildung verfügbar ist, ist sie oft blind für die spezifischen Bedürfnisse indigener Kinder. Die Lehrpläne werden meist nicht in indigenen Sprachen unterrichtet, was die Fähigkeit indigener Kinder darin beeinträchtigt, Schulerfolge zu erzielen und ihre kulturelle Identität in der Schule zum Ausdruck zu bringen. Nationale Lehrpläne befassen sich nur sehr selten mit indigenen Völkern, ihren Problemen und ihrer Geschichte.«⁴

Einige indigene Völker würden es daher vorziehen, indigene Schulen einzurichten, die sicherstellen, dass traditionelle Wissensinhaber in den Unterricht einbezogen und ihre Kultur geschätzt würden. In einigen Ländern initiierten indigene Völker die Gründung von Schulen, weil der Staat aufgrund der Abgelegenheit des Standorts oder der geringen Bevölkerungszahl keinen Schulunterricht in ihren Gemeinden anbiete. Es gibt zuweilen kein Interesse, indigene Kultur oder indigene Sprachen in Schulen als Teil der kulturellen Vielfalt zu fördern.

Infolge dieser Faktoren wiesen indigene Kinder im Vergleich zu nichtindigenen Bevölkerungsgruppen häufig erhebliche Bildungslücken auf, und auch die Abbrecherquoten seien entsprechend hoch. In Bolivien, Ecuador, Guatemala, Mexiko und Peru betrügen die absolvierten Schuljahre von indigenen Jugendlichen im Alter von 15 Jahren drei Jahre weniger als von gleichaltrigen nichtindigenen Jugendlichen.

Was war der Plan?

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Internationale Jahr indigener Sprachen Verbesserungen für indigene Gemeinschaften erreichen konnte? In ihrer Resolution 71/178 vom 19. Dezember 2016 rief die UN-Generalversammlung das Jahr 2019 zum Internationalen Jahr der indigenen Sprachen aus und setzte die UNESCO als federführende Organisation für dieses internationale Jahr ein.⁵

Die UNESCO wurde in Zusammenarbeit mit dem Ständigen Forum für indigene Fragen (Permanent Forum on Indigenous Issues – UNPFII) beauftragt, das Sprachenjahr auszugestalten. Daraus resultierte ein gemeinsamer Lenkungsausschuss aus

Tiefverankerter Alltagsrassismus, der auf kolonialen Strukturen aufbaut, ist das zentrale Grundproblem.

18 Mitgliedern – darunter auch sieben indigene Delegierte und die Sonderberichterstatterin Tauli-Corpuz –, die den Aktionsplan für das IYIL im Jahr 2019 entwarfen, um mehr Öffentlichkeit und einen Austausch zu ermöglichen sowie für gesetzliche Verankerungen zu werben. Damit schaffte die UNESCO einen Rahmen, der Interessensgruppen und Ressourcen mobilisieren sollte, indigene Sprachen zu erhalten.⁶

Deutlich wird, dass die Integration indigener Sprachen in nationale Gesetzgebung das zentrale und dabei auch schwierigste Vorhaben beschreibt. Denn Bildungsrechte bleiben politische Rechte, die Indigene in langfristigen Bemühungen stetig von

³ Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), Sprache: Ein Menschenrecht, Göttingen 2019.

⁴ UN Doc. A/HRC/30/41 v. 6.8.2015.

⁵ UN-Dok A/RES/71/178, a.a.O. (Anm. 1).

⁶ UNESCO, 2019 – International Year of Indigenous Languages, a.a.O. (Anm. 2).



J. Wilton Littlechild, Anführer und Aktivist der Cree in Kanada, eröffnete im August 2017 am UN-Amtssitz in New York die Veranstaltungen zum Internationalen Tag der indigenen Völker. UN PHOTO: KIM HAUGHTON

ihren Regierungen einfordern müssen. Indigene streiten seit Jahrzehnten mit ihren jeweiligen Regierungen um die Finanzierung und Umsetzung bilingualer Schulsysteme. Für Indigene ist die akute Bedrohung ihrer Sprachen nicht neu; auch den Regierungen ist das Problem bekannt. Für Indigene steht fest, dass das IYIL politische Rechte durchsetzen und Sprache als Menschenrecht definieren muss, sonst trifft es nicht die Bedürfnisse der direkt Betroffenen.

Die nachfolgende Evaluierung der UNESCO ergab jedoch, dass das IYIL die Ebene der indigenen Gemeinschaften nicht ausreichend einbezog und die meisten Initiativen eher mit einem Top-Down als mit einem Bottom-Up-Ansatz konzipiert wurden. Dies unterstreicht die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels bei der Beteiligung indigener Völker.⁷

Was wurde umgesetzt?

Tauli-Corpuz hob noch einmal die Notwendigkeit hervor, die sprachliche Vielfalt zu erhalten.⁸ Das Internationale Jahr wurde als einjährige Reihe von Aktivitäten konzipiert, die jedoch fast komplett von Dritten, also nicht von der UNESCO, durchgeführt wurden. Zahlreiche Aktivitäten auf der ganzen Welt wurden auf der dafür eingerichteten

Online-Plattform registriert und in einem globalen Veranstaltungskalender beworben. Dieser globale Kalender umfasste insgesamt 15 Kategorien; von akademischen Konferenzen und Tagungen, öffentlichkeitswirksamen Kampagnen bis hin zu Workshops, Theater-, Musik- und künstlerischen Darbietungen oder Onlineformaten wie indigene ›Hackathons‹, also gemeinschaftliche Softwareentwicklungsveranstaltungen.⁹

Die UNESCO selbst war begrenzt auf ein Kernteam weniger Mitarbeitenden, unterstützt von zwei Beratern. Sie waren verantwortlich für alle Koordinations- und Kommunikationsarbeiten, einschließlich der Betreuung der IYIL2019-Webseite. Von den insgesamt 882 Veranstaltungen des IYIL sind deshalb nur oder immerhin 80 eigene Aktivitäten wie beispielsweise die Erstellung des Weltatlas der Sprachen (Global Report on World Languages) hervorgegangen.¹⁰

Aufgrund der begrenzten Ressourcen musste die UNESCO kreative Lösungen finden und integrierte in das IYIL bereits geplante Aktivitäten. Als Folge bezogen sich mehr als drei Viertel der Aktivitäten auf einen der fünf Interventionsbereiche (Förderung von Verständnis, Versöhnung und internationale Zusammenarbeit). Erhebliche Ungleichgewichte traten zwischen den Programmsektoren auf, die alle dazu tendierten, voneinander getrennt zu arbeiten. Ohne ein eigenes Budget für gemeinsame Aktivitäten beschränkte sich die sektorübergreifende Zusammenarbeit auf den Austausch von Informationen. Ein Mangel an klarer strategischer Ausrichtung und Prioritätensetzung im Aktionsplan führte zu Bemühungen, die oft sporadisch und unzusammenhängend waren.¹¹

Dieser kurze Streifzug durch die Aktivitäten wirft die Frage auf, inwiefern der Rahmen des IYIL 2019 Indigene, also die direkt Betroffenen, rechtlich stärken sollte. Das größtenteils auf Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation zugeschnittene Jahreskonzept traf nur am Rande die Bedürfnisse, die Indigene vorbringen. Richard A. Grounds, langjähriger indigener Sprachenaktivist bei der amerikanischen nichtstaatlichen Organisation ›Cultural Survival‹, kritisierte: Der Umfang des Budgets und das Konzept des IYIL spiegelten eurozentristische Strukturen wider, in denen indigenes Wissen und Sprachen zwar dokumentiert und dadurch ›bewahrt‹ würden, dies aber vorrangig

⁷ UNESCO Internal Oversight Service (IOS), Evaluation Office, Evaluation of UNESCO's Action to Revitalize and Promote Indigenous Languages: Within the Framework of the International Year of Indigenous Languages, März 2021, en.unesco.org/system/files/private_documents/376719eng.pdf

⁸ Gesellschaft für bedrohte Völker, Pogrom – bedrohte Völker, Göttingen 2019, Nr. 315, 6/2019.

⁹ UNESCO IOS, a.a.O. (Anm. 7).

¹⁰ Ebd.

¹¹ Ebd.

durch wissenschaftliche Verarbeitung und nicht durch die direkte und rechtliche Stärkung von indigenen Sprecherinnen und Sprechern. So bringe das IYIL am Ende indigene Organisationen in ihren Anstrengungen für mehr Bildungsgerechtigkeit keinen Schritt weiter.¹²

Der politische Weg – Netzwerkarbeit im Hintergrund

Dieser Kritik kann jedoch teilweise widersprochen werden. Neben den vordergründig sichtbaren Jahresaktivitäten, die in der Tat maßgeblich den akademischen Bereich und die breite Öffentlichkeit betraf, gab es eine Reihe von Regionalkonferenzen mit und für indigene Organisationen. Hier im Hintergrund entschied sich die politische Arbeit des IYIL. Die Lenkungsgruppe des Internationalen Jahres der indigenen Sprachen konsultierte über das gesamte Jahr indigene Organisationen und arbeitete auf dieser Grundlage ein ›Strategisches Ergebnisdokument‹ zum Ende des Internationalen Jahres aus. Sie organisierten internationale und regionale Treffen, an denen Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten, indigene Völker und Organisationen der UN teilnahmen. Diese Konsultationskonferenzen wurden weltweit durchgeführt, etwa in Cusco, Peru, oder in Addis Abeba, Äthiopien.¹³

Eine wichtige Ergänzung hierzu bedeuteten hochrangige UN-Veranstaltungen wie die halbtägige Sondersitzung zum IYIL 2019 bei der 42. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats am 18. September 2019. Hier forderten der Expertenmechanismus für die Rechte der indigenen Völker (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples – EMRIP) und die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin Tauli-Corpuz, sprachliche Rechte in einem breiteren Spektrum von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu berücksichtigen, denn nur so könnten alle Menschenrechte uneingeschränkt genossen werden.¹⁴ Mit diesen Forderungen wurde das Recht Indigener auf ihre Sprachen eingeführt und durch mehrfache Wiederholung endgültig etabliert. Die IYIL-Lenkungsgruppe nahm diese Forderungen in ihrem Ergebnisdokument ebenfalls auf und argumentierte:

»Die Freiheit einer Person, ihre Sprache zu benutzen, ist eine Grundvoraussetzung für Gedankenfreiheit, Meinungsfreiheit sowie für den Zugang zu Bildung, Gesundheit und Information, kultureller Meinungsäußerung und anderen Rechten, so wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker verankert sind.«¹⁵

Die Abschlusszeremonie des IYIL vor der UN-Generalversammlung am 17. Dezember 2019 betonte ebenfalls, dass indigene Sprachen eine wichtige Rolle im Mandat der Vereinten Nationen spielten.¹⁶ Sie seien bedeutsam für Friedenskonsolidierung, nachhaltige Entwicklung, verantwortungsvolle Staatsführung und Versöhnung.¹⁷ UN-Schlüsselakteure haben das Recht auf Sprache

Was angestoßen wurde, kann nun nicht mehr ins Leere laufen.

kontinuierlich aufgewertet und mit bestehenden Konzepten verknüpft. Sie haben das Recht auf Sprache damit als Debatte und festen Bestandteil der offiziellen Agenda etabliert.

Was angestoßen wurde, kann nun nicht mehr ins Leere laufen. Schon von Beginn an wurde die Idee einer Dekade indigener Sprachen stetig in Diskussionen eingebracht, erst von außen, unter anderem vom langjährigen indigenen Delegierten J. Wilton ›Willie‹ Littlechild, später auch von UN-Gremien und der Lenkungsgruppe des IYIL selbst. Willie Littlechild äußerte sich mehrfach, unter anderem am 18. September 2019 vor dem UN-Menschenrechtsrat:

»Wir haben eine Dekade der indigenen Sprachen gefordert und ich möchte die Notwendigkeit eines konkreten Aktionsplans hinzufügen. Die Dekade könnte sich auf die Themen Frieden, nachhaltige Entwicklung und Versöhnung konzentrieren und muss sich mit der Wiederbelebung, Wiederherstellung, Erhaltung und Normalisierung von indige-

¹² Richard A. Grounds, Keeping the Indigenous in the International Year of Indigenous Languages, *Cultural Survival Quarterly*, 43. Jg., 1/2019, S. 14–15, www.issuu.com/culturalsurvival/docs/csq_43-1

¹³ UNESCO, General Conference, 40. Sitzung, Paris 2019, UN Doc. 40 C/68 v. 15.11.2019.

¹⁴ UN Doc. A/HRC/42/55 v. 11.7.2019; A/HRC/42/37 v. 2.8.2019.

¹⁵ UN Doc. 40 C/68, a.a.O. (Anm. 13), S. 2.

¹⁶ High-level Event of the General Assembly for the Closing of the 2019 International Year of Indigenous Languages, 17.12.2019, Aili Keskitalo, Minute 35:00, media.un.org/en/asset/k1r/k1ryruiy02

¹⁷ UN Doc. 40 C/68, a.a.O. (Anm. 13), S. 9.

nen Sprachen befassen [...]. Wir müssen die Dynamik dieses Jahres fortsetzen und für indigene Sprachen erhebliche Fortschritte erzielen.«¹⁸

Die Dekade kommt

Bereits das ›Strategische Ergebnisdokument‹ vom November 2019 beinhaltet einen fertigen Entwurf einer Resolution an die UN-Generalversammlung, in der die Dekade beschlossen werden sollte. Am 18. Dezember 2019 wurde diese Dekade von der Generalversammlung schließlich ausgerufen. Demnach kommt die Dekade zwischen den Jahren 2022 bis 2032 und wird ab sofort von der UNESCO vorbereitet.¹⁹

Wie diese Dekade nun genutzt werden kann, um indigene Bildungs- und Sprachenrechte umzusetzen, schlägt das Ergebnisdokument des IYIL vor. Deren Schlussfolgerungen beinhalten Empfehlungen für eine handlungsorientierte Zusammenarbeit zwischen indigenen Völkern und anderen relevanten Interessengruppen.²⁰ Darunter sind:

- Die Stärkung der Mehrsprachigkeit indigener Sprecherinnen und Sprecher und die Verbindung zu einer intakten Umwelt.

- Die Verabschiedung von normativen Instrumenten, Aktionsplänen und -politiken, um die Anliegen der indigenen Völker auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene umzusetzen.
- Die Entwicklung und Bereitstellung nachhaltiger Lösungen inklusive erforderlicher personeller und finanzieller Ressourcen.
- Die Unterstützung von eigenen Initiativen oder Schulprogrammen indigener Völker, denn sie selbst besitzen die Erfahrung und das Wissen über ihre Sprachen.
- Die Anerkennung tiefgreifender Traumata, die bei vielen indigenen Völkern durch den Verlust ihrer Sprachen verursacht wurden. Staaten sollten eine offizielle Aufarbeitung und Versöhnungsprozesse initiieren.
- Die Einbeziehung von Überwachungsmechanismen ab dem 1. Januar 2022.²¹

Sprache – ein Menschenrecht

Obwohl das Internationale Jahr der indigenen Sprachen eine Gelegenheit bot, die internationale Zusammenarbeit zu fördern und das Bewusstsein für die prekäre Situation vieler indigener Sprachen zu schärfen, stehen viele indigene Völker auch weiterhin vor existenziellen Herausforderungen, ihre eigenen Sprachen zu schützen. Indigene Delegierte überzeugten die UN-Generalversammlung, ein Sprachenzehnt in die Wege zu leiten. Es zeigt, wie erfolgreich Indigene vor und während des Jahres außerhalb wie innerhalb der UN-Gremien Netzwerkarbeit betrieben haben. Die Dekade ist ein Zeithorizont, innerhalb dessen die Umsetzung von Sprachen- und Bildungsrechten auf nationaler Ebene deutlich vorankommen kann – eine Herausforderung, für die ein einziges Jahr nie gereicht hätte.

Sprachenrechte sind Bildungsrechte, das heißt, indigene Sprachen müssen in einem langfristigen Prozess aufgewertet und in ein bereits etabliertes Bildungssystem integriert werden. Yalitzta Aparicio, Botschafterin des IYIL, sagte bei der Abschlusszeremonie im Dezember 2019: »Wir müssen einen Weg finden, diese Sprachen in die Schulsysteme einzubeziehen [...], weil Unwissenheit immer zu Diskriminierung führt. Wir verurteilen, was wir nicht kennen.«²²

English Abstract

Regina Sonk

Indigenous Languages – A Human Right pp. 154–158

Across the world, a large number of indigenous languages are in danger of disappearing. In order to promote and protect these languages, the United Nations proclaimed the year 2019 as the International Year of Indigenous Languages (IYIL). A large number of research projects and conferences significantly raised public awareness of this issue. The question is whether there have been concrete improvements for indigenous speakers. The IYIL can be seen as a successful start. The UN establishing a full decade of indigenous languages represents an even greater opportunity to legally strengthen indigenous peoples in their right to languages.

Keywords: Indigene Völker, Internationale Tage und Jahre, Mehrsprachigkeit, Menschenrechte, Minderheiten, indigenous peoples, international days and years, multilingualism, human rights, minorities

¹⁸ Chief Wilton Littlechild, Statement of the Assembly of First Nations – National Indian Brotherhood Speaker, 18.9.2019, HRC, 42. Sitzung, 9.9.–27.9.2019, hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/HRCDocuments/31/NGO/30860_68_9a34b9ae_f7cb_4800_b730_55e5ca057c46.docx

¹⁹ General Assembly Adopts 60 Third Committee Resolutions, Proclaims International Decade of Indigenous Languages, Covering Broad Themes of Social Equality, UN Doc. GA/12231 v. 18.12.2019.

²⁰ UN Doc. 40 C/68, a.a.O. (Anm. 13).

²¹ Ebd.

²² Ebd., High-level Event of the General Assembly, a.a.O. (Anm. 16), Yalitzta Aparicio, Minute 26:50, media.un.org/en/asset/k1r/k1ryruiy02

Gefahr für die Schwächsten

Die COVID-19-Pandemie stellt eine Bedrohung für die Indigenen Brasiliens dar. Gleichzeitig müssen sie sich gegen zunehmende Gewalt, Übergriffe und die Zerstörung von Naturressourcen durch Eindringlinge in ihre Territorien wehren, die teilweise von der brasilianischen Regierung ermutigt werden.



Dr. Eliane Fernandes Ferreira ist Ethnologin und arbeitet seit dem Jahr 2004 mit den Ashaninka-Indigenen vom Fluss Amônia im Amazonas-Gebiet, im Bundesstaat Acre in Brasilien, zusammen.

✉ elianefer@gmail.com

Spätestens seit März 2020 leidet die ganze Welt unter der COVID-19-Pandemie. Gleichzeitig weigert sich der amtierende Präsident Brasiliens Jair Bolsonaro, die Ergebnisse wissenschaftlicher Studien anzuerkennen, und sorgt noch dafür, dass keine effektive Kampagne gegen die Verbreitung des Virus im eigenen Land durchgeführt wird. Dies hat schwerwiegende Folgen für die Menschen. Insbesondere die indigene Bevölkerung Brasiliens ist besorgt um die Zukunft ihrer Gemeinschaften und ihr Überleben. Sie kennen bereits aus der eigenen Geschichte, dass ihre Gemeinschaften seit der ersten Ankunft der Menschen aus Europa in ihrem Land immer wieder unter den Folgen von unterschiedlichen eingeschleppten Krankheiten leiden mussten und dadurch zum Teil ausgerottet wurden.

Bereits zu Beginn der COVID-19-Pandemie in Brasilien, zwischen März und April 2020, waren viele indigene Vertreterinnen und Vertreter darüber alarmiert, was mit ihren Gemeinschaften geschehen könnte, als sie in den Medien die Zahl von Infizierten und die Todesfälle weltweit beobachteten. Sie kämpfen schon seit dem Anfang der Regierung Bolsonaros im Jahr 2019 gegen die mangelnde Unterstützung für Projekte und die Missachtung ihrer Rechte. Obwohl sie seit der Ankunft der ersten Europäer in Brasilien daran gewöhnt sind, um

ihre Überleben zu kämpfen, erreichte mit der neuen brasilianischen Regierung und anschließend mit der Pandemie die Bedrohung einen Höhepunkt, wie seit der Militärdiktatur in Brasilien (1964–1985) nicht mehr. Die Indigenen Brasiliens wurden von einer erneuten Welle der Diskriminierung und des Hasses erfasst und ihre Rechte werden missachtet, die in der brasilianischen Verfassung aus dem Jahr 1988 fest verankert sind. Für sie bedeutet es einen herben Rückschlag, nachdem sie bereits Fortschritte mit eigenen Projekten erreichen konnten, die durch verschiedene Programme wie dem zum Schutz des Amazonasurwalds eingerichteten Amazonas-Fonds gefördert wurden.¹ Die Gewalt gegen die Indigenen in Brasilien stieg sowohl innerhalb als auch außerhalb ihrer Territorien und erlebte nach Angaben der brasilianischen indigenen Vereinigung ›Articulação dos Povos Indígenas do Brasil‹ (APIB) eine Beschleunigung während der Pandemie.²

Laut dem brasilianischen Sozio-Umweltinstitut ›Instituto Socioambiental‹ (ISA)³ ist mehr als die Hälfte der brasilianischen indigenen Bevölkerung von der COVID-19-Pandemie betroffen. Das Virus erreichte bisher 163 der 305 indigenen Völker, die in Brasilien leben.⁴ Im Oktober 2020 haben sich mehr als 38 000 Indigene mit dem neuen Coronavirus infiziert. Bei einer gesamten indigenen Bevölkerung von über 900 000 indigenen Menschen, gab es Mitte Juli 2021 knapp 58 000 bestätigte Infektionsfälle. Dabei starben bis Ende Juni 2021 über 1130 indigene Menschen.⁵ Bereits im Mai 2020 erreichte die COVID-19-Pandemie die entferntesten Gegenden im brasilianischen Amazonasgebiet.

Laut dem ISA sind indigene Völker aufgrund schlechterer sozialer, wirtschaftlicher und gesundheitlicher Bedingungen anfälliger für Epidemien als nichtindigene Menschen, was die Ausbreitung von Krankheiten verstärkt. Ein Faktor, der das Le-

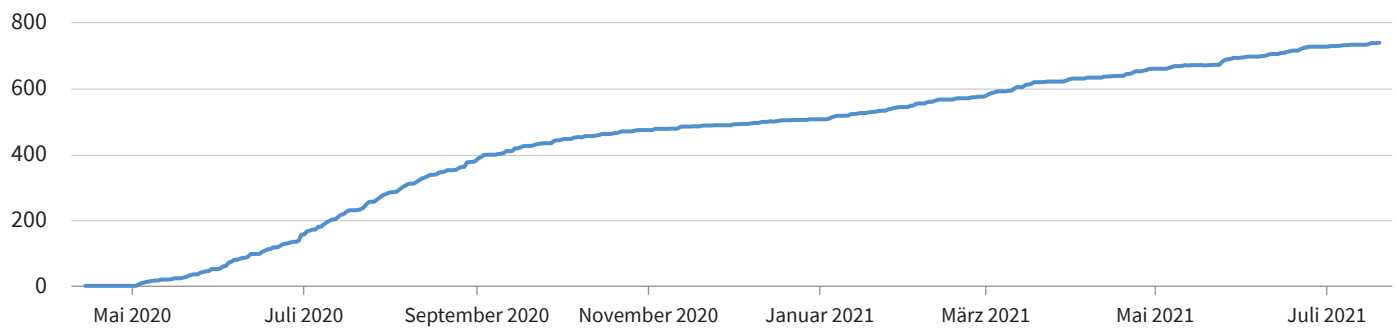
¹ Amazon Fund, www.amazonfund.gov.br/

² APIB, Our Fight is for Life – COVID-19 and the Indigenous People. Confronting Violence During the Pandemic, November 2020, S. 4–5, www.emergenciaindigena.apiboficial.org/files/2020/12/APIB_relatoriocovid_v7EN.pdf

³ ISA, COVID-19 e os Povos Indígenas, covid19.socioambiental.org

⁴ APIB, a.a.O (Anm. 2), S. 4.

⁵ APIB, Panorama Geral da COVID-19, emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/

Abbildung 1: Anzahl der in Brasilien an COVID-19 verstorbenen indigene Menschen

Das brasilianische Sekretariat für indigene Gesundheit (SESAI) registriert nur die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Indigenen, die innerhalb indigener Territorien lebten. Die APIB kritisiert diese Vorgehensweise und fordert, dass das SESAI alle COVID-19-Fälle – innerhalb und außerhalb ihrer Territorien – registriert. Bis zum 20. Juli 2021 sind, laut der APIB, 1136 Indigenen an COVID-19 gestorben. SESAI wiederum registrierte bis zum selben Zeitpunkt 740 COVID-19-Todesfälle. Quelle: emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/

ben indigener Gemeinschaften erschwert, ist der schwierige Zugang zu Gesundheitsdiensten, sei es aufgrund der abgelegenen geografischen Lage ihrer Dörfer, der Nichtverfügbarkeit oder der Unzulänglichkeit von Gesundheitsteams des Sekretariats für indigene Gesundheit (Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI), das institutionell mit dem brasilianischem Gesundheitsministerium verbunden ist.⁶ Der erste bestätigte Fall einer COVID-19-Infektion bei brasilianischen Indigenen wurde am 25. März 2020 bei einer 20-jährigen Frau aus dem Volk der Kokama im Amazonasgebiet festgestellt. Sie wurde von einem aus São Paulo kommenden Arzt angesteckt, der für das SESAI arbeitete und selbst mit dem Virus infiziert war. Die Xavante-, Terena- und Kokama-Indigenen sind am stärksten von Todesfällen betroffen mit jeweils 79, 65 und 59 Toten.⁷

Die zerstörerische Politik Bolsonaros

Wie bereits erwähnt, ist das Leben der Indigenen Brasiliens mit der COVID-19-Pandemie noch schwieriger geworden. Neben der Pandemie müssen sie weiterhin gegen die Angriffe von Großgrundbesitzern, Goldgräbern und illegalen Holzhändlern in ihren Territorien kämpfen. Anstatt die indigenen Gemeinschaften zu unterstützen, versucht die brasilianische Regierung, die Pandemie auszunutzen, um Umweltlizenzen zugunsten der Agrarwirtschaft zu ändern und Gesetzesentwürfe zu genehmigen, die die Rechte von Indigenen und anderen traditionellen Minderheiten wie die ›Quilom-

bolas«, also Nachfahren von Sklaven, und Extrakтивisten, die eine nachhaltige Landwirtschaft betreiben, betreffen. Dies wurde bekannt, als die Aufnahme eines geschlossenen Ministertreffens der brasilianischen Regierung am 22. April 2020 veröffentlicht wurde: Während dieses Treffens schlug der im Juni 2021 zurückgetretene brasilianische Umweltminister, Ricardo Salles, eine Ablenkungsstrategie vor und ermutigte die anderen Ministerinnen und Minister, die Pandemie auszunutzen, um Umweltlizenzen zugunsten unter anderem der Agrarindustrie abzuschwächen. Salles sagte: »Wir müssen uns jetzt anstrengen, während wir in diesem entspannten Moment der Presseberichterstattung sind. Alle sprechen nur über COVID-19. Wir müssen das ›Vieh vorbeiziehen lassen‹ und die gesamten Umweltvorschriften ändern und die Regeln vereinfachen.«⁸

Diese Aussage bestätigte erneut die Absichten brasilianischer Regierungsvertreter. Daraufhin argumentierte die APIB, dass der brasilianische Präsident Bolsonaro mit seinen Reden voller Rassismus und Hass zur Gewalt gegen indigene Gemeinschaften ermutigt. So erreichten er und seine Regierung es, die Handlungen des Staates zu lähmen, der eigentlich die Indigenen und ihre Rechte unterstützen und schützen sollte. Statt auf die Rechte der Indigenen Brasiliens zu achten, ermutigt die brasilianische Regierung Goldgräber, Invasoren und andere Kriminelle, in indigene Territorien einzudringen.⁹

Gemäß der APIB sind die indigenen Einwohnerinnen und Einwohner Brasiliens proportional am

⁶ ISA, a.a.O (Anm. 3).

⁷ APIB, a.a.O (Anm. 5).

⁸ André Shalders, Passando a Boiada: 5 Momentos Nos Quais Ricardo Salles Afrouxou Regras Ambientais, BBC News, 1.10.2020, www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652

⁹ APIB, a.a.O (Anm. 2), S. 5.

stärksten vom Corona-Virus betroffen. Innerhalb von acht Monaten wurden in der indigenen Gemeinschaft 860 Todesfälle verzeichnet. Im Bericht der APIB heißt es: »Sie waren weit mehr als nur Zahlen, sie waren unsere Schamanen, unsere Heilerinnen, Hebammen, Ältesten und Häuptlinge, die von uns gegangen sind. Wir haben unsere Ältesten verloren, diejenigen, die die Erinnerungen unserer Vorfahren bewahren, die Hüter des Wissens, der Lieder, der Gebete, unserer Spiritualität. Die Anführer, die ihr Leben dem Kampf zur Verteidigung des Territoriums, der Integrität und der physischen und kulturellen Existenz ihrer Völker gewidmet haben. Wir betrauern diese Tragödie, die nicht nur uns Indigene, sondern die ganze Menschheit trifft.«¹⁰

Laut APIB wurden von März bis Oktober 2020 mehr als 200 Menschenrechtsverletzungen gegen indigene Völker in Brasilien registriert.¹¹ Die indigene Vereinigung weist beispielsweise auf die kriminellen Waldbrände im Jahr 2020 im gesamten Amazonasgebiet und dessen Folgen hin: »Die Brandrodungen und Abholzungen, die im Jahr 2020 stattfanden, können angesichts von Satellitenbildern und unserem ständig mit Rauch vernebelten Himmel nicht verleugnet werden. Es scheint, dass die Menschen in den Flammen Profit sehen, und in den gefälltten Bäumen steckt nur Gier.«¹² Da sie sich vom Staat ganz allein gelassen sahen, entschieden sich die Indigenen Brasiliens, selbst einen ›indigenen Notfall‹ auszurufen.¹³ Damit möchten sie aber nicht die Rolle des brasilianischen Staates ersetzen. Vielmehr möchten sie, dass der Staat eine Politik verfolgt und umsetzt, die ihre Rechte garantiert. Unter dem Motto ›Indigenes Blut, kein Tropfen mehr‹ reisten sie im Jahr 2019 durch zwölf europäische Länder und verfassten im Jahr 2020 das Manifest ›Unser Kampf ist für das Leben – die Leben der Indigenen zählen‹, um die Regierungen und Öffentlichkeit erneut über ihre aktuelle Lage während der Pandemie zu informieren und um öffentliche Unterstützung bei der Bekämpfung der Pandemie zu erbitten.¹⁴ In dem Manifest betonen sie, dass sie nicht nur gegen die Folgen des Corona-Virus kämpfen, sondern weiterhin auch gegen Gewalt, Eindringlinge in ihre Territorien und die Zerstörung der Naturressourcen.

Die Ausrufung eines ›indigenen Notfalls‹

Am 9. August 2020 organisierte die APIB eine Reihe von acht Veranstaltungen unter dem Titel ›Maracá, indigener Notfall‹.¹⁵ Damit sollte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die ernste Lage der Indigenen Brasiliens gelenkt werden. Darüber hinaus wurde dazu eingeladen, gemeinsame Maßnahmen gegen die Folgen der COVID-19-Pandemie zu ergreifen.¹⁶ Aufgrund der mangelnden Unterstützung des brasilianischen Staates während der Pandemie wurden viele indigene Gemeinschaften, Organisationen und Partnerorganisationen selbst aktiv, um ihre Gemeinschaften vor der Verbreitung des Virus und seiner Folgen zu schützen, so beispielsweise die Ashaninka-Indigenen vom Fluss Amônia im Bundesstaat Acre nahe der peruanischen Grenze. Sie entschieden sich bereits im Mai 2020, die Kampagne ›Ashaninka für die Urwaldbewohner‹ ins Leben zu rufen, um gegen die Verbreitung des Virus in die entlegensten Gemeinschaften am Fluss Rio Juruá zu kämpfen.¹⁷ Diesen Hilferuf starteten sie, um indigenen und nichtindigenen Gemeinschaften aus der Gemeinde von Marechal Thaumaturgo, wo sich ihr Territorium auch befindet, zu helfen. Der Ashaninka-

Die Indigenen kämpfen nicht nur gegen die Folgen des Corona-Virus, sondern auch gegen Gewalt und Naturzerstörung.

Vertreter Moisés Piyäko sagte während einer Veranstaltung zum Auftakt der Kampagne am 2. Juli 2020: »Wir könnten uns sehr gut von der Welt isolieren, unsere Gemeinschaft schließen und uns nicht um unsere Nachbarn kümmern. Aber wir tun das nicht. Wir Ashaninka haben Verantwortung für unser Leben und das Leben der anderen. Das ist eine Mission. Unsere Herzen können alle umarmen, aber wie können wir allen helfen? Die sozialen Netzwerke sind eine gute Möglichkeit, da-

¹⁰ Ebd.

¹¹ Ebd.

¹² APIB, a.a.O (Anm. 2), S. 6.

¹³ Ebd.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Maracá ist ein brasilianisches indigenes Musikinstrument, eine Art Gefäßrassel, das als religiöses Instrument in Zeremonien benutzt wird.

¹⁶ APIB, Live ›Maracá, Emergência Indígena‹, emergenciaindigena.apiboficial.org/maraca/

¹⁷ Ashaninka-Kampagne für die Urwaldbewohnerinnen und -bewohner (Ashaninka Pelos Povos da Floresta), www.ashaninka.fund/en

mit wir uns die Hände reichen und unsere Brüder und Schwestern umarmen und ihnen helfen können. Wir stehen hier mit offenen Armen. Wer möchte uns die Hände reichen, damit wir gemeinsam anderen helfen können? Nur zusammen schaffen wir das!«¹⁸

Diese Ashaninka-Initiative war von entscheidender Bedeutung für die benachbarten indigenen und nichtindigenen Gemeinschaften, die tief im Urwald des Flusses Rio Juruá leben und kaum Zugang zu Informationen darüber haben, was in der Welt passiert. Nicht alle indigenen Gemeinschaften haben, so wie die Ashaninka vom Fluss Amônia, die Möglichkeit, eine große Kampagne mit der Hilfe von langjährigen Partnerorganisationen zu starten. Dabei ist dies nicht das erste Mal, dass die Ashaninka die benachbarten Gemeinschaften unterstützen. Bereits in den Jahren von 2015 bis 2017 hatten sie das Umweltschutzprojekt ›Alto Juruá‹ initiiert und durchgeführt. Bei diesem Projekt arbeiteten sie mit indigenen und nichtindigenen Gemeinschaften des Naturreservats mit Recht auf nachhaltige Nutzung des

vorüber ist, weil wir uns auf diesen Moment vorbereitet haben. Aber wenn es unseren Nachbarn nicht gut geht, dann wird es auch uns nicht gut gehen.«¹⁹

Zuflucht im Wald und der Aufbau von Barriersystemen gegen Eindringlinge

Als die Pandemie in Brasilien begann, überlegten die Ashaninka vom Fluss Amônia zunächst, tief im Wald Zuflucht zu suchen, um sich vor dem Virus zu verstecken. Als sie dann aber erkannten, dass sie sich durch soziale Isolationsmaßnahmen vor dem Virus schützen können, kehrten sie in ihre Häuser und in ihr Gemeinschaftsleben zurück. Sie bemerkten aber, dass während ihrer Isolation Menschen aus den Nachbardörfern auf der Suche nach Nahrung, Arbeit oder Nothilfe zwischen den Gemeinschaften unterwegs waren. Genau hierin lag die Gefahr einer Verbreitung des Corona-Virus, und so entstand die Idee, die Kampagne ›Ashaninka für die Urwaldbewohner‹ zum Schutz der benachbarten Gemeinschaften ins Leben zu rufen.²⁰

So wie die Ashaninka schlossen auch andere indigene Gemeinschaften und Bewohnerinnen und Bewohner der Gemeinde Marechal Thaumaturgo als Schutzmaßnahme Anfang Mai 2020 für Auswärtige den Zutritt zu ihren Dörfern. Die Ashaninka bauten ein eigenes Barriersystem am Fluss, damit während der Pandemie keine Person von außen in ihr Territorium eindringen kann. Genauso warnen die Apolima-Arara-Indigenen vom Fluss Amônia mit Schildern am Rande des Flusses die Bevölkerung, dass während der Pandemie kein Zutritt in ihr Dorf erlaubt wäre.

Eine Kampagne zum Wohl benachbarter Gemeinschaften

Die Kampagne ›Ashaninka für die Urwaldbewohner‹ startete am 2. Juli 2020. Ziel war es, 1800 indigenen und nichtindigenen Familien aus den entferntesten Gemeinschaften der Gemeinde Marechal Thaumaturgo im Kampf gegen die Verbreitung des Corona-Virus zu helfen. Mit dem gesammelten Geld organisierten die Ashaninka die Verteilung von Hilfspaketen mit Nahrungsmitteln und Werkzeugen wie Fischnetzen, Schaufeln und Hacken an diese Familien, die in den entferntesten Gemein-

Wenn es unseren Nachbarn nicht gut geht, dann wird es auch uns nicht gut gehen.

oberen Juruá Flusses (Reserva Extrativista do Alto Juruá) sowie mit Huni-Kuin- und Ashaninka-Indigenen vom Fluss Breu zusammen. Um ihr eigenes Territorium nachhaltig schützen zu können, erachten es die Ashaninka für wichtig, auch für das Wohl der benachbarten Gemeinschaften außerhalb ihres Territoriums zu sorgen. Auf diese Weise sichern sie ihre Naturressourcen. Darüber hinaus helfen die guten Beziehungen zu den benachbarten Gruppen dabei, ihr Territorium vor Überfällen zu schützen.

Laut dem Ashaninka-Vertreter, Francisco Piyäko, setzt die Kampagne die lange Geschichte gemeinsamer Bemühungen zwischen indigenen Völkern fort, die in diesem Teil des Amazonas leben. Dazu gehören die Kuntanawa-, Huni Kuin-, die Jaminawa- und die Apolima-Arara-Indigenen. Piyäko erklärt: »Wir können drei, vier, fünf Jahre im Wald auf unserem Territorium leben, so lange, bis die Pandemie

¹⁸ Ashaninka for the Forest Peoples Campaign, 2.7.2020, youtube.com/watch?v=3YWJr_4nkSk&t=1816s

¹⁹ Maria F. Ribeiro, Povo Ashaninka Lança Campanha Para Ajudar as Comunidades Vizinhas a Enfrentar a Pandemia, Mongabay, 9.7.2020, brasil.mongabay.com/2020/07/povo-ashaninka-lanca-campanha-para-ajudar-as-comunidades-vizinhas-a-enfrentar-a-pandemia/

²⁰ Ebd.

schaften des oberen Flusses Rio Juruá leben. Mit der Kampagne erreichten die Ashaninka, dass diese Familien bis zu drei Monate nicht in die Ortschaft fahren mussten, um Nahrungsmittel und notwendige Produkte zu kaufen. Die Familien waren somit nicht der Gefahr ausgesetzt, sich mit dem Corona-Virus zu infizieren. Außerdem können die Familien dank der Werkzeuge, die den Hilfspaketen beigelegt waren, ihre eigenen Gärten nachhaltig bearbeiten und so für ihre Nahrungssicherung sorgen. Piyāko erklärte, den Ashaninka war bewusst, dass die Pandemie nicht in ein oder zwei Monaten beendet sein würde, allein wegen der fehlenden Impfstoffe und notwendigen medizinischen Behandlungen. Er sagte: »Mit dieser Aktion möchten wir, dass diese Familien stärker werden und einen Weg finden, nicht auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen zu sein, denn das wird nicht ausreichen. Wir müssen diese Krise nutzen und daran denken, dass wir zukünftig einen Vorrat an Lebensmitteln in unseren Plantagen anlegen werden. Wir befürchten, dass die Pandemie lange andauern wird.«²¹

Eine Gemeinde mitten im Urwald

In dem Gemeindegebiet Marechal Thaumaturgo leben schätzungsweise 18 000 Menschen verteilt auf einer Fläche von über 8000 Quadratkilometern. Keine Straße führt dorthin. Die Ortschaft ist nur mit Booten oder kleinen Flugzeugen zu erreichen. Seit November 2020 ist die Landepiste aufgrund von Renovierungsarbeiten gesperrt und wird wahrscheinlich erst im September 2021 wieder geöffnet. Die Familien, die in entfernten Gemeinschaften entlang des Rio Juruá und seiner Zuflüsse leben, müssen immer wieder bis zur Hauptortschaft der Gemeinde reisen, um Nahrungsmittel und Produkte zu kaufen, die sie zum Leben brauchen und nicht selbst produzieren können. Salz, Öl, Treibstoff oder Feuerzeuge sind einige dieser Produkte. Doch genau diese Fahrten zu den Geschäften der Ortschaft erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Infektion mit dem Corona-Virus. Der erste mit COVID-19 infizierte Bewohner der Gemeinde war im April 2020 ein Händler, der seine Produkte in der nächstgrößeren Stadt einkaufte und nach Marechal Thaumaturgo transportierte. Danach stieg die Zahl der infizierten Personen in der Region rapide an. Die Gemeinde selbst verfügt nur über ein bis drei Ärzte und ein kleines Krankenhaus, das

für die Behandlung von Schwererkrankten unzureichend ausgestattet ist. In Marechal Thaumaturgo gab es offiziell elf COVID-19-Todesfälle und über 1274 bestätigte Infektionsfälle.²² Bisher gibt es keinen Todesfall unter der indigenen Bevölkerung von Marechal Thaumaturgo. Die Zahl der Infizierten wird dennoch höher geschätzt, da es zur genauen Nachverfolgung der Infektionsfälle an COVID-19-Tests fehlt. Laut dem ISA gibt es im gesamten oberen Juruá-Gebiet – dazu zählen die Gemeinden Cruzeiro do Sul, Mancio Lima, Porto Walter und Marechal Thaumaturgo – bis zum jetzigen Zeitpunkt elf indigene Todesfälle und über 931 bestätigte COVID-19-Fälle unter den Indigenen.²³

Gemeinsame Bekämpfung des Corona-Virus als Mission

Die Ashaninka verstehen ihre Kampagne als eine Mission, ihren benachbarten Gemeinschaften während der COVID-19-Pandemie zu helfen. Sie sind der Ansicht, dass es nur möglich ist, das Virus gemeinsam zu bekämpfen, denn dieses stellt – einmal mehr – eine enorme Bedrohung für die Indigenen Brasiliens dar. Während der Veranstaltung zum Kampagnenstart am 2. Juli 2020, erzählte Benki Piyāko: »Diese Pandemie versetzte uns einen gro-



Ashaninka-Vertreter Moisés Piyāko mit einer Ayahuasca-Liane (*Banisteriopsis caapi*).

FOTO: ELIANE FERNANDES FERREIRA

²¹ Ebd.

²² Prefeitura Municipal de Marechal Thaumaturgo, Transparência Covid, 11.7.2021, www.marechalthaumaturgo.ac.gov.br/covid

²³ ISA, COVID-19 e os Povos Indígenas, a.a.O (Anm. 3).

ßen Schrecken. Sie brachte uns aber auch dazu, in-
nezuhalten und darüber zu reflektieren und nach-
zudenken, was aus unserer Zukunft wird. Wann
wird diese Krankheit ein Ende haben? [...] Wenn so
eine Pandemie in eine indigene Gemeinschaft ein-
dringt, erkennen wir, dass wir eine große Biblio-
thek sind, gefüllt mit dem Wissen unserer Ältesten,
und dass wir all dies verlieren können, wie dies be-
reits in der Vergangenheit geschah.« Sein Bruder,
Francisco Piyāko, betont: »Diese Pandemie wird
nicht die letzte sein. Unsere Geschichte zeigt, dass
immer wieder irgendeine Krankheit auftaucht, um
die Aufmerksamkeit der Welt zu erregen und unse-
re Verantwortung zu erwecken. Wir müssen die
Botschaft verstehen, die diese Pandemie mit sich
bringt. Die Lehre, die wir daraus ziehen können,
ist zu verstehen, dass es nicht ein egoistisches Sys-
tem sein wird, das die Welt retten wird.«²⁴

Die Indigenen und der brasilianische Impfplan gegen COVID-19

Am 16. Dezember 2020 legte die brasiliani-
sche Regierung den ›Nationalen Impfplan gegen
COVID-19‹ vor. Danach werden sozial schwache

Gruppen vorrangig in den Impfplan aufgenommen.
Indigene Völker, Quilombolas und Obdachlose ge-
hören zu den vorrangig behandelten Bevölkerungs-
gruppen.²⁵ Die Impfkampagne gegen COVID-19
begann am 19. Januar 2021²⁶ und daraufhin hatte
die APIB die Aktion ›Lasst Euch impfen, Verwandte‹
mit dem Hashtag ›#vacinaparente‹ gestartet.²⁷

Das brasilianische Gesundheitsministerium gab
bekannt, dass bis Mitte Juni 2021 rund 72 Prozent
der indigenen Bevölkerung bereits die zweite Impf-
dosis gegen COVID-19 erhielten.²⁸ Nach seiner ers-
ten Impfdosis sagte Wewito Piyāko: »Dies ist ein
großer Schritt und wir haben keine Zweifel. Wir
glauben, dass die Wissenschaft viel dazu beitragen
kann, diese Welt zu verbessern und diese Pandemie
zu bekämpfen. Wir kämpfen auch dafür, dass alle
indigenen Gemeinschaften Teil dieser Kampagne
werden, dass alle Verwandten in Brasilien geimpft
werden, egal ob auf ihrem Land oder in der Stadt!«²⁹
Dennoch ist die Lage in Brasilien weiterhin schwie-
rig. Wenn eine Person in Marechal Thaumaturgo
schwer an COVID-19 erkrankt, erfolgt der Trans-
port zur medizinischen Versorgung zurzeit per Hub-
schrauber bis zur nächsten größeren Stadt, Cruzeiro
do Sul. Bei einer COVID-19-Infektion versuchen
die indigenen und nichtindigenen Bewohnerinnen
und Bewohner der Gemeinde zunächst, sich selbst
mit Naturheilmitteln wie Tees und Getränken aus
Baumrinden, Wurzeln, Blättern und Kräutern zu
kurieren. Wenn ein Hubschrauber über die Ge-
meinde fliegt, wissen die Bewohnerinnen und Be-
wohner von Marechal Thaumaturgo, dass es erneut
schwere COVID-19-Fälle gibt. Dora Piyāko, eine
indigene Krankenschwester der Ashaninka vom
Fluss Amônia berichtete: »Hubschrauber bedeuten
für uns Krankheit. Es ist so gut wie nie ein gutes
Zeichen.«

Bei der Frage, wie die Vereinten Nationen die
Indigenen Brasiliens unterstützen könnten, wäre
eine Zusammenarbeit mit der APIB in höchstem
Maße zu empfehlen. Ein intensiver und kontinuier-
licher Kontakt wäre hilfreich, um feststellen zu
können, wie indigene Gemeinschaften gestärkt
werden können. Ganz nach ihrem Motto ›Unser
Kampf gilt dem Leben‹.

English Abstract

Dr. Eliane Fernandes Ferreira

Danger for the Most Vulnerable pp. 159–164

The COVID-19 pandemic constitutes an additional threat to the Indigenous Peoples of Brazil. They are simultaneously fighting against violence, invasions, and the destruction of natural resources within their territories. They receive almost no support from the Brazilian government. Instead, the Brazilian state encourages invasions of indigenous territories and tries to modify tradeable permits to empower agribusiness and exploit resources within the indigenous territories. During the pandemic, the Indigenous Peoples of Brazil stepped up their fight for their rights, the recognition and protection of their territories, and their lives.

Keywords: Brasilien, Gesundheit, Indigene Völker, Menschenrechte, Minderheiten, Pandemie, Brazil, health, indigenous peoples, human rights, minorities, pandemic

²⁴ Ashaninka for the Forest Peoples Campaign, a.a.O (Anm. 18).

²⁵ Vitor Lacerda, Vacinação Contra Coronavírus: Entenda Por Que Dar Prioridade a Quilombolas e Outros Grupos Vulneráveis, Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva (CEDEFES), 15.1.2021, www.cedefes.org.br/vacinacao-contra-coronavirus-entenda-por-que-dar-prioridade-a-quilombolas-e-outros-grupos-vulneraveis/

²⁶ Saúde Indígena, Relatório das Ações Realizadas Pela Sesai Para Enfrentamento da Pandemia da COVID-19, S. 6, saudeindigena1.websiteseguro.com/coronavirus/pdf/Relatorio%20Resumido_SESAI_Coronavirus.pdf

²⁷ APIB, Vacina Parente, emergenciaindigena.apiboficial.org/vacinaparente/

²⁸ Ministério da Saúde, População Indígena: 72% já Foram Imunizados Com a Segunda Dose da Vacina COVID-19, 17.6.2021, www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/populacao-indigena-72-ja-foram-imunizados-com-a-segunda-dose-da-vacina-covid-19

²⁹ Instagram-Kanal der Ashaninka-Vereinigung Apiwtxa, 27.1.2021, www.instagram.com/p/CKjrt7wHFDf/

Deutschland in den UN: regelbasiert, partizipativ, vorausschauend

Dr. Lars Brozus und Dr. Marianne Beisheim sind Senior Associates der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Sie erläutern, weshalb Kontinuitätswahrung in der deutschen UN-Politik wichtig ist, wenn es darum geht, Regelverletzungen zu benennen. Die neue Bundesregierung nach der Bundestagswahl sollte aber auch innovativer werden, Partizipation fördern und in Vorausschau investieren.

Deutschland sollte als Anlehnungspartner für die vielen Staaten zur Verfügung stehen, die vom Wert der regelgebundenen internationalen Ordnung überzeugt sind. Es gilt, die klare Positionierung gegenüber Regelverletzungen beizubehalten. Dass Deutschland während der letzten Sicherheitsratsmitgliedschaft nicht davor zurückscheute, Konflikte mit Regelbrechern auszutragen, hat dazu beigetragen, dass ein multilaterales Momentum bei den Vereinten Nationen erhalten geblieben ist.

Vielleicht ist es sogar die zentrale Führungsaufgabe, gerade gegenüber mächtigen wie auch befreundeten Staaten Flagge zu zeigen. Im ›Weißbuch Multilateralismus‹ der Bundesregierung präsentiert sich Deutschland als guter Multilateralist. Dazu gehört, für die zu sprechen, die sich dies nicht leisten können oder meinen, es nicht zu können. Das ist wichtig, damit nicht noch mehr Staaten an den zunehmend verfestigten Konfliktlinien zwischen den geopolitischen Lagern verzweifeln, sich einem zuordnen und die notwendige internationale Kooperation damit weiter erschweren.

Für viele sprechen bedeutet auch, mit vielen sprechen. UN-Generalsekretär António Guterres vertritt einen inklusiven und vernetzten Multilateralismus, der Interessengruppen aus Gesellschaft und Wirtschaft sinnvoll einbindet. Hier besteht Innovationsbedarf. Zwar konferieren sowohl die UN als auch die Bundesregierung regelmäßig mit nicht-staatlichen Akteuren, aber oft wird das Potenzial nicht ausgeschöpft. Die Kopplung mit Entscheidungsprozessen sowie Rückmelde- und Reflexionsrunden sind Ausnahmen, nicht die Regel. Sie sind jedoch unerlässlich, um Partizipation über symbolische Beteiligung hinaus gehaltvoll zu gestalten. Als gute Multilateralistin sollte die neue Bundesregierung dies vorantreiben, nicht nur in der

UN-Politik, sondern auch in der sonstigen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Eine interessante Option sind Formate wie der Bürgerrat ›Deutschlands Rolle in der Welt‹, der sein Gutachten dem Bundestag überreicht hat.

Schließlich sollte die neue Bundesregierung in den Ausbau der UN-Fähigkeiten zur Vorausschau investieren. Die vielen globalen Disruptionen im 21. Jahrhundert – zuletzt die COVID-19-Pandemie – haben nationale Alleingänge befördert und den Multilateralismus geschwächt. Die Krisen trafen die UN und die Staatengemeinschaft unvorbereitet, obgleich sie nicht hätten überraschen müssen. Wer mit Krisenmanagement ausgelastet ist, kann kaum proaktiv agieren. In vielen Arbeitsprozessen würden die Vereinten Nationen von besserer Vorausschau profitieren, die strategische Planung und effiziente Umsetzung erleichtert. Im Kontext der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) hat beispielsweise das Hochrangige Politische Forum über nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) unter anderem das Mandat, neue und aufkommende Probleme zu analysieren. Deutschland sollte die UN dabei unterstützen, dieses Mandat umzusetzen.

Ein wichtiges Instrument für verlässliche Vorausschau sind kompetitive Ereignisprognosen (forecasting). Wissenschaftliche Analysen zeigen, dass sie eine höhere Trefferquote bei der Vorhersage konkreter Zukunftsereignisse haben als andere Methoden. Das könnten die UN nutzen und eine organisationsweite Plattform für globale Krisenvorausschau einrichten. Deutschland sollte die Initiative für die Einrichtung einer solchen Plattform ergreifen, als eine Antwort auf die in der Erklärung anlässlich 75 Jahre Vereinte Nationen (UN75) eingegangene Verpflichtung »Wir werden vorbereitet sein«.



Die neue Bundesregierung sollte in den Ausbau der UN-Fähigkeiten zur Vorausschau investieren.

Vielfalt bewahren

Die genetische Vielfalt von Nutzpflanzen ist bedroht: auf Feldern, in der Natur und in oft unterfinanzierten Saatgutbanken, die eigentlich als sichere Häfen für diese Vielfalt gedacht sind. Der Globale Treuhandfonds für Nutzpflanzenvielfalt (Crop Trust) unterstützt die Konservierung besonders wichtiger Sammlungen, bevor sie für immer verloren sind.



Dr. Stefan Schmitz
ist Exekutivdirektor des Globalen
Treuhandfonds für Nutzpflanzenvielfalt (Crop Trust) in Bonn.

✉ stefan.schmitz@croptrust.org

Das Problem besteht nicht darin, dass zu wenig Nahrungsmittel produziert werden. Die Tatsache, dass Essbares in vielen Teilen der Welt in erheblichem Umfang verschwendet wird, deutet eher auf häufig subventionierte Überproduktion und Preisverfall. Selbst in den meisten armen Ländern des Globalen Südens gibt es nicht wirklich einen Mangel an Nahrungsmitteln. Die Probleme der Ernährung der Weltbevölkerung sind ganz andere.¹

Erstens gibt es heute trotz grundsätzlich ausreichender Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln fast 700 Millionen chronisch hungernde Menschen auf der Welt.² Zweitens leiden weitere 1,3 Milliarden Menschen an Mangelernährung im weiteren Sinne, dem so genannten ›versteckten Hunger‹. Hier geht es um einen Mangel an Vitaminen, Mineralstoffen und Spurenelementen. Auch hier ist die Ursache in erster Linie Armut.³ Dieses Mangelproblem weist gleichzeitig auf ein weiteres Problem: Drittens ist Nahrung für sehr viele Menschen qualitativ schlecht, zu wenig abwechslungsreich, zu kohlehydratreich und zu fett. Die Ernährung der Hälfte der Menschheit schafft also keine Grundlage für ein aktives und gesundes Leben.⁴ Viertens haben Armut und Hunger auf der Welt in erster

Linie ein ländliches Gesicht und betreffen Abermillionen Kleinbauernfamilien, die kaum in der Lage sind, ihre eigene Ernährung sicherzustellen. Fünftens hat das gegenwärtige Agrar- und Ernährungssystem erhebliche negative Umwelt- und Klimaauswirkungen.⁵ Und bereits heute stellt, sechstens, die Anpassung an den Klimawandel die globale Landwirtschaft vor große Probleme. Mit ihm wächst die Wahrscheinlichkeit des Auftretens neuer Schädlinge sowie Pflanzen- und Nutztierkrankheiten.

Vielfalt für ein nachhaltiges Agrar- und Ernährungssystem

Für keines dieser Probleme gibt es einfache Lösungen. Es deutet aber viel darauf hin, dass deren Lösung die konsequente Anwendung zumindest eines wichtigen Leitprinzips voraussetzt: Vielfalt.

Vielfältige Ernährung ermöglicht gesunde Ernährung. Vielfältige Anbauprodukte bieten wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten für kleinbäuerliche Landwirtschaft. Allgemein gesprochen gibt Vielfalt den Menschen und ihren Lebensgemeinschaften die Möglichkeit verbesserter Lernfähigkeit, Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber externen Schocks, etwa wirtschaftlichen und ökologischen Katastrophen, und Anpassungsfähigkeit gegenüber geänderten Umweltbedingungen.

Die Bewahrung von Vielfalt, beispielsweise von pflanzengenetischer Vielfalt, hält künftige Reaktionen auf unabsehbare Entwicklungen offen. Dies betrifft die Fragen, welche Temperatur- und Niederschlagsverhältnisse an welchen Orten der Welt herrschen werden, wie dies die Bodenverhältnisse

¹ Jonathan Latham, The Myth of a Food Crisis, in: Ammir Kassam/Laila Kassam (Eds.), Rethinking Food and Agriculture, San Diego 2020, S. 93–111. Siehe dazu auch VEREINTE NATIONEN (VN), Blick über den Tellerrand, 69. Jg., 3/2021.

² Food and Agriculture Organization (FAO), The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets, Rom 2020, www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html

³ Samuel Myers et al., Increasing CO₂ Threatens Human Nutrition, Nature, 510, 7503/2014, S. 139–142, doi.org/10.1038/nature13179

⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change and Land. An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems, Genf 2019.

⁵ Walter Willett et al., Food in the Anthropocene: The EAT–Lancet Commission on Healthy Diets From Sustainable Food Systems, The Lancet 393. Jg., 10170/2019, S. 447–492. Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU), Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration, Hauptgutachten, Berlin 2020.

beeinflussen wird, welche neuen Schädlinge sowie Pflanzen- und Tierkrankheiten dies hervorbringt – und welche Pflanzensorten und Nutztierassen in der Lage sein werden, damit fertigzuwerden. Die Erhaltung und Entwicklung von Vielfalt ist die einzig mögliche Lebensversicherung und wahrscheinlich das beste Risikomanagement, das der Menschheit als Reaktion auf dieses Problem zur Verfügung steht.

Erhaltung von Optionenvielfalt und die gezielte Nutzung von Vielfalt sind aber nicht nur Agrarstrategien, die aus der Logik der Anpassung an den Klimawandel heraus höchst sinnvoll sind. Unabhängig von Handlungsdruck, den der Klimawandel ausübt, stellen sie Strategien für eine insgesamt zukunftsfähigere Landwirtschaft dar, beispielsweise wegen besserer ›Anpassung‹ an besondere lokale Gegebenheiten. Hierzu drei Beispiele: Erstens ist es vorstellbar, auf Basis genetischer Vielfalt spezielle stresstolerante und bodenregenerierende Futterpflanzen zu züchten, die eine sinnvolle Wiedernutzung stark erodierter Böden und degradierter Landschaften ermöglichen, die sich mittlerweile in vielen Teilen der Welt ausbreiten. Zweitens wird der häufig gewünschte Aufbau einer eigenständigen leistungsfähigen Landwirtschaft in vielen Ländern, vor allem in Afrika, nur dann Realität werden können, wenn hierfür entsprechendes, den jeweiligen lokalen Bedingungen angepasstes Saatgut gezüchtet wird und zur Verfügung steht. Drittens sind Nahrungsmittelverluste in globalem Maßstab ein gravierendes Problem. Die Diskrepanz zwischen der Nahrungsmenge, die aufgrund der Aussaat maximal möglich wäre, und der tatsächlichen Nahrungsmenge, die letztlich auf einem Markt angeboten wird, ist enorm und weist auf große Ineffizienzen im globalen Ernährungssystem hin. Zumindest ein Teil dieser Verluste ließe sich durch größere Vielfalt reduzieren. Das betrifft sowohl eine Verringerung der Verluste vor und nach der Ernte durch flexiblere Anpassung an natürliche Bedingungen, als auch Verringerung der Verluste durch Nivellierung von Erntespitzen und bessere Abstimmung von Nahrungsmittelangebot und -nachfrage.⁶

Risiken des Verlusts von Agrobiodiversität

Die Bedeutung der biologischen Vielfalt ist spätestens seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 in

Rio de Janeiro, auf der unter anderem das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) beschlossen wurde, anerkannt.

Der Verlust von biologischer Vielfalt zeigt sich als Verarmung der Vielfalt von Ökosystemen, als Verlust an Artenvielfalt und als Verarmung genetischer Vielfalt innerhalb der Arten. Einer der stärksten Treiber des Biodiversitätsverlusts ist die Landwirtschaft, zum Beispiel durch die Umwandlung von Wäldern und Mooren in Ackerland. Aber auch innerhalb der Landwirtschaft ereignet sich Verlust an Biodiversität (Agrobiodiversität), und zwar auf den Ebenen der Artenvielfalt und der genetischen Vielfalt. Auf landwirtschaftlich genutzten Flächen ist die Vielfalt sowohl der Nutzpflanzenarten selbst als auch der begleitenden Lebewesen durch Einsatz von Düngemitteln, Herbiziden und Pestiziden stark rückläufig. Und innerhalb der einzelnen Nutzpflanzen- und Nutztierarten bewirken moderne landwirtschaftliche Praktiken einen Verlust der genetischen Vielfalt, die als genetische Erosion bezeichnet wird.

Die gezielte Nutzung von Vielfalt ist für eine zukunftsfähigere Landwirtschaft höchst sinnvoll.

Die Landwirtschaft ist also Täter und Opfer zugleich. Der Verlust an Agrobiodiversität stellt ein erhebliches Risiko für die Sicherung der Welternährung dar, denn die Vielfalt der Nutzpflanzen und Nutztiere sowie ihrer wilden Artverwandten ist seit Jahrtausenden, seit dem Aufkommen des Ackerbaus und seit der Sesshaftwerdung des Menschen, Grundlage jeder Züchtung neuer Nutzpflanzen und Nutztierassen. Neben der Nachfrage nach genetischen Ressourcen werden die Anforderungen an die Landwirtschaft weiter steigen.⁷

Die Erfüllung dieser Anforderungen wird nur möglich sein, wenn die genetische Vielfalt, die in den Pflanzensorten und ihren wilden Verwandten enthalten ist, erhalten bleibt. Diese genetische Vielfalt ist die Grundlage der heutigen Landwirtschaft und liefert das Rohmaterial, das Landwirte und professionelle Züchter in die Lage versetzt, neue

⁶ Stefan Schmitz, Using Crop Diversity to Reduce Food Loss, in: Joachim von Braun (Eds.), Reduction of Food Loss and Waste, Pontifical Academy of Sciences, Scripta Varia Nr. 147, Vatikanstadt 2020, S. 120–127.

⁷ Nach diesen Ausführungen zum Bereich der agrargenetischen Ressourcen (Nutzpflanzen und Nutztiere) geht es im Folgenden nur um den Teilaspekt der pflanzen genetischen Ressourcen.

Pflanzensorten zu entwickeln, die die Landwirtschaft benötigt, um sich an veränderte Bedingungen anzupassen und sich zu entwickeln. Die Entwicklung neuer Sorten wird entscheidend für eine erfolgreiche Anpassung an den Klimawandel und damit für die Sicherung der Welternährung in der Zukunft sein.

Die Erhaltung der Agrobiodiversität *in situ*, das heißt in der Natur und in der landwirtschaftlichen Praxis, bleibt unverzichtbar und ist eine Aufgabe für Schutzgebiete und On-Farm-Erhaltungsbemühungen, also über die Landwirtschaftsbetriebe.⁸

Warum Konservierung in Saatgutbanken?

Alle bisherigen Bemühungen um die Erhaltung der Agrobiodiversität *in situ* hatten jedoch nur unzureichenden Erfolg und es ist zu befürchten, dass dies auch in Zukunft so sein wird. Daher muss parallel dazu eine zweite Strategie zur Erhaltung der Agrobiodiversität verfolgt werden: die Konservierung *ex situ* in Saatgutbanken. Ebenso wie bei der Erhaltung der Agrobiodiversität *in situ* kommt es bei der *Ex-situ*-Konservierung darauf an, nicht nur die genetischen Ressourcen gängiger Nutzpflanzen zu sammeln und dann fachgerecht einzulagern, sondern auch die genetischen Ressourcen traditioneller, vernachlässigter und nur unzureichend genutzter Nutzpflanzenarten – beispielsweise Dinkel,

dem *In-situ*-Erhalt heute zwar als leider notwendig, aber immer nur als zweitbeste Lösung, denn: Was im Feld und in der Natur erhalten bleibt, muss nicht eingelagert werden.

Aber es gibt auch eine völlig andere Perspektive, und zwar die des wirkungsvollen und effizienten Agrar- und Ernährungssystems. Unter dieser Perspektive wäre die *Ex-Situ*-Konservierung auch dann sinnvoll, selbst wenn es in der Realität überhaupt keinen Verlust von Agrobiodiversität gäbe. Es wäre ungeheuer kompliziert und teuer für neue genetische Vielfalt in der freien Natur oder von den Feldern der Bäuerinnen und Bauern zu sammeln. Zum Aufbau umfassenderer Sammlungen zur langfristigen Nutzung zentralisierter Saatgutbanken gibt es kollektive Anstrengungen auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene – meist mit Unterstützung der Regierungen, teilweise der internationalen Gemeinschaft. Der Wert der Erhaltung von Sammlungen pflanzengenetischer Ressourcen in Saatgutbanken ist vielfältig und beträchtlich.

Die Vorteile für die Vorhaltung in Saatgutbanken liegen auf der Hand:⁹ Nachdem man in das einmalig aufwändige Sammeln von Pflanzenmaterial aus der Natur oder von den Feldern investiert hat, sind die Kosten für die Erhaltung in einer Saatgutbank im Vergleich dazu oft gering. Proben aus Saatgutbanken sind das ganze Jahr über verfügbar und Saatgutbanken sind in der Lage, ausreichende Mengen an qualitativ hochwertigem Saatgut für Forschungs- und Züchtungszwecke zu liefern. Saatgutbanken sind im Allgemeinen in der Lage, Saatgutproben zu liefern, die frei von Schädlingen und Krankheiten sind. Sammlungen, die in gut geführten Saatgutbanken aufbewahrt werden, haben eine minimale genetische Drift und bleiben im Gegensatz zu Sorten, die unter *In-situ*-Bedingungen aufbewahrt werden, im Zeitverlauf stabil. Dies erleichtert die Forschung und ihre Verwendung in Züchtungsprogrammen. Saatgutbanken bieten eine zentrale Anlaufstelle für die Beschaffung: Züchterinnen und Züchter können mit einer einzigen Anfrage auf eine große Vielfalt, oft aus vielen verschiedenen Ländern, zugreifen. Gut geführte Saatgutbanken haben die Einrichtungen, Verwaltungssysteme und Erfahrung, um Proben nicht nur zu konservieren, sondern auch national und international zu verteilen. Idealerweise verfügen *Ex-situ*-Sammlungen über zuverlässige und leicht verfügbare Charakterisierungs- und Evaluierungsdaten,

Alle bisherigen Bemühungen um die Erhaltung der Agrobiodiversität *in situ* hatten jedoch nur unzureichenden Erfolg.

Hirse oder Buchweizen – sowie die in der Natur vorkommenden sogenannten wilden Artverwandten.

Angesichts des dramatischen Schwundes agrar-genetischer Vielfalt in Natur und landwirtschaftlicher Praxis ist die *Ex-situ*-Konservierung zunächst einmal ein Gebot der Stunde: Rettung, bevor diese Ressourcen unwiederbringlich verloren sind. Unter dieser Perspektive des allgemeinen Biodiversitätserhalts erscheint *Ex-situ*-Konservierung gegenüber

⁸ Holly Vincent et al., Modeling of Crop Wild Relative Species Identifies Areas Globally For *In Situ* Conservation, *Communications Biology*, 2. Jg., 136/2019, S. 136–143.

⁹ Geoffrey Hawtin/Cary Fowler, The Global Crop Diversity Trust, An Essential Element of the Treaty's Funding Strategy, in: Christine Frison et al. (Eds.), *Plant Genetic Resources and Food Security: Stakeholder Perspectives on the International Treaty on Plant Genetic Resources*, London/New York 2012.

zunehmend auch auf molekularer Ebene. Solche Daten sind für die Zielgenauigkeit der Materialbestellung durch Nutzer entscheidend. Mit der Zeit werden Sammlungen immer wertvoller, da die Daten über die darin enthaltenen Proben, sogenannte Akzessionen, immer umfassender werden. Nützliche Vergleichsdaten können für Gruppen von Akzessionen, die in verschiedenen Umgebungen gewachsen sind, aufgebaut und verfügbar gemacht werden. Und schließlich bieten *Ex-situ*-Sammlungen ein »Sicherheitsnetz«, das lokal angepasste Sorten oder einzigartige Merkmale wieder in landwirtschaftliche Systeme einzuführen vermag, nachdem sie aufgrund von Naturkatastrophen, vom Menschen verursachten Katastrophen, veränderten Produktionssystemen oder als Folge ihrer Ersetzung durch neue Sorten verloren gegangen sind.

Saatgutbanken heute

Die Idee der Einrichtung von Saatgutbanken ist nicht neu. Die ersten Saatgutbanken wurden fast zeitgleich im Jahr 1893 in Beltsville, USA, und 1894 in Sankt Petersburg, Russland, gegründet. Die Entwicklung der Petersburger Saatgutbank zur heute größten Sammlung genetischer Ressourcen von Kulturpflanzen weltweit ist vor allem dem bedeutenden russischen Botaniker und Genetiker Nikolai Iwanowitsch Wawilow (1887–1943) zu verdanken, der auf ausgedehnten Forschungsreisen Pflanzensamen sammelte, mit denen er den Grundstock für die heute nach ihm benannte Saatgutbank mit mehr als 320 000 Akzessionen legte.

Mittlerweile gibt es mehr als 1750 Saatgutbanken, von denen etwa 130 jeweils mehr als 10 000 Akzessionen halten. Weltweit werden schätzungsweise etwa 7,4 Millionen Akzessionen verwaltet.¹⁰ Dabei ist jedoch davon auszugehen, dass höchstens zwischen 25 und 30 Prozent einzigartig sind. Der Rest sind Duplikate, die entweder in der gleichen oder einer anderen Saatgutbank verwahrt werden. Es besteht eindeutig ein Bedarf an einer größeren Rationalisierung innerhalb und zwischen den Sammlungen.

Die meisten größeren Sammlungen werden auf nationaler Ebene betrieben. Mehr als 100 000 Akzessionen halten zum Beispiel die nationalen Saatgutbanken von Brasilien, China, Deutschland, Indien, Japan, Kanada, Russland, Südkorea und den



Rechts ist der Eingang zum Globalen Saatgutspeicher Svalbard in Norwegen. In seinen Kammern können 4,5 Millionen Saatgutproben mit durchschnittlich 500 Samen, also maximal 2,25 Milliarden Samen, gelagert werden. FOTO: NORDGEN

USA. In der Regel sind solche nationalen Saatgutbanken bestrebt, ein sehr breites Spektrum pflanzengenetischer Ressourcen der unterschiedlichsten Arten und Gattungen zu halten. So pflegt die deutsche Kulturpflanzenbank des Leibniz-Instituts für Pflanzengenetik und Kulturpflanzenforschung in Gatersleben bei Quedlinburg mit über 151 000 Saatgutmustern von fast 3000 Arten eine der weltweit größten und artenreichsten Einrichtungen dieser Art.

Im Gegensatz dazu konzentrieren sich die an internationale Forschungsinstitute angegliederten Saatgutbanken in der Regel auf einige wenige wichtige Fruchtarten und deren Verwandte. Die wichtigsten Institute dieser Art sind die unter der globalen Partnerschaft der Beratenden Gruppe für internationale Agrarforschung (CGIAR) operierenden Forschungszentren.¹¹ Das in ihren Saatgutbanken eingelagerte Material wird als globales öffentliches Gut, als »Erbe der Menschheit«, angesehen, das die internationale Gemeinschaft den Forschungsinstituten zur treuhänderischen Verwaltung übergeben hat. Elf der insgesamt 15 CGIAR-Zentren betreuen solche Saatgutbanken mit insgesamt etwa 730 000 Akzessionen. Die größten darunter sind die Sammlungen in Mexiko, in Libanon, auf den Philippinen und in Indien.

Eine Saatgutbank besonderer Art ist der Globale Saatgutspeicher auf Spitzbergen, Norwegen.

¹⁰ FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, The Second Report on The State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, Rom 2010.

¹¹ Die CGIAR wurde im Jahr 1971 als internationale Initiative mit dem Ziel gegründet, Fortschritte der modernen Wissenschaft in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und Umwelt für Armuts- und Hungerbekämpfung im Globalen Süden zugänglich zu machen und so den dortigen häufigen Mangel an entsprechenden nationalen Kapazitäten zu kompensieren. Die 15 Forschungsinstitute der CGIAR haben zusammen ein Jahresbudget von über 800 Millionen US-Dollar.

Geologisch stabil und möglichst weit entfernt von politischer Unsicherheit, 120 Meter tief im Fels bei niedrigen Temperaturen, die ein weiteres Abkühlen auf die erforderlichen minus 18 Grad Celsius kostengünstig und risikoarm macht, stellt diese Lagerstätte für bis zu 4,5 Millionen Saatgutmustern ein wegweisendes internationales Projekt dar. Dieses wurde maßgeblich und mit großem Engagement durch die norwegische Regierung angestoßen und wird nun in enger Zusammenarbeit mit dem vom Nordischen Ministerrat getragenen Nordischen Genetik-Ressourcenzentrum (NordGen) und dem Globalen Treuhandfonds für Nutzpflanzenvielfalt (Global Crop Diversity Trust; Crop Trust) umgesetzt.

Während sonstige Saatgutbanken eigentlich immer direkt mit Forschungs- und Züchtungseinrichtungen verbunden sind, die das eingelagerte Material vermehren und für ihre Zwecke nutzen, dient der ›Svalbard Global Seed Vault‹ ausschließlich der sicheren Verwahrung von zuvor dupliziertem Saatgut. Nationale und internationale Saatgutbanken

oft in einem prekären Zustand und kämpfen um regelmäßige, stabile Finanzierung. Der sich verschlechternde Zustand vieler Saatgutbanken kommt zu einer Zeit, in der die Pflanzenvielfalt auf dem Feld abnimmt und die wilden Verwandten von Nutzpflanzen unter gerodeten Wäldern und der Zersiedelung verschwinden. Somit ist die Vielfalt von Nutzpflanzen heute an drei Fronten bedroht: auf den Feldern der Landwirte, in der Natur und in den Saatgutbanken, die eigentlich als sichere Häfen für pflanzengenetische Ressourcen gedacht sind.

Die Notwendigkeit der Erhaltung der Pflanzenvielfalt und die wichtige Rolle von Saatgutbanken sind allgemein anerkannt. Zudem ist anerkannt, dass hierfür internationale Zusammenarbeit unerlässlich ist. Die Bedeutung des Internationalen Vertrags über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture – ITGRFA), der im Jahr 2001 von den Mitgliedern der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) in Rom verabschiedet wurde und im Jahr 2004 in Kraft trat, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) pflanzengenetische Ressourcen an ihren Feld- und Naturstandorten und in Saatgutbanken zu erhalten, sie zu charakterisieren, zu evaluieren und ihre nachhaltige Nutzung sicherzustellen.

Dieser Internationale Saatgutvertrag sieht selbst keine dauerhafte Finanzierungsquelle für Saatgutbanken vor, machte aber den politischen Weg frei für die Gründung des Crop Trust. Dieser wurde am 21. Oktober 2004 durch Unterzeichnung einer Gründungsvereinbarung durch sieben Staaten als unabhängige Organisation nach internationalem Recht ins Leben gerufen. Zunächst in den Räumen der FAO in Rom beheimatet, erfolgte im Jahr 2012 nach einer entsprechenden Ansiedlungsofferte der Bundesregierung ein Umzug nach Bonn.

Der Treuhandfonds ist der wesentliche Finanzierungsmechanismus des Internationalen Saatgutvertrags für den Bereich Saatgutbanken. Bei allem berechtigten Wunsch nach Bewahrung möglichst aller pflanzengenetischer Ressourcen ist angesichts der großen Vielzahl von Saatgutbanken und Kulturpflanzen eine Prioritätensetzung unerlässlich. Der Treuhandfonds gewährt vorrangig Unterstützung für die im Saatgutvertrag und seinen Anlagen genannten 18 internationalen Sammlungen und einer Reihe von für die Welternährung als besonders wichtig erachteten Nutzpflanzen inklusiver wichtiger Futterpflanzen. Ziel ist der Aufbau eines

Viele Saatgutbanken haben keine Vorkehrungen für die Finanzierung ihrer laufenden Instandhaltung getroffen.

liefern das hier einzulagernde Saatgut, das aber deren Eigentum bleibt. In einem Katastrophenfall können diese Duplikate im Auftrag des Eigentümers wieder ausgeliefert und nachgezüchtet werden. Dieses Konzept der ›ultimativen Ausfallsicherheit‹ konnte bereits seine volle Wirksamkeit beweisen. Als das Internationale Zentrum für Agrarforschung in den Trockengebieten (ICARDA) in den Wirren des syrischen Bürgerkriegs sein Hauptquartier von Aleppo in Syrien nach Beirut, Libanon, verlegen musste, konnte es auf die bereits in Svalbard vorliegenden Sicherungskopien zurückgreifen und seine Saatgutbank an neuen Standorten in Marokko und in Libanon wieder aufbauen.

Der Globale Treuhandfonds für Nutzpflanzenvielfalt

Trotz ihrer Bedeutung für die Sicherung der Kulturpflanzenvielfalt und die Pflanzenzüchtung haben viele der im Laufe des letzten Jahrhunderts gegründeten Saatgutbanken keine ausreichenden Vorkehrungen für die Finanzierung ihrer laufenden Instandhaltung getroffen. Vor allem die im Globalen Süden unterhaltenen Sammlungen befinden sich

effizienten, in sich schlüssigen hierarchischen globalen Systems von leistungsfähigen Saatgutbanken. Die finanziellen Zuwendungen des Treuhandfonds schließen die Förderung der Konservierung, Regeneration, Charakterisierung, Dokumentation und Evaluierung der pflanzengenetischen Ressourcen, des Aufbaus von Saatgutbanken-Informationssystemen und der Ausbildung von Schlüsselpersonal zum nachhaltigen Betrieb der Saatgutbanken ein.

Die Finanzierung seiner Aufgaben bestreitet der Treuhandfonds aus den Erträgen seines eigenen Stiftungskapitals sowie aus Drittmitteln. Dabei folgt er satzungsgemäß dem Grundsatz, die Kosten für den Grundbetrieb und die Instandhaltung der Saatgutbanken aus den Erträgen seines Stiftungskapitals zu tragen. Im Gegensatz zu diesen Daueraufgaben werden zeitlich befristete Aufgaben, etwa Heranführung einzelner Saatgutbanken an internationale Standards und Pilotierung innovativer Konservierungsmethoden, durch projektgebundene Drittmittel finanziert.

16 Jahre nach seiner Gründung hat der Treuhandfonds ein Stiftungsvermögen von mehr als 300 Millionen US-Dollar aufgebaut. Dies war möglich dank der substanziellen Einzahlungen vor allem einiger staatlicher Geber, allen voran Deutschland, USA, Norwegen, Australien, Großbritannien, Schweden und die Schweiz, und einer gelungenen Anlagestrategie. Aus Zinserträgen und über Drittmittel konnte der Treuhandfonds im Jahr 2020 insgesamt fast 33 Millionen US-Dollar in die Erhaltung und Nutzung von Saatgutbanken sowie begleitende Aktivitäten zum Aufbau des globalen Systems für die *Ex-situ*-Konservierung investieren.

Die in Saatgutbanken bewahrte pflanzengenetische Vielfalt ist das einzige globale öffentliche Gut, dessen Erhalt durch eine internationale Stiftung gesichert wird. Eine dauerhafte Aufgabe erfordert ein dauerhaftes Finanzierungskonstrukt. Dieses kann durch zeitgebundene Projektmittel allenfalls sinnvoll ergänzt, nicht aber ersetzt werden. Die Einrichtung einer rechtlich unabhängigen internationalen Stiftung für den Erhalt eines der wichtigsten Lebensgrundlagen der Menschheit war ein wegweisender, innovativer Schritt, der sich im Grundsatz bewährt hat. Der Wert des Stiftungsvermögens war zwar während und nach der Finanzkrise im Jahr 2008 kurzzeitig geschmälert, eine Erholung erfolgte aber rasch. Gewisse Fluktuationen in der Ertragslage sind zwar unvermeidlich, aber allemal deutlich geringer und kalkulierbarer als Unsicherheiten im Finanzierungsstrom, denen man als internationale Organisation in Abhängigkeit vom Ergebnis von Wiederauffüllungskonferenzen oder alleinig von Projektmitteln ausgesetzt wäre.

Dieser positiven Bilanz steht jedoch das Manko gegenüber, dass das Stiftungsvermögen noch recht

weit davon entfernt ist, jährliche Erträge zu generieren, die es erlauben würden, den Stiftungszweck des Treuhandfonds in vollem Umfang zu erfüllen. Ein guter, ermutigender Anfang ist also gemacht. Aber mehr ist notwendig, um Kulturpflanzenvielfalt in dem Umfang zu sichern und nachhaltig zu nutzen, dass damit eine wirklich ausreichende, beruhigende Grundlage zur Ernährungssicherheit, für eine nachhaltige Landwirtschaft und für die Anpassung an den Klimawandel geschaffen wäre. Ein Anwachsen des Stiftungskapitals um mehr als

Die aufbewahrte pflanzengenetische Vielfalt ist das einzige globale öffentliche Gut, das durch eine internationale Stiftung finanziert wird.

500 Millionen US-Dollar auf die Zielmarke von 850 Millionen US-Dollar ist hierfür erforderlich. Daher ist es wichtig, dass die bisherige Bereitschaft traditioneller Geberländer zur Einzahlung nicht nachlässt. Um jedoch die Geschwindigkeit des Anwachsens bis zur Zielmarke zu erhöhen, wendet sich der Treuhandfonds neuerdings parallel der Erprobung unkonventioneller Finanzierungsmöglichkeiten wie etwa überbrückender und zinsgünstiger Fremdfinanzierung zu. Erste Ergebnisse hierzu machen Mut, denn die Zukunft muss heute bewahrt werden, für immer, bevor es zu spät ist.

English Abstract

Dr. Stefan Schmitz
Preserving Diversity pp. 166–171

The genetic diversity of crops secures the future of food. However, this diversity is severely endangered. Conservation of plant genetic resources in genebanks has become established worldwide. However, many genebanks in the Global South are not adequately funded. Thus, crop diversity is now under triple threat: in the fields, in nature, and in the genebanks that are supposed to be safe havens for this diversity. The Crop Trust, based in Bonn, provides support for the conservation of particularly important and threatened collections before they are lost forever.

Keywords: Artenschutz, Biologische Vielfalt, Ernährung/Nahrungsmittel, Hunger, Landwirtschaft, conservation of species, biodiversity, nutrition/food, hunger, agriculture

Die UN historisch erforschen: Einblicke in ihr Archivwesen

Die Archive der Vereinten Nationen sind bedeutende Informationsquellen für die Wissenschaft und Forschung. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler müssen deshalb einen guten Überblick über das Archivwesen haben und diejenigen Archive und Dokumente kennen, die für ihr Forschungsthema relevant sind.



Dr. Dr. Maik Schmerbauch ist Archivleiter des Katholischen Militärbischofsamts in Berlin. Er arbeitete früher als Archivar und Registrator bei einer UN-Organisation.

✉ maikschmerbauch.ext@bundeswehr.org

Organisationen der Vereinten Nationen und die Amtssitze der UN, etwa in New York, besitzen Archive mit tausenden Dokumenten ihrer vergangenen Tätigkeit, auf die Fachleute aus aller Welt teilweise zugreifen können. Sie sind für Analysen und Berichte zur historischen UN-Politik und zur speziellen Bedeutung der Organisation im internationalen Geflecht entscheidende Informationsquellen.¹

Im Gegensatz zu nationalen Archiven eines Landes sind die historischen Dokumente der UN bislang wenig transparent, was ihren Nutzen für Forschungen erschwert. Könnten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus purer Unkenntnis heraus nicht in Erfahrung bringen, dass die für ihre Fragestellungen benötigten historischen Akten einer UN-Organisation rechtlich noch gar nicht zugänglich sind oder bereits online einsehbar sind, wären die Recherchen nur durch aufwendige Reisen an den Standort der jeweiligen Organisation möglich. Insofern ist für die Wissenschaft eine Kenntnis der Archivsituation ein großer Vorteil.

Viele der einzelnen UN-Organisationen sowie andere internationale Organisationen haben im

Laufe der letzten Jahrzehnte Archive ins Leben gerufen. Alle diese Organisationen haben gegenüber den gewöhnlichen nationalen Archiven gemeinsam, dass sie aufgrund ihrer Entstehung in den ersten Jahrzehnten nach dem UN-Gründungsjahr 1945 noch relativ jung sind und daher noch nicht aufgrund der noch überschaubaren Masse an Dokumenten (archival records) zum Aufbau eines Archivs gezwungen waren.² Kleinere Unterorganisationen der UN haben noch keine eigene offizielle Abteilung mit professionellem Archivcharakter. Sie haben keine Informationen zu einem existierenden Archiv auf ihrer Webseite veröffentlicht, was den Zugang nicht einfacher macht. Die Vereinten Nationen nutzen für ihr Archivwesen die Archiv- und Schriftgutverwaltung (Archives and Records Management – ARM). Das bedeutet, dass die Abteilung, die alle Dokumente der Verwaltung einer einzelnen Organisation nach rechtlichen Vorschriften und archivarischen Bewertungsprinzipien zunächst eine bestimmte Zeit aufbewahrt und im Anschluss je nach Festlegung der Bedeutung der Dokumente auf unbestimmte Zeit in einem Archivraum archiviert. Die Vorstellung, dass die UN-Organisationen vorbehaltlos historische Dokumente online stellen, trifft heute teilweise, aber bei Weitem nicht für alle Organisationen zu. Wurde die Situation der UN-Archive von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und ihre Transparenz für die Forschung vor Kurzem noch als »beunruhigend« bezeichnet³, so können die Archive der UN-Organisationen derzeit als »entwicklungsfähig« beschrieben werden. Viele der Archive sind sich ihrer öffentlichen Bedeutung bewusst und werden Schritt

¹ Siehe zur Bedeutung unter anderem Maik Schmerbauch, Establishing a Records Appraisal Workflow, *Information Management*, 50. Jg., 6/2016, S. 36–39; Maik Schmerbauch, Metadata Standards in International Archives, *arbido*. Die Fachzeitschrift für Archiv, Bibliothek und Dokumentation, 3. Jg., 2017, arbido.ch/de/ausgaben-artikel/2017/metadaten-datenqualitaet/metadaten-standards-in-international-archives; Maik Schmerbauch, Retro-Converting Analog, Archival Finding Guides, *Information Management*, 55. Jg., September/Okttober 2017, S. 44–45, magazine.arma.org/wp-content/uploads/simple-file-list/2017_05_IM_retrofitting_analog_finding_guides_schmerbauch.pdf

² United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Guide to Archives of International Organizations, Institutions from A–Z, www.unesco.org/archives/sio/Eng/listorg_full.php

³ Emma Rothschild, The Archives of Universal History, *Journal of World History*, 19. Jg., 3/2008, S. 387.

für Schritt auf Grundlage hochoffizieller Verlautbarungen ihre Arbeit effektiver gestalten.

Entwicklung eines UN-Archivwesens

Die Entwicklung eines Archivwesens der UN begann nach ihrer Gründung im Jahr 1945 in San Francisco.⁴ Die wichtigsten Dokumente ihres Handelns und ihrer Verwaltung wurden insbesondere am Amtssitz in New York bewertet, aufbewahrt und archiviert.⁵ Gründe dafür waren die geforderte Transparenz der eigenen Arbeit im internationalen Umfeld und die Rechenschaftspflicht als Organisation. Anfang der 2000er Jahre veröffentlichte der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon die offizielle Anordnung zur Einrichtung eines professionellen Archivwesens in allen Organisationen der Vereinten Nationen. Ban unterzeichnete zwei wichtige Bulletins zur offiziellen Einrichtung und zu den Aufgaben der Archive.⁶ Die Dokumente der Organisation müssen dauerhaft aufbewahrt werden, und zwar im Hinblick auf ihren administrativen, steuerlichen, rechtlichen, historischen oder informativen Wert. Das erste Bulletin definierte den Begriff der UN-Archive als eine Art Container für die »Dokumente bereits bestehender Organisationen, die aufgrund ihres administrativen, steuerlichen, rechtlichen, historischen oder informativen Wertes als Beweis für die offizielle Geschäftstätigkeit der Vereinten Nationen aufbewahrt werden sollten.«⁷

In Konsultationen mit allen Einheiten und Sektionen einer Organisation legt laut erstem Bulletin die zuständige ARM-Abteilung einer UN-Organisation »anhand eines Bewertungssystems fest, welche Aufzeichnungen einen ausreichenden historischen oder sonstigen Wert haben, um ihre weitere Aufbewahrung in den Archiven der Vereinten Nationen zu gewährleisten.« Das zweite Bulletin über die »Vertraulichkeit, Klassifizierung und Handhabung von Informationen« enthält Informationen darüber, wie die UN-Archivarinnen und -Archivare mit den historischen Dokumenten arbeiten müssen, und zwar dergestalt, »dass die Arbeit der Vereinten Nationen offen und transparent sein soll.«⁸ Das bedeutet, dass im Prinzip alle historisch wertvollen Dokumente einer UN-Organisation von jeder Person mit einem berechtigten Interesse eingesehen werden können, was in der Regel Personen aus Wissenschaft und Politik, und weniger Privatpersonen, betrifft.

Archive der Vereinten Nationen am Amtssitz in New York

Die Archiv- und Schriftgutverwaltung (ARM) der Vereinten Nationen in New York verwaltet die Archive der UN-Generalsekretäre, der UN-Abteilungen und -Büros am Amtssitz in New York, die Archive der friedenserhaltenden und politischen Missionen, die weltweit im Einsatz sind, sowie die Dokumente verschiedener Vorgängerorganisationen, wie beispielsweise der Nothilfe- und Wiederaufbauverwaltung der Vereinten Nationen (UNRRA) (1943–1948) und der Konferenz in San Francisco: archives.un.org/ Die ARMs unterstützt die Recherche von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf vielfältige Weise, unter anderem durch:

- einen Lesesaal, in dem jede Person einen Arbeitsplatz reservieren kann: archives.un.org/content/public-reference-services
- einen kostenlosen Digitalisierungsservice auf Anfrage, um nicht vor Ort recherchieren zu müssen
- den Zugang zu digitalen Online-Archiven: search.archives.un.org/
- Recherchehilfen für UN-Archive: archives.un.org/content/finding-aids
- ein Team von Archivarinnen und Archivaren, das bei allen referenzbezogenen Fragen per E-Mail, Telefon oder vor Ort hilft
- die Präsentation sowohl von Online- als auch physischen Ausstellungen: archives.un.org/content/exhibits-and-outreach
- die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, verschiedenen UN-Abteilungen, der Wissenschaft und Gedächtnisinstitutionen, um die Nutzung der UN-Archive zu fördern: archives.un.org/content/partnership

Kontakt zur Archiv- und Schriftgutverwaltung in New York: arms@un.org

Archive der Vereinten Nationen am Amtssitz in Genf

Im Jahr 2017 startete die Bibliothek der Vereinten Nationen in Genf das Projekt zur Digitalisierung des gesamten Archivs des Völkerbunds (1919–1946) mit schätzungsweise 15 Millionen Seiten. Das »Projekt für den vollständigen digitalen Zugang zum Völkerbundarchiv (LONTAD) ermöglicht sowohl die digitale als auch die physische Durchsicht dieser umfangreichen Sammlung: lontad-project.unog.ch/

Ende des Jahres 2022 werden die Archive vollständig digitalisiert und über die neue Benutzeroberfläche mit mehr Suchmöglichkeiten verfügbar sein. Zudem verwahrt das UN-Archiv in Genf Aufzeichnungen von Organisationen und Einzelpersonen, die an internationalen Friedenseinsätzen beteiligt waren, sowie persönliche Papiere von Persönlichkeiten, die mit dem Völkerbund, seiner Arbeit und internationalen Themen in der Zeit von 1870 bis 1986 in Verbindung standen: www.ungeneva.org/en/knowledge/archives

Das Archiv umfasst außerdem die Dokumente der Vereinten Nationen in Genf sowie die Aufzeichnungen von Einzelpersonen und UN-bezogenen Organisationen mit Sitz in Genf, vor allem der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) von 1945 bis heute. Weitere Informationen sind im Katalog über biblio-archive.unog.ch/archivplansuche.aspx sowie im Rechercheleitfaden via libraryresources.unog.ch/archives verfügbar.

Das Archivgut ist nur im Lesesaal des Palais des Nations einsehbar. Anfragen und Anmeldung werden vorab gestellt: ask.unog.ch/archives

⁴ Ebd., S. 375–401.

⁵ Für eine Einführung in das Archivwesen des Amtssitzes der UN in New York siehe archives.un.org

⁶ UN Doc. ST/SGB/2007/5 v. 12.2.2007 sowie UN Doc. ST/SGB/2007/6 v. 12.2.2007.

⁷ UN Doc. ST/SGB/2007/5 v. 12.2.2007.

⁸ Siehe Anm. 9.

Infolge dieser beiden richtungsweisenden Bulletins haben sich viele UN-Organisationen, die bislang kein offizielles Archiv eingerichtet hatten, entschieden, ein qualitatives ARM-System in Angriff zu nehmen beziehungsweise einzuführen. Der Anfang zum Aufbau eines Archivs wird gemacht, in dem interne Richtlinien und Verfahren erstellt werden, die ein ARM benötigen, um als eigene Sektion mit ausgebildetem Personal und mit archivischen Arbeitsabläufen umzugehen. Die meisten ARM-Sektionen stützen sich heute auf die Vorgaben der aufwendig konzipierten internationalen Standard-

kömmlichen Dokumenten aus Papier haben im letzten Jahrzehnt audiovisuelle Archive von UN-Organisationen Fortschritte gemacht, darunter die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO). Im Jahr 2012 wurde von ihr ein umfassendes Programm zur Förderung der Digitalisierung von audiovisuellen Medien gestartet, um das weltweite Kulturerbe der UN-Geschichte noch besser zu fördern. In den Bereichen Vernetzung und Zusammenarbeit bei der Verwaltung audiovisueller Archive bleibt aber hinsichtlich der Digitalisierung noch viel zu tun.¹³

Viele UN-Organisationen, die bislang kein offizielles Archiv besaßen, entschieden sich, ein qualitatives ARM-System einzuführen.

ARM-Norm ›DIN ISO 15489‹. Ende der 1990er erfolgte die Entwicklung dieser Norm von einem speziellen technischen Ausschuss, bekannt auch als ›ISO/TC 46/SC 11‹, der arbeitsorganisatorisch Teil der Internationalen Organisation für Standardisierung (IOS) in Genf ist.⁹ Er setzt sich aus Archivierungs- und Archivmanagementfachleuten aus mehreren Ländern zusammen, darunter Deutschland.¹⁰ Bis heute arbeitet dieser Ausschuss daran, wichtige Standards zu entwickeln, um den Archivberuf und die Archivtechnik zu verbessern. Das erste englische ISO-15489-Dokument wurde im Jahr 2001 veröffentlicht¹¹ und daraufhin von mehreren UN-Organisationen zur Umsetzung oder Erweiterung ihres Archivs verwendet.

Weitere Standards mit internationalem Repertoire wurden von anderen freiwilligen nationalen oder internationalen Spezialisten entwickelt, etwa durch die wichtige Amerikanische Vereinigung von Archivaren und Archivmanagern (ARMA).¹² Neben der traditionellen Archivarbeit mit den her-

Voraussetzungen für die Arbeit

Die wichtigste Voraussetzung für eine eigene Sektion oder Abteilung Archivwesen des ARM sind neben dem organisatorischen Aufbau die finanziellen Möglichkeiten einer UN-Organisation. Sie werden in der Regel von regulären und zusätzlich freiwilligen Beiträgen der jeweiligen Mitgliedstaaten einer Organisation finanziert. Oftmals sind die Finanzen einer Einrichtung knapp, was immer wieder ein in der Öffentlichkeit bekanntes Problem ist und negative Auswirkungen auf das gesamte Verwaltungssystem der jeweiligen UN-Organisation hat. Im ungünstigsten Fall müssen Abteilungen wie die ARM dann gestoppt und ausgesetzt werden, und ihre Aufgaben müssen von anderen Abteilungen mit zusätzlich größerer operativer Relevanz erfüllt werden. Daher sind die Finanzierung und Verhandlungen für eine nachhaltige Planung für eine feste Anzahl von Jahren die wichtigste Voraussetzung für die Arbeit der Archive in den UN-Organisationen.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für ein professionelles Archivwesen ist die Rekrutierung von qualifiziertem Archivierungs- und Aktenverwaltungspersonal durch die Personalabteilung der UN-Organisation.¹⁴ Das ist für Bewerbungsverfahren oft kompliziert, weil es keinen passgenauen

⁹ Joachim Kemper et. al., Schriftgutverwaltung nach DIN ISO 15489-1: ein Leitfaden zur qualitätssicheren Aktenführung, Berlin 2012 sowie Claudia Zenker-Oertel, ISO 15489 und DIN ISO 15489, Berlin 2008, www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abtb/bbea/01_din_iso_15489_vortrag.pdf

¹⁰ Siehe Archivschule Marburg, Normungsvorhaben ISO 15489. Internationales Normungsvorhaben im Rahmen des DIN-zum Thema ›Archiv- und Schriftgutverwaltung‹ ISO 15489, www.archivschule.de/DE/forschung/fremde-projekte/iso-15489.html

¹¹ Die offiziellen Bezeichnungen: ISO 15489-1 Information and Documentation – Records Management – Part 1: General ISO/TR 15489-2 Information and Documentation – Records Management – Part 2: Guidelines.

¹² ARMA bietet ein Verzeichnis über die wichtigsten ISO an: Standards and Best Practices, www.arma.org/page/standards

¹³ Kurt Deggeller, Audiovisual Archives and International Organizations. The Benefits of Networking and Co-Operation, International Association of Sound and Audiovisual Archives, 39. Jg., Juni 2021, S. 14–19.

¹⁴ Für die Voraussetzungen einer Tätigkeit als Archivarin oder Archivar im UN-System vgl. Maik Schmerbauch, Requirements for Archives and Records Management Jobs in International Organizations with Focus on United Nations – A Job Analysis of the Vacancy Announcements in 2016, COMMA, 2/2017, S. 125–133.

Abschluss an Hochschulen gibt, der eine Person für die präzise Arbeit in internationalen Archiven in einer Organisation der UN qualifiziert. In der Regel ist dringend ein Studium der Archiv- oder Informationswissenschaft mit einem Bachelor- oder Master-Abschluss einer nationalen Universität erforderlich. Hinzu kommt die entsprechend notwendige Sprachkompetenz für UN-Bedienstete im Englischen und Kenntnisse der Ortssprache in dem jeweiligen Land, in dem die Organisation ihren Sitz hat. Ohne archivwissenschaftliche Fachkräfte ist aufgrund der Herausforderungen vor allem bei Digitalisierungsstrategien ein professionelles Arbeiten im ARM der UN kaum möglich.

Zugang zu den Archiven

Für die Einrichtung und Verwaltung eines Archivs sind alle archivischen Aufgaben durch das Fachpersonal zu erfüllen. Dazu zählen zum Beispiel die Verzeichnung der aus den Abteilungen der UN-Organisation nicht mehr für den Dienstgebrauch benötigten Dokumente, die Akquise eines archivischen Datenbankverwaltungssystems, die Entsorgung nicht mehr benötigter Dokumente und die Etablierung einer Öffentlichkeitsarbeit der ARM-Sektion. Diese Arbeiten sollten anhand der oben erwähnten maßgeblichen ISO umgesetzt werden. Für UN-Archive ist die Gewährleistung des öffentlichen Zugangs zu ihren historischen Dokumenten für jede Person zu garantieren, die dazu berechtigt ist. Es ist aber auch unbedingt zu beachten, dass spezielle Dokumente neben einer besonderen Aufbewahrungsfrist oft eine Zugangsbeschränkung haben, die in der Regel als ›vertraulich‹ oder ›streng vertraulich‹ besiegelt sind und daher nicht immer von außen eingesehen werden können. Insbesondere die Personalakten von UN-Bediensteten werden als ›streng vertraulich‹ behandelt und können nur in seltenen Fällen für wissenschaftliche Arbeiten nach langen Fristen genutzt werden.

Normalerweise ist der öffentliche Zugang zu Archiven in einem Land in nationalen Archivgesetzen geregelt.¹⁵ Die UN haben eine Ausschlussfrist von 20 Jahren festgelegt, bevor historische Dokumente wissenschaftlich bearbeitet werden dürfen.¹⁶ Diese Frist ist recht großzügig bemessen, denn in nationalen Archiven sind oft 30 Jahre und mehr

archivrechtlich geregelt, bevor ein Dokument eingesehen werden kann. Jemand, der zur UN-Geschichte forscht, könnte daher im Jahr 2021 fristgerecht alle Dokumente eines Archivs einer UN-Organisation einsehen, die bis zum 31. Dezember 2000 geschlossen und unbedingt archiviert wurden.¹⁷ Ebenso könnten die UN-Organisationen alle Dokumente bis zu diesem Zeitpunkt als Online-Archiv zur Verfügung stellen. Die Realität ist aber, dass es solche für die Wissenschaft wünschenswerten vollständigen digitalen Archive aufgrund rechtlicher Hürden sowie mangelnder finanzieller und personeller Ressourcen von UN-Organisationen absehbar wohl nicht geben wird. So bleibt ein persönlicher Besuch im Lesesaal der jeweiligen UN-Organisation oft weiter erforderlich, wenn ihm öffentlich zugängliche Dokumentensammlungen und die bereits digitalisierten Dokumente nicht ausreichend für ein Forschungsthema erscheinen.¹⁸ In einigen Fällen bieten neben den ARMs an den UN-Amtssitzen kleinere UN-Organisationen durchaus potente Online-Informationen zumindest als Findmittel (finding aids) an¹⁹, wo Forscherinnen und Forscher zunächst eigens recherchieren können, um zu erfahren, welche Aufzeichnungen das Archiv besitzt und was sie hinsichtlich der eigenen Fragestellung enthalten. Voraussetzung dafür ist immer, dass die Facharchivarinnen und -archivare die Informationen zu den Dokumenten für die Datenbanken entsprechend qualitativ aufbereitet und umgesetzt haben.

Heutzutage verfügen viele UN-Organisationen auf der eigenen Webseite über öffentlich zugängliche Quellensammlungen.

Heutzutage verfügen viele UN-Organisationen auf der eigenen Webseite über öffentlich zugängliche Quellensammlungen zu ihren aktuellen öffentlichen Rechtstexten und zu vielen organisationsbezogenen Richtlinien sowie zu Dokumenten zu wichtigen politischen Entscheidungen. Sie sind für viele aktuelle Regierungen und ihre diplomatischen Corps besonders wichtig, weil sie einen aktuellen

¹⁵ Irmgard Christa Becker/Clemens Rehm, *Archivrecht für die Praxis*. Ein Handbuch, München 2017.

¹⁶ UN Doc. ST/SGB/2007/5 v. 12.2.2007.

¹⁷ UN, Archives and Records Management Section, archives.un.org/content/public-reference-services-0

¹⁸ Für die aktuellen Digitalisierungsstrategien der internationalen Archive vgl. UN, Record-keeping Requirements for Digitization, April 2009, archives.un.org/sites/archives.un.org/files/RM_PDFs/record-keeping_requirements_for_digitization.pdf

¹⁹ Zum Beispiel hat das UN-Büro in Genf (UNOG) bereits eine ausgereifte Archivdatenbank online gestellt: biblio-archive.unog.ch/suchinfo.aspx

Überblick über die Arbeit der entsprechenden Organisation präsentieren. Es sollten zukünftig deshalb alle UN-Archive wenigstens über eine professionelle Webseite verfügen, um ihre Existenz der Öffentlichkeit zu kommunizieren und einen Einblick zu geben, welche Dokumente historisch interessant sein können. UN-Archivarinnen und -Archivare bewerten die ihnen übergebenen Dokumente in ihrer UN-Organisation anhand von verschiedenen abgeklärten Archivierungskriterien und entscheiden nach einem Katalog, ob Dokumente entsorgt, nur vorübergehend oder dauerhaft aufbewahrt werden müssen.

Die UN und die internationale Geschichte wurden seit dem Jahr 1945 maßgeblich von bemerkenswerten Persönlichkeiten beeinflusst.

Aus organisatorischer Sicht bestehen separate UN-Organisationen in der Regel aus der administrativen Grundeinheit, die die Einheiten Personal, Finanzen, Beschaffung, Reisen, Recht, technische Dienste und eben das ARM enthält. Ohne die meisten dieser Verwaltungseinheiten kann keine internationale UN-Organisation operativ gemäß ihrem Auftrag and Anliegen angemessen arbeiten. Daneben gibt es die Einheiten mit den typischen und speziellen Aufgaben aus dem jeweiligen Kerngeschäft der Organisation, wie zum Beispiel eine Abteilung für Außenbeziehungen, eine Konferenzabteilung, eine technische Abteilung und viele mehr.²⁰ Folglich übergeben alle diese Einheiten ihre Geschäftsdokumente, die sie nicht mehr für aktuelle Zwecke benötigen, an die ARM-Abteilung der Organisation, die beschließt, die Materialien gemäß dem Katalog zu archivieren oder zu entsorgen.²¹

Relevante Quellen

Sehr wichtige historische Dokumente, die zur Geschichte und Politik einer UN-Organisation zugänglich gemacht werden, sind Berichte von regel-

mäßigen Gipfeln und Konferenzen, für die die UN-Organisation thematisch verantwortlich ist, sowie Statistiken und Kommentare zu multiplen politischen Entscheidungen. Während der Konferenzen kommen zahlreiche Abgesandte sowie Diplomatinen und Diplomaten aller Mitgliedstaaten der Organisation zusammen und verhandeln Themen gemäß ihren politischen Agenden. Die vollständigen Dokumente aus allen Sitzungen einer Konferenz werden vom ARM in einer speziellen Archivsammlung aufbewahrt. Diese Sammlung enthält etwa Entwürfe von Reden oder Entscheidungen und Ergebnisse der Verhandlungen. Sie enthält alle Aufzeichnungen, die während der Sitzungen in schriftlichen und mündlichen Gesprächen zwischen den Parteien erstellt wurden.²² Die Forscherinnen und Forscher müssen bei der Prüfung dieser Aufzeichnungen kritisch arbeiten. Oft lohnt es sich zu überprüfen, ob die schriftlichen Aufzeichnungen der Reden den real aufgezeichneten Präsentationen der Vertreterinnen und Vertreter auf der Konferenz wirklich entsprechen, da die mündliche Präsentation manchmal von den schriftlichen Entwürfen und Anmerkungen abweicht. Der UN-Amtsitz in New York hat bereits eine digitale Bibliothek mit audiovisuellen Aufzeichnungen²³, Fotos und Radioaufzeichnungen von zahlreichen Besprechungen zur eigenen Historie eingerichtet und weitere Organisationen sind dem nachgeeifert.²⁴

Die UN und die internationale Geschichte wurden seit dem Jahr 1945 maßgeblich von bemerkenswerten Persönlichkeiten beeinflusst. Daher sind die archivierten dienstlichen Dokumente und Akten des UN-Generalsekretärs und der Leitungen der jeweiligen UN-Organisationen für die Wissenschaft von größtem Interesse. Wichtig sind aber auch die Dienstdokumente der Stellvertreterinnen und Stellvertreter sowie von Vorgesetzten aller Abteilungen. Sie alle wurden in den internen Arbeitsablauf eingestellt und integriert, um die wichtigen Entscheidungen ihrer Organisation zu verantworten. Ganz besonders die einzelnen Personalakten dokumentieren wichtige Informationen zum Werdegang einer Amtsträgerin oder eines Amtsträgers in einer Organisation. Wichtig ist zu wissen, dass diese persönlichen Dokumente aber oft nur eingeschränkt gelesen werden können, da sie verständlicherweise auch vertrauliche private Daten der Akteure enthalten. Hier sollten die Interessierten herausfinden,

²⁰ Schmerbauch, Metadata Standards in International Archives, a.a.O. (Anm 1).

²¹ Schmerbauch, Establishing a Records Appraisal Workflow, a.a.O. (Anm 1).

²² Dag Hammarskjöld Library, UN Documentation: How to Find UN Documents research.un.org/en/docs/find/meetings

²³ UN Audiovisual Library, www.unmultimedia.org/avlibrary

²⁴ UN, Archives and Records Management Section, Welcome to the United Nations Archives Search Engine search.archives.un.org

welche Informationen sie genau benötigen, um einen unbedenklichen Zugang zu erhalten.²⁵

Die UN-Organisationen verfügen über eine Kommunikationsabteilung, um die Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die nationale und internationale Öffentlichkeit für ihre aktuelle Programmarbeit und ihre Leistungen zu informieren. Normalerweise geschieht dies über die offizielle Webseite oder durch regelmäßige Newsletter an die zahlreichen Interessengruppen. Selbstverständlich handelt es sich bei diesen hybriden Informationsquellen um Aufzeichnungen, die von internen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erstellt und nach Genehmigung durch die Leitung der Organisation als Produkt der Öffentlichkeitsarbeit versandt werden. Die Informationen werden daher ausschließlich positiv durch die Organisation formuliert und müssen daher kritisch analysiert werden.

Webseiten von Organisationen enthalten Informationen zu statistischen Daten, Projekten und Veranstaltungen der Organisation. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sollten aber einiges beachten, etwa wenn Teilnehmerzahlen von Konferenzen oder Besucherzahlen von öffentlichen Veranstaltungen dokumentiert werden. Diese können in der Realität manchmal niedriger ausgefallen sein, als es die Organisation darstellt, um die Attraktivität ihrer Veranstaltungen zu fördern. Auch der Erfolg der geförderten Projekte kann oft nur von externen Gutachterinnen oder Gutachtern bewertet werden. Eine genaue Bewertung ist hier unerlässlich, um die allgemeinen Aktivitäten einer internationalen Organisation in einem bestimmten Zeitraum zu rekonstruieren. Normalerweise ist der Zugriff auf diese Art von Datensätzen aufgrund der Aktualität in der internationalen Politik nicht eingeschränkt. Sie vermitteln der Öffentlichkeit die Rechtfertigung und Relevanz der internationalen Arbeit der UN-Organisation.

Neben diesen Arten von schriftlichen und visuellen Aufzeichnungen bewahren die Archive Sammlungen von Artefakten wie Flaggen, Briefmarken und Symbole der Länder auf, um die Vielzahl und Vielfältigkeit der Mitgliedstaaten einer UN-Organisation historisch zu dokumentieren. Allerdings muss beachtet werden, dass es nicht nur im jeweiligen internationalen Archiv Dokumente zum Forschungsthema gibt, sondern auch in den Archiven derjenigen nationalen und internationalen Einrichtungen, die mit der Organisation in einem bestimmten Prozess zusammengearbeitet haben. Die Archivare nennen die dort in korrespondierenden

Archiven vorliegenden Akten und Dokumente die ›Gegenüberlieferung‹ (counter archives).²⁶ Daher müssen Interessierte nicht nur den Zugang zum Archiv erwägen, an dem sie interessiert sind, sondern je nach Thema auch prüfen, welches Gegenarchiv Informationen enthalten könnte mit Aufzeichnungen über einen speziellen Prozess, den sie im Globalen untersuchen.

Digitalisierung muss weiter voranschreiten

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, aber auch andere Interessierte müssen bei der Nutzung aufbewahrter Dokumente zur internationalen Politik einige Punkte beachten und sie können nur gewisse Ergebnisse erwarten. Die UN-Archive sind die Grundlage für die Erforschung internationaler Prozesse und das Gedächtnis ihrer ›supranationalen Geschichte‹. Das Archivwesen der Vereinten Nationen hat sich in den letzten Jahrzehnten qualitativ entwickelt, muss aber noch weitere Schritte unternehmen, insbesondere in Fragen der Digitalisierung. Denn es ist klar: Ohne die Archive der UN-Organisationen und der Arbeit in und mit diesen gibt es keine professionelle UN-Geschichte sowie keine verlässlichen Analysen der internationalen Beziehungen.

English Abstract

Dr. Dr. Maik Schmerbauch

Exploring the UN Historically: Insights into Its Archival System

pp. 172–177

The UN archives are very important sources of information for scientists and researchers from all over the world. They contain the essential records of the political affairs of the UN organization from the past few decades. Scientists and researchers must have knowledge of the archives and records management system, and especially know the content of the records that are relevant to their research topic. This article gives an important insight into the development and work of the archives and their collections.

Keywords: Digitalisierung, Informationsfragen, UN-Dokument/Resolution/Bericht, digitalization, information related issues, UN document/resolution/report

²⁵ Sandrine Kott, *International Organizations – A Field of Research for a Global History*, *Studies in Contemporary History*, 3. Jg., 8/2011, S. 446–450.

²⁶ Irene Amstutz; *One Step Beyond – Ergänzungs- und Gegenüberlieferung zu Privatarchiven*, *Arbido*, 1/2013, S. 14–16.

Bergkarabach: alter Konflikt, neue Lehren

Dr. André Härtel ist Gastforscher am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) in Hamburg und Martin Hock ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Universität Dresden. Sie plädieren dafür, dass die Staatengemeinschaft im Bergkarabachkonflikt auf das Konfliktmanagement anderer Akteure setzen sollte als auf den blockierten Sicherheitsrat.



Vor knapp einem Jahr, im Herbst 2020, kam es zur bisher heftigsten Eskalation des Konflikts um die Region Bergkarabach zwischen Aserbaidschan und Armenien seit dem Jahr 1994. Bergkarabach ist ein von Armenien besetztes Gebiet und gehört völkerrechtlich zu Aserbaidschan. Die Region hat sich jedoch seit dem armenischen Sieg im Krieg von 1994 zu einem von Jerewan unterstützten *De-facto*-Staat entwickelt. Dieser wurde durch die militärischen Erfolge Aserbaidschans und das Waffenstillstandsabkommen vom 9. November 2020 stark verkleinert, vom armenischen Staatsgebiet abgetrennt und unter den Schutz russischer Friedenstruppen gestellt. Der Angriff Aserbaidschans auf Bergkarabach mit türkischer Unterstützung wurde unter anderem mit dem Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta begründet. Nach so langer Zeit erscheint diese Argumentation allerdings wenig überzeugend, da kein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang bestand. Der Angriff ist vielmehr eine Verletzung des Gewaltverbots nach Artikel 2, Absatz 4 der UN-Charta.

Der Konflikt war mit über 6000 Toten in rund eineinhalb Monaten und 100 000 Geflüchteten äußerst gewalttätig und wurde durch Kriegsverbrechen von beiden Seiten geprägt. Dennoch wurde er zu wenig beachtet und steht stellvertretend für die auch andernorts beobachtbare Gefahr der Erosion des Gewaltverbots durch zunehmende Großmacht Konkurrenz. Diese ist kaum an internationalen Normen orientiert und findet vor allem in peripheren Regionen wie dem Südkaukasus statt. Hier konkurrieren revisionistische Mächte wie Russland und die Türkei, experimentieren mit neuen Waffentechnologien und testen die Reaktionsbereitschaft des Westens. Die Beteiligung Russlands blockiert dabei den Sicherheitsrat. Die fehlende Verurteilung des Verhaltens der Großmächte im Rat könnten weitere Staaten als Legitimation für die militärische Durchsetzung ihrer Interessen betrachten. Wie können

die Vereinten Nationen diesem Trend entgegenwirken?

Zur Bearbeitung des Konflikts haben die UN stark auf die Minsker Gruppe der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) gesetzt. Durch deren politische Blockade sind die Aussichten auf ein effektives Konfliktmanagement jedoch zweifelhaft. Die Vereinten Nationen sollten daher unter Generalsekretär António Guterres die Europäische Union (EU) aufrufen, sich mit einer Überwachungsmission und anderen nichtmilitärischen Instrumenten stärker zu engagieren. Die Untätigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten hat Russland und der Türkei bisher viel Spielraum im Südkaukasus gelassen.

Angesichts der Blockade internationaler Organisationen und des Sicherheitsrats müssen andere UN-Organen aktiv werden. Insbesondere sollte Guterres seinen politischen Einfluss geltend machen, um die den Werten der UN entgegenstehende Großmacht Konkurrenz und die Gefahr der Normenerosion stärker zu thematisieren. Konflikte wie um Bergkarabach spielen dabei eine unterschätzte Rolle. Es geht vor allem Moskau um die Überwindung der aus ihrer Sicht von den USA dominierten internationalen Ordnung und um die Umdeutung bestimmter völkerrechtlicher Normen.

Entscheidend ist, dass die mehrheitlich aus kleinen und mittelgroßen Staaten bestehende UN-Generalversammlung das Ausmaß der Bedrohung erkennt und sich im Eigeninteresse gegen die regelaverse Logik der Großmacht Konkurrenz stellt. Verletzungen des Gewaltverbots müssen klar benannt und verurteilt werden. Damit wird auch der Sicherheitsrat politisch unter Druck gesetzt. Die konsequente Verurteilung von Verletzungen des Gewaltverbots und die Nichtanerkennung der Ergebnisse dieser Situation kann helfen, Nachahmerstaaten zu stoppen und so Normenerosion zu vermeiden.

Die Verletzungen des Gewaltverbots müssen konsequent verurteilt werden.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 24. Tagung 2020

- Nationale Politiken und Ziele für nachhaltige Entwicklung
- Geschlechtergerechtigkeit in Menschenrechtsgremien
- Digitale Transformation und Menschenrechte

Der **Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC)** des **UN-Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC)** besteht aus 18 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen. Das Gremium kommt in der Regel zu zwei Tagungen im Jahr für maximal zehn Arbeitstage in Genf zusammen. Der Beratende Ausschuss soll den Menschenrechtsrat durch die Bereitstellung von Fachwissen unterstützen, erstellt nach Aufforderung durch den Rat wissenschaftliche Studien und berät ihn forschungsbasiert. Im Jahr 2020 kam der Ausschuss angesichts der COVID-19-Pandemie nur zu einer Tagung vom 17. bis 21. Februar in Genf zusammen.

Fortsetzung der thematischen Arbeit

Der Ausschuss führte die Arbeit an verschiedenen Themen fort und verabschiedete hierzu sechs Empfehlungen.

Mit Blick auf das Thema der negativen Auswirkungen von Terrorismus auf die Menschenrechte beauftragte der Ausschuss die Arbeitsgruppe zunächst, den Bericht für die Vorlage an den Menschenrechtsrat fertigzustellen (Empfehlung

24/6). Ähnliches gilt für die Themenkomplexe Beseitigung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verbundener Intoleranz (Empfehlung 24/3), nationale Politiken und Menschenrechte mit Blick auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) (Empfehlung 24/1), das Recht auf Entwicklung (Empfehlung 24/2) sowie das Thema ›Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit und Sicherstellung einer ausgewogenen Besetzung von Menschenrechtsorganen und -mechanismen‹ (Empfehlung 24/4) sowie für den Themenkomplex der Auswirkungen neuer Technologien auf die Menschenrechte (Empfehlung 24/5).

Arbeitsmethoden

Der Ausschuss führte seine Praxis fort, öffentliche und nichtöffentliche Treffen abzuhalten. Er traf mit Arbeitsgruppen sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten aus dem UN-System sowie mit der Zivilgesellschaft zusammen. Aus Gründen der begrenzten Sitzungszeit wurde keine ausführliche Reflexion über die Arbeitsmethoden durchgeführt.

Neue Themenvorschläge

Bekanntlich darf der Ausschuss erst tätig werden, nachdem der HRC ihn ausdrücklich hierzu aufgefordert hat. Es ist aber üblich und auch vom HRC akzeptiert, dass der Ausschuss eine solche Aufforderung anregt. Dem gehen interne Diskussionen voraus, auf die erste Themenerkundungen folgen. So beriet der Beratende Ausschuss über verschiedene Entwurfspapiere und Vorschläge für Forschungsvorhaben mit den verantwortlichen Ausschussmitgliedern. Diskutiert wurden Entwurfspapiere zu den Themen:

- Recht auf einen Rechtsbehelf und Entschädigung für Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen und schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts (Ludovic Hennebel aus Belgien);
- Untersuchung von Praktiken, die Menschenrechte von Migranten negativ betreffen (Milena Costas Trascasas aus Spanien);

Das zweite Thema soll dem Menschenrechtsausschuss vorgelegt werden, damit dieser eine weitere Beschäftigung mit diesen Fragen genehmigen kann (Empfehlung 24/7).

Der Ausschuss setzt auf diese Weise seine Bemühungen fort, sich als menschenrechtsrelevante Denkfabrik mit neuen Themen oder Fragestellungen in die Diskussion einzubringen. Hierbei handelt es sich nach wie vor um ein mühsames Unterfangen.

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 22. und 23. Tagung 2019, VN, 4/2020, S. 178f., fort.)

Menschenrechtsausschuss | 128. bis 130. Tagung 2020

- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Menschenrechte
- Bemerkungen zu Tunesien nach Verfassungsänderung
- Neuer Allgemeiner Kommentar zum Versammlungsrecht

Der **Menschenrechtsausschuss (Committee on Civil and Political Rights – CCPR)** hielt im Jahr 2020 die üblichen drei Tagungen (128. Tagung: 2.–27.3.; 129. Tagung: 29.6.–24.7.; 130. Tagung: 12.10.–6.11.). Der CCPR wacht über die Einhaltung des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR; Zivilpakt)**. Der Zivilpakt hat zwei Fakultativprotokolle: Das erste eröffnet die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens von Personen gegen den Mitgliedstaat. Das zweite verfolgt die Abschaffung der Todesstrafe. Auf seinen Tagungen beschäftigt sich der CCPR mit den Berichten der Mitgliedstaaten sowie den Individualbeschwerden. Aufgrund der Corona-Pandemie konnte nur die Frühlingstagung in Genf abgehalten werden, die Sommer- und die Herbsttagungen fanden online statt.

Die Zahl der Mitgliedstaaten des Paktes liegt unverändert bei 116, ebenso die Anzahl der Mitgliedstaaten des ersten Fakultativprotokolls. Sie bleibt bei 116 Mitgliedstaaten. Beim zweiten Fakultativprotokoll gab es ebenfalls keinen neu-

en Beitritt, sodass es bei 88 Mitgliedstaaten bleibt. Jedoch unterschrieb Kasachstan im September 2020 das zweite Fakultativprotokoll. Diese Unterschrift signalisiert die Zustimmung des Staates, dem Vertrag beizutreten und durch den Vertrag gebunden zu sein. Damit geht die Verpflichtung einher, alle Handlungen zu unterlassen, die Ziel und Zweck des Vertrags verletzen.

128. Tagung

Die Frühjahrstagung befasste sich mit den Staatenberichten von Portugal, Tunesien, Usbekistan und der Zentralafrikanischen Republik. Beispielhaft soll hier auf die abschließenden Kommentare zu den Berichten von Tunesien und Usbekistan eingegangen werden.

Tunesien

Der Menschenrechtsausschuss behandelte den sechsten Bericht Tunesiens. Es handelt sich jedoch um den ersten Bericht seit der Revolution im Rahmen des Arabischen Frühlings und der Verfassungsänderung im Jahr 2014. Diese so-

wie weitere Gesetzesänderungen beziehungsweise Neuentwürfe wurden positiv hervorgehoben, die die Umsetzung der im Pakt festgelegten Rechte fördern. Ebenso wurden die Beitritte und Ratifizierungen zu diversen internationalen Übereinkommen, wie dem ersten Fakultativprotokoll oder des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) gewürdigt. Dennoch bleiben einige Bereiche, in denen der Ausschuss Kritik übt: Der CCPR beklagte, dass das gesetzlich vorgesehene Verfassungsgericht noch nicht etabliert wurde. Gleiches gelte für die Besetzung des nationalen Menschenrechtsausschusses. Zudem kritisierte der Ausschuss die vorgesehene Auswahl und Qualifizierung der Verfassungsrichterinnen und -richter als intransparent. Ein weiterer sorgerebereiter Bereich ist die Aufarbeitung der Zeit des autoritären Regimes in den Jahren 1955 bis 2013. Auch der seit dem Jahr 2015 anhaltende öffentliche Notstand ist nicht konform mit Artikel 4 des Zivilpakts. Es fehle die offizielle Benachrichtigung an den Generalsekretär der Vereinten Nationen sowie die richterliche Kontrolle der Maßnahmen. Der Ausschuss hielt zudem fest, dass der tunesische Ansatz der Terrorismusbekämpfung zu weit gehe und fundamentale bürgerliche Rechte, wie die Versammlungs- oder Meinungsfreiheit und justizielle Rechte, einschränke. Letztlich äußerte sich der Ausschuss besorgt über den fehlenden Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere bei Frauen sowie Lesben, Schwulen, bi-, trans- und intersexuellen Menschen (LGBTIs).

Usbekistan

Im Fall Usbekistans ging es um den fünften regelmäßigen Bericht des zentralasiatischen Landes. Der Ausschuss lobte unter anderem Maßnahmen zum Schutz von Kindern, indem das gesetzliche Mindestalter für eine Heirat auf 18 festgelegt und die Kinderarbeit im Rahmen der Baumwollernte verboten wurde. Außerdem hat Usbekistan Fortschritte in der Verstärkung der Rolle von Vereinen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) im Land sowie dem besseren



Mit Protesten gegen die Probleme im Gesundheitssektor des Landes forderten die Tunesierinnen und Tunesier am 25. Juli 2021 den Rücktritt der Regierung und die Auflösung des Parlaments in Tunis. FOTO: PICTURE ALLIANCE/AA|YASSINE GAIDI

Schutz von inhaftierten Personen gemacht. Ein Kritikpunkt war das anhaltende Fehlen der Umsetzung von Empfehlungen aus Individualbeschwerdeverfahren, insbesondere wenn es um die Änderung von Gesetzen geht. Ein weiterer Problembereich, der vom Ausschuss kommentiert wurde, betrifft fundamentale Bürgerrechte, wie zum Beispiel die Bewegungs-, Meinungs- und Versammlungs- sowie die Religionsfreiheit. Außerdem gebe es Schwächen bei justiziellen Rechten und dem passiven Wahlrecht. Der Ausschuss zeigte sich – trotz Maßnahmen und Reformen – besorgt über die Korruption und Bestechung im Land. Usbekistan wurde zudem auch über die fehlende Aufarbeitung der Unruhen in Andijon im Jahr 2005 kritisiert, insbesondere über die Weigerung einer internationalen Untersuchung. Darüber hinaus äußerte sich der Ausschuss zu Usbekistan besorgt über den fehlenden Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere bei Frauen und LGBTI-Personen.

129. und 130. Tagung

Die Sommer- und Herbsttagung wurde aufgrund der Pandemie in eingeschränkter Form virtuell abgehalten. In diesem Rahmen wurden keine Staatenberichte verfasst und behandelt. Diese wurden auf die Tagungen im Jahr 2021 verschoben. Der Ausschuss beschäftigt sich aber weiterhin mit Individualbeschwerden unter dem zweiten Fakultativprotokoll, um einer pandemiebedingten Schutzlücke vorzubeugen. Während des gesamten Jahres wurden 103 Individualbeschwerden vom Menschenrechtsausschuss angehört.

Erklärung zu Menschenrechten und der COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie beschäftigte den Ausschuss auch außerhalb der Tagungen. Im April 2020 verabschiedete der CCPR eine Erklärung zur Außerkraftsetzung der Vertragsverpflichtungen im Falle eines öffentlichen Notstands in Bezug auf die Pandemie. Darin erkannte der Ausschuss an, dass die Mitglied-

staaten in manchen Fällen die Rechte des Paktes einschränken müssen, um das Leben und die Gesundheit schützen zu können. Das gelte insbesondere für Staaten mit hohen Infektionsraten. Der Ausschuss betonte aber, dass sich die Staaten an die Vorgaben des öffentlichen Notstands (Artikel 4) halten sollen. Im Einzelnen müssen die Staaten den Notstand sofort an den UN-Generalsekretär übermitteln, die Maßnahmen müssen verhältnismäßig bleiben, zeitlich und geografisch begrenzt sein, dürfen nicht-diskriminierend sein und nicht die Artikel 6; 7; 8, Absatz 1 und 2; 11; 15; 16 und 18 des Zivilpakts außer Kraft setzen. Der Ausschuss empfiehlt außerdem, wenn nicht abwendbar, die Einschränkungen auf die Freizügigkeit, die Versammlungs- und Meinungsfreiheit sowie die persönliche Freiheit und Privatsphäre zu beschränken. Letztlich betonte er die Relevanz von Meinungsfreiheit und öffentlichem Diskurs sowie Zugang zu Informationen, um eine angemessene Außerkraftsetzung zu garantieren.

Wahl neuer Ausschussmitglieder

Im September 2020 fand außerdem das 38. Treffen der Mitgliedstaaten des Paktes statt. Dabei wurden neun neue Mitglieder des Ausschusses gewählt. Die neuen Mitglieder kommen aus Äthiopien, Kanada, Marokko, Paraguay, Portugal, Spanien, Südkorea, Togo und den USA. Die Amtszeit des deutschen Ausschussmitglieds, Andreas Zimmermann (Universität Potsdam), endete am 31. Dezember 2020. Die insgesamt 18 Mitglieder des Ausschusses werden in einer geheimen Wahl aus einer Liste von Personen gewählt, die die Mitgliedstaaten vorschlagen. Jeder Mitgliedstaat darf bis zu zwei Persönlichkeiten vorschlagen, die von hohem sittlichem Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte sind, wobei die Zweckmäßigkeit der Beteiligung von Personen mit juristischer Erfahrung gemäß Artikel 28, Absatz 2 und Artikel 29, Absatz 2 des Zivilpakts zu berücksichtigen ist. Die vorgeschlagenen Personen müssen die Staatsangehörigkeit des vorschlagenden Staates haben. Bei der Wahl der neuen Mitglieder ist gemäß

Artikel 31, Absatz 2 des Zivilpakts auf eine gerechte geografische Verteilung der Sitze und auf die Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der hauptsächlich Rechtssysteme zu achten. Die Ausschussmitglieder werden auf vier Jahre gewählt und können einmal wiedergewählt werden.

Allgemeiner Kommentar zur Versammlungsfreiheit

Der CCPR erarbeitet sogenannte Allgemeine Kommentare (General Comments) als Interpretationsrichtlinien für Staaten und die eigene Spruchpraxis. Diese sind rechtlich nicht bindend. Es kommt ihnen aber eine besondere Autorität für die Interpretation des Zivilpakts zu. Der Ausschuss begann die Arbeit an dem 37. Allgemeinen Kommentar zum Recht auf friedliche Versammlung gemäß Artikel 21 des Zivilpakts im Frühling 2017 und erarbeitete einen ersten Entwurf. Ein Jahr später, während der 128. Tagung, wurde der überarbeitete Entwurf vorgelegt. Mitgliedstaaten, NGOs, nationale und internationale Menschenrechtsinstitutionen sowie die Wissenschaft konnten dazu Stellung nehmen. Die finale Version des Kommentars wurde während der Sommertagung angenommen. Der Allgemeine Kommentar definiert in umfassender Weise den Schutzbereich des Rechts auf friedliche Versammlung, die Verpflichtungen der Staaten in Bezug darauf, mögliche Einschränkungen, insbesondere die Anmeldung von Versammlungen, die Rechte und Pflichten der Polizei während Versammlungen und das Versammlungsrecht während bewaffneter Konflikte und öffentlicher Notstände. Insgesamt schätzt der CCPR die Versammlungsfreiheit als fundamentales Recht im Sinne einer demokratischen Mitwirkung eines Volkes, der Rechtsstaatlichkeit, eines Pluralismus sowie der Menschenrechte.

Lea Barbara Kuhlmann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lea Barbara Kuhlmann, Menschenrechtsausschuss: 125. bis 127. Tagung 2019, VN, 4/2020, S. 180f., fort.)

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | 23. Tagung 2020

- Einschränkungen durch die COVID-19-Pandemie
- Ausschließlich Individualbeschwerdeverfahren
- Erklärung zum Schutz von Menschen mit Behinderungen

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD; Behindertenrechtskonvention)** und das dazugehörige Fakultativprotokoll traten am 3. Mai 2008 in Kraft. Ende des Jahres 2020 hatte das Übereinkommen 182 Vertragsstaaten. Hinzugekommen war Liechtenstein. Dem Fakultativprotokoll war St. Lucia beigetreten. Die Anzahl der Vertragsstaaten lag damit bei 97.

Für die Überprüfung der Einhaltung des CRPD durch die Staaten ist der **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities)** zuständig. Er wurde im Jahr 2009 eingerichtet und setzt sich aus 18 unabhängigen Sachverständigen zusammen. Aufgrund der COVID-19-Pandemie musste die für März 2020 vorgesehene Tagung kurzfristig verschoben werden. Im Berichtszeitraum kam der Ausschuss lediglich zur 23. Tagung (17.8.–4.9.2020) zusammen, die erstmalig virtuell stattfand. Die Staatenberichtsverfahren wurden auf zukünftige Tagungen verschoben, sodass die von Bangladesch, Djibouti, Estland, Laos, Ungarn und Venezuela nicht abgeschlossen werden konnten.

Individualbeschwerden

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt sieben Individualbeschwerden verhandelt. Davon waren vier zulässig und begründet. Zwei wurden als unzulässig abgewiesen, da der Rechtsweg nicht erschöpft war. Im Verfahren N.N. gegen Deutschland (CRPD/C/23/D/29/2015) lag eine Beschwerde nicht mehr vor, da die Antragstellerin inzwischen nach Frankreich gezogen war.

Der Fall Rubén Calleja Loma und Alejandro Calleja Lucas gegen Spanien

(CRPD/C/23/D/41/2017) handelte von dem damals zehnjährigen Rubén, ein Kind mit Down-Syndrom. Rubén besuchte bis zur fünften Klasse eine Regelschule, in der Lehrkräfte ihn missbrauchten. In der Folge kam es zu einer Wesensveränderung, die sich in störendem Verhalten manifestierte. Rubén wurde aus diesem Grund von den staatlichen Stellen auf eine Förderschule verwiesen. Der Ausschuss stellte insbesondere eine Verletzung von Artikel 24 (Recht auf Bildung) und dem damit verbundenen Anspruch auf inklusive Bildung fest.

Der Antragsteller in Richard Sahlin gegen Schweden (CRPD/C/23/D/45/2018) war ein promovierter Jurist, der an einer Universität Lehrveranstaltungen nur unter Hinzuziehung einer Gebärdendolmetschung anbieten konnte. Trotz voriger Mitteilung, dass der Antragsteller der am besten geeignete Kandidat für eine neu ausgeschriebene Stelle sei, wurde er unter Hinweis auf die hohen Kosten der Dolmetschung nicht angestellt. Das Arbeitsgericht schloss sich schließlich der Argumentation der Universität an. Der Ausschuss stellte fest, dass der Antragsteller unter anderem in Artikel 27 (Recht auf Arbeit) verletzt wurde und forderte Schweden auf, Fortbildungen über das Übereinkommen und das Fakultativprotokoll für Rechtsbedienstete – insbesondere des Arbeitsgerichts – anzubieten.

Im Fall N.L. gegen Schweden (CRPD/C/23/D/60/2019) beehrte die Antragstellerin, die ursprünglich aus Irak stammt, die Feststellung, dass ihre geplante Abschiebung aufgrund ihrer Depression mit psychotischen Symptomen rechtswidrig sei. Aufgrund dieser Beeinträchtigung hätte ein erhebliches Risiko bestanden, dass sie sich nach ihrer Rückkehr das Leben nähme. Der Ausschuss stellte unter anderem eine Verletzung von Artikel 10 (Recht auf Leben) und Artikel 15 (unter anderem Freiheit von Folter) fest. Schweden wurde aufge-

fordert, die Abschiebung unter den durch den Ausschuss angestellten Erwägungen erneut zu prüfen. Ausschussmitglied László Gábor Lovászy sah in dem vorgehen Schwedens keinen Verstoß gegen geltendes Völkerrecht.

Der Antragsteller und ehemalige Polizist im Fall J.M. gegen Spanien (CRPD/C/23/D/37/2016) wurde aufgrund einer motorischen Beeinträchtigung für dienstunfähig erklärt. Seinem Wunsch auf Versetzung sowie seiner Forderung auf die Auszahlung von ausstehendem Gehalt wurde nicht entsprochen. Obwohl Teile des Antrags für unzulässig erklärt wurden, stellte der Ausschuss unter anderem eine Verletzung von Artikel 27 (Recht auf Arbeit und Beschäftigung) fest und bekräftigte, dass der Staat zur Umsetzung des Antrags verpflichtet sei.

Verschiedenes

Die COVID-19-Pandemie hat auch die Arbeit des Ausschusses maßgeblich beeinflusst. Der Vorsitzende des Ausschusses, Danlami Basharu, veröffentlichte gemeinsam mit der Sondergesandten des UN-Generalsekretärs für Behindertenfragen und Barrierefreiheit, María Soledad Cisternas Reyes, eine Erklärung, in der die Staaten aufgefordert wurden, den Schutz von Menschen mit Behinderungen während der Pandemie sicherzustellen. In einer Erklärung des Ausschusses wurde die Notwendigkeit der Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen bei staatlichen Maßnahmen in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie hervorgehoben.

Vier Mitglieder des Ausschusses sind zum Ende des Jahres ausgeschieden. Dabei handelt es sich um Monthian Buntan aus Thailand, Jun Ishikawa aus Japan, László Gábor Lovászy aus Ungarn und Martin Babu Mwesigwa aus Uganda.

Lukas Groß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lukas Groß, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: 21. und 22. Tagung 2019, VN, 4/2020, S. 182f., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2020

- Niederlage für Äquatorialguinea im Verfahren gegen Frankreich
- Völkermordprozess gegen Myanmar
- Wieder ein deutscher Richter am Internationalen Gerichtshof

Im Jahr 2020 ergingen durch den **Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ)** als oberstes Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen vier Urteile und sieben Beschlüsse, von denen jedoch lediglich einer von inhaltlicher Bedeutung war.

Die Rechtsprechung

Im Folgenden wird auf die vier Urteile sowie auf einen Beschluss im Einzelnen eingegangen, der von hoher inhaltlicher Bedeutung war.

Doppelter Sieg für Katar

Im Jahr 2018 wurde Katar vor dem ICJ gleich zweimal verklagt: erstens von Ägypten, Bahrain und den Vereinigten Arabischen Emiraten in Bezug auf den Artikel II, Absatz 2 der Vereinbarung über den Durchflug im internationalen Fluglinienverkehr und zweitens von Saudi-Arabien bezüglich des Artikels 84 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt. Hintergrund der Verfahren ist das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen den Parteien, seit Ägypten, Bahrain, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate im Juni 2017 eine Land-, Luft- und Seeblockade gegen Katar erlassen haben, weil sie dem Land Terrorismusunterstützung vorwarfen. Katar bestreitet die Anschuldigungen und hat gegen verschiedene Aspekte des Embargos die Streitbelegungsmechanismen des ICJ, des Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD), der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) sowie – aufgrund von Beschränkungen gegen in Katar registrierte Flugzeuge – der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organization – ICAO) angerufen. Die Jurisdiktion

letzterer Organisation wurde hier nun von den Klägerstaaten angezweifelt: Kern der dortigen Verfahren seien nicht wie von Katar behauptet die Verpflichtungen unter diversen internationalen Luftfahrtverträgen, sondern, ob die Luftfahrtbeschränkungen eine rechtmäßige Gegenmaßnahme nach dem Völkerrecht darstellen. Die ICAO hat entsprechende Einwendungen indes verworfen und ihre Zuständigkeit bejaht, wogegen nun die Klagen beim ICJ erhoben wurden.

Am 14. Juli 2020 hat der Internationale Gerichtshof beide Klagen abgewiesen und die Zuständigkeit der jeweiligen Streitbelegungsmechanismen mit weitgehend identischen Gründen bejaht. Ein Streitbelegungskörper dürfe bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Gegenmaßnahme als Reaktion auf einen völkerrechtswidrigen Akt eines anderen Staates auch zu solchen Fragen entscheiden, die sich im Kontext dieser Gegenmaßnahme stellen beziehungsweise zu dessen Bewertung nötig sind. Dabei gehen diese Fragen über die eigentliche Jurisdiktion hinaus.

Äquatorialguinea gegen Frankreich

Seit dem Jahr 2016 streiten sich Äquatorialguinea und Frankreich wegen eines französischen Strafprozesses gegen Teodorín Obiang, den Präsidentensohn und Vizepräsidenten Äquatorialguineas. Es geht unter anderem um Korruption und Geldwäsche. Der Klägerstaat rügte eine Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten beziehungsweise Immunitätsverletzungen. Am 6. Juni 2018 hatte sich der ICJ auf Basis des Zusatzprotokolls zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen betreffend die obligatorische Streitschlichtung für zuständig erklärt, soweit der Streit den Status eines Pariser Gebäudes betrifft, das von Obiang mithilfe der angeblich veruntreuten Gelder erworben und dann an die Botschaft Äquatorialguineas weiterverkauft wurde.

Nunmehr erging am 11. Dezember 2020 das endgültige Urteil. Diesem zufolge hätte das Gebäude nie den Status einer diplomatischen Vertretung innegehabt. Erst kurz nach dessen Durchsichtung aufgrund der Ermittlungen gegen Obiang im Jahr 2011 habe Äquatorialguinea behauptet, es handle sich um ein Botschaftsgebäude. Frankreich habe dem direkt widersprochen und dieser Widerspruch sei weder willkürlich noch diskriminierend gewesen. Dementsprechend sei die Beschlagnahmung durch die französischen Behörden im Zuge des Prozesses gegen Obiang rechtmäßig gewesen.



Der Internationale Gerichtshof hielt vom 17. bis 21. Februar 2020 in Den Haag öffentliche Anhörungen in der Rechtssache Äquatorialguinea gegen Frankreich unter dem Vorsitz von Richter Abdulqawi Ahmed Yusuf ab. UN PHOTO: FRANK VAN BEEK

Grenzstreit zwischen Guyana und Venezuela

Im Jahr 2018 hatte Guyana Klage gegen Venezuela wegen eines seit mehr als einem Jahrhundert schwelenden Grenzstreits eingereicht. Venezuela erhebt Anspruch auf das guyanische Essequibo-Gebiet, in dessen Gewässern das US-Unternehmen ExxonMobil auf Öl gestoßen ist. Guyana beruft sich indes auf einen Schiedsspruch aus dem Jahr 1899, aufgrund dessen eine Grenze zwischen den beiden Staaten gezogen und das Gebiet Guyana – damals noch eine britische Kolonie – zugesprochen wurde. Venezuela hatte diese Entscheidung später nicht mehr anerkannt. Mit seiner Klage forderte Guyana den Internationalen Gerichtshof nun auf, die Rechtsgültigkeit und den bindenden Effekt des Schiedsspruchs des Jahres 1899 zu bestätigen. Ein entsprechender Mediationsversuch im Rahmen der Vereinten Nationen war zuvor gescheitert.

Am 18. Dezember 2020 erklärte sich der ICJ in einem ersten Urteil zur Jurisdiktion für zuständig, soweit die Klage die Gültigkeit des Schiedsspruchs im Jahr 1899 sowie die damit zusammenhängende Frage der Grenzziehung betrifft. Nicht zuständig sei das Gericht hingegen für jene Ansprüche Guyanas, die von Ereignissen nach der Unterzeichnung eines zwischen den Streitparteien sowie Großbritannien im Jahr 1966 in Genf geschlossenen Abkommens zur weiteren Beilegung des Konflikts herrühren.

Einstweilige Anordnung gegen Myanmar

Im November 2019 hatte das westafrikanische Gambia – im Auftrag der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) – gegen Myanmar geklagt, auf Grundlage des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords wegen der ›Säuberungsmaßnahmen‹ und Massenvertreibung der mehrheitlich muslimischen Rohingya-Minderheit im Jahr 2017. Gambia argumentierte, hierbei handle es sich um Völkermord und beantragte auch den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Diese erging am 23. Januar 2020. Myanmar wurde einstimmig dazu verpflichtet, alle in seiner Macht stehenden Maß-

nahmen zu ergreifen, um Akte im Sinne des Übereinkommens gegen die Rohingya zu unterbinden. Dies betrifft auch gerade solche, die durch sein Militär oder sonstige bewaffnete und staatliche gelenkte oder beeinflusste Einheiten durchgeführt werden. Weiterhin müsse Myanmar die Zerstörung von Beweismitteln für derartige Handlungen verhindern.

Im weiteren Verlauf des Prozesses wird sich aufgrund des zwischenzeitlichen Militärputsches in Myanmar im Februar 2021 auch die Frage stellen, welche Regierung den Staat weiter vor Gericht vertreten kann. In der mündlichen Verhandlung zum Antrag auf einstweilige Anordnung sprach Aung San Suu Kyi noch persönlich für Myanmar – mittlerweile wurde sie vom Militärregime festgenommen und wegen Korruption angeklagt.

Neue Verfahren

Im Jahr 2020 wurden keine neuen Verfahren beim Internationalen Gerichtshof anhängig gemacht. Im März 2021 brachten Gabun und Äquatorialguinea im gegenseitigen Einverständnis einen Grenzstreit vor das Gericht. Insgesamt sind damit momentan 14 Verfahren beim ICJ anhängig.

Institutionelles

Im November 2020 wählte die UN-Generalversammlung Georg Nolte, Völkerrechtsprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin und Mitglied der UN-Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC), als deutschen Richter an den ICJ. Er nimmt den Platz von Giorgio Gaja aus Italien ein, der somit nach neun Jahren aus dem Gericht ausscheidet. Georg Nolte ist nach Hermann Mosler (1976–1985), Carl-August Fleischhauer (1994–2003) und Bruno Simma (2003–2012) der vierte Richter am Internationalen Gerichtshof aus Deutschland. Für eine erneute Amtszeit wurden Peter Tomka aus Slowenien, Xue Hanqin aus China, Julia Sebutinde aus Uganda und Iwasaw Yuji aus Japan gewählt.

Ausblick

Im Februar 2021 begann Georg Noltes neunjährige Amtszeit. Im gleichen Monat wurde Joan E. Donoghue aus den USA neue Präsidentin des Gerichts, Kirill Gevorgian aus Russland wurde Vizepräsident. Im Mai 2021 verstarb überraschend der australische Richter James Crawford, dessen Sitz nun vakant ist.

Im Jahr 2021 ergingen bisher zwei Urteile: Am 3. Februar 2021 entschied der ICJ zu den vorgelagerten Einwendungen im Verfahren zwischen Iran und den USA. Es ging um eine behauptete Verletzung des Freundschaftsvertrags aus dem Jahr 1955 durch die neu auferlegten Sanktionen der USA infolge ihrer einseitigen Aufkündigung des Gemeinsamen umfassenden Aktionsplans (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) im Mai 2018. Die USA hatten sich auf den Standpunkt gestellt, dass der Internationale Gerichtshof nicht zuständig sei. Es ginge tatsächlich gerade nicht um den Freundschaftsvertrag aus dem Jahr 1955, sondern um den JCPOA aus dem Jahr 2015, für den ausdrücklich lediglich ein Schlichtungsmechanismus vorgesehen sei. Dem folgte der ICJ nicht und erklärte sich für zuständig.

Einen Tag später, am 4. Februar 2021, verneinte der Internationale Gerichtshof hingegen im Verfahren zwischen Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten in Bezug auf die angebliche Verletzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) seine Zuständigkeit, da die Diskriminierung aufgrund der aktuellen Nationalität nicht vom ICERD erfasst sei. Das Verfahren rührte ebenfalls aus der oben bereits näher erläuterten Blockade Katars her.

Elisa Freiburg-Braun

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elisa Freiburg-Braun, Internationaler Gerichtshof: Tätigkeit 2019, VN 4/2020, S. 184f., fort.)

Personalien

Entwicklung

Im Juli 2021 nahm **Courtenay Rattray** seinen Posten als Hoher Beauftragter für die am wenigsten entwickelten Länder, Binnenentwicklungsländer und kleinen Inselentwicklungsländer auf. UN-Generalsekretär António Guterres hatte den Jamaikaner im April als Nachfolger für Fekitamoeloa Katoa 'Utoikamanu aus Tonga ernannt. Rattray ist langjährig im Managementbereich tätig und war insbesondere mit entwicklungspolitischen Herausforderungen und Finanzfragen befasst. Der Diplomat ist Ständiger Vertreter Jamaikas bei den UN in New York und Ko-Vorsitzender der Gruppe der Freunde zur Finanzierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs).

Frauen und Kinder sind unverhältnismäßig stark von Konflikten, sozialer Ungleichheit und den durch den Klimawandel verursachten Schwachstellen betroffen. Um die SDGs zu erreichen, richtete UN-Generalsekretär Guterres das neue Amt der Globalen Fürsprecherin für jede Frau, jedes Kind ein. Die Präsidentin Estlands **Kersti Kaljulaid** bekleidet dieses seit Juli 2021 für eine Amtszeit von zwei Jahren. In den vergangenen drei Jahren war sie bereits Ko-Vorsitzende der Hocharangigen Lenkungsgruppe für jede Frau, jedes Kind. Mit dem neuen Amt sollen schnellere sektorübergreifende Maß-

nahmen für die Gesundheit von Frauen, Kindern und Jugendlichen vorangebracht werden.

Nach Konsultationen mit den Vorsitzenden der UN-Regionalgruppen hatte Guterres die Generalversammlung gebeten, **Rebeca Grynspan** aus Costa Rica als Generalsekretärin der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) zu bestätigen. Damit trat Grynspan am 11. Juni 2021 die Nachfolge von Mukhisa Kituyi aus Kenia an. Zuvor war sie seit dem Jahr 2014 Generalsekretärin der Ibero-Amerikanischen Konferenz und davor ab dem Jahr 2010 stellvertretende Administratorin des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP).

Friedenssicherung

Zur Beigeordneten Generalsekretärin für Afrika in den Abteilungen für politische und friedensschaffende Angelegenheiten und Friedenseinsätze (DPPA-DPO) wurde am



Martha Ama Akyaa Pobee
UN PHOTO: MARK GARTEN



Kersti Kaljulaid UN PHOTO: M. ELÍAS

21. Mai 2021 **Martha Ama Akyaa Pobee** aus Ghana ernannt. Sie übernahm das Amt von Bintou Keita aus Guinea, die zur Sonderbeauftragten des Generalsekretärs in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) ernannt wurde (vgl. Personalien, VN, 2/2021, S. 90). Pobee war zuvor Direktorin im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und regionale Integration und von 2015 bis 2020 Ständige Vertreterin Ghanas bei den UN.

Humanitäre Hilfe

UN-Generalsekretär António Guterres ernannte **Martin Griffiths** am 12. Mai 2021 zum Untergeneralsekretär und Leiter des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA). Er trat die Nachfolge von Mark Lowcock an und ist der fünfte Brite in Folge, der die Leitung dieses Amtes innehat. Griffiths kandidierte als unabhängiger Kandidat, die britische Regierung hatte eine andere Person für diesen Posten vorgeschlagen. Der

Diplomat war bereits im Jahr 1992 in Genf als Direktor der Abteilung für humanitäre Angelegenheiten, die der Gründung von OCHA vorausging, tätig und zudem Stellvertreter des Nothilfekordinators der Vereinten Nationen in New York (1998–1999). In der Vergangenheit war Griffiths mit internationaler Konfliktlösung, Verhandlung und Mediation befasst, zuletzt seit dem Jahr 2018 als Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Jemen (vgl. Personalien, VN, 2/2018, S. 91).

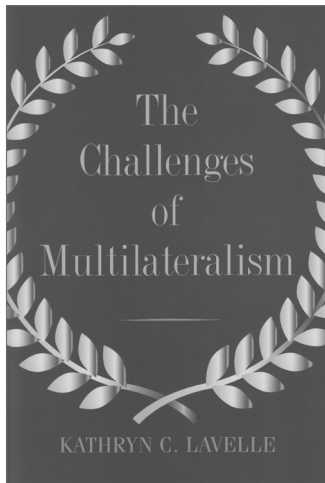
Sekretariat

Die UN-Generalversammlung ernannte am 18. Juni 2021 per Akklamation **António Guterres** erneut für fünf Jahre zum Generalsekretär der Vereinten Nationen. Zuvor wurde der 72-jährige Portugiese von seinem Heimatland nominiert und vom UN-Sicherheitsrat bestätigt. Seine zweite Amtszeit beginnt im Januar 2022. Der ehemalige Premierminister Portugals (1995–2002) und ehemalige UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (2005–2015) will sich weiter im Kampf gegen die Corona-Pandemie, den Klimawandel, Hunger und Armut engagieren (vgl. Personalien, VN, 6/2016, S. 278).

Zusammengestellt von
Monique Lehmann.

Eine kurze Geschichte des Multilateralismus

Andreas von Staden



Kathryn C. Lavelle

**The Challenges of
Multilateralism**

New Haven/London:
Yale University Press
2020, 332 S.,
35,00 US-Dollar

Der Multilateralismus als Form der Kooperation zwischen drei oder mehr Staaten zur Bewältigung internationaler Herausforderungen ist seit geraumer Zeit Angriffen von mehreren Seiten ausgesetzt. Einige Regierungen wichtiger Staaten verfolgen ihre Interessen zunehmend durch uni- oder bilaterale Initiativen, andere schaffen parallele Strukturen, um größeren Einfluss zu haben als in bestehenden Organisationen, bei denen Reformen und Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen oft durch zunehmend divergierende inhaltliche Präferenzen erschwert werden. Innerstaatlich propagieren populistische Strömungen und Parteien die Abkehr vom Multilateralismus als Königsweg zur Wiedererlangung staatlicher Souveränität und nationaler Stärke.

Vor diesem aktuellen Hintergrund zeichnet Kathryn Lavelle wesentliche Entwicklungslinien multilateraler Zusammenarbeit im historischen Zeitablauf nach. Das aus insgesamt zehn Kapiteln bestehende Werk beginnt mit Darstellungen des Kongresssystems des 19. Jahrhunderts und des Völkerbunds, bevor es sich im Kontext der UN-Ära multilateraler Kooperation kapitelweise getrennt nach Politikbereichen widmet (Dekolonisierung und Entwicklung, Handel, Sicherheit, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Gerechtigkeit und Menschenrechte, Geld und Finanzen). Lavelles Fokus liegt dabei auf formalen internationalen Organisationen als der wichtigsten institutionellen Form, in der sich Multilateralismus entfaltet. Als zugleich treibende Kraft und stete Quelle von Herausforderungen für ihre Entwicklung identifiziert Lavelle die durch wissenschaftlichen Fortschritt und zunehmende Industrialisierung bedingten sozialen Veränderungen innerhalb von Staaten. Diese beeinflussen sowohl die nationale als auch die zwischenstaatli-

che Politik und verlangen nach geeigneten Kooperationsformen zur Lösung auftretender Probleme. Dabei bezieht sich die Autorin immer wieder auf die Rolle der USA und der US-amerikanischen Innenpolitik. Das vorletzte Kapitel fasst Kritiken an Globalisierung und bestehenden institutionellen Arrangements zusammen, bevor das letzte Kapitel resümiert und einen Ausblick auf die Zukunft des Multilateralismus wagt.

Das Buch liefert einen sprachlich leicht zugänglichen Überblick über gut 200 Jahre multilateraler Koordination und Kooperation. Der narrative Stil und die sachkundige Beschreibung wesentlicher Organisationen und Entwicklungsschritte – ohne dabei zu sehr in die Tiefe zu gehen – macht es zu einem geeigneten Einstiegswerk für diejenigen, die sich einen Überblick über Hauptentwicklungslinien und einschlägige politische Dynamiken verschaffen wollen. Für jene, die sich im Bereich internationaler Organisationen und der politikwissenschaftlichen Literatur dazu bereits gut auskennen, mag es hier und da einige Wissenslücken füllen, führt aber ansonsten zu keinem großen Erkenntnisgewinn. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es dem Buch an einer Forschungsfrage im engeren Sinne sowie einem für die Beantwortung zugehörigen theoretischen und methodischen Unterbau fehlt. Erklärungen beobachtbarer Veränderungen sind meist kontextbezogen und suggestiv, ohne einer systematischen Überprüfung unterzogen zu werden.

Die abschließenden Schlussfolgerungen bleiben denn auch recht allgemein: Multilateralismus war und bleibt stetem Wandel unterworfen und ist zunehmend durch Beteiligung unterschiedlicher Akteurstypen, ein Verwischen funktioneller Differenzierungen und eine ambivalente Rolle der USA gekennzeichnet.

Unklare Ordnung

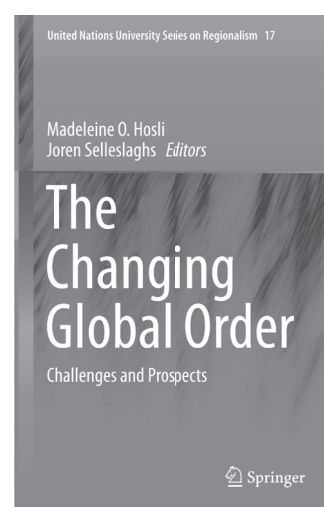
Hanns W. Maull

Dass die Weltordnung in einem tiefgreifenden Umbruch steckt, ist inzwischen nicht mehr zu übersehen: Geradezu täglich werden internationale Verträge gekündigt und gebrochen, flammen neue zwischen- und binnenstaatliche Konflikte auf. Kaum eine internationale Organisation, von den Vereinten Nationen über die Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO), die Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) bis zur Europäischen Union (EU), die nicht in einer schweren Krise steckt und mühsam darum ränge, in ihrem jeweiligen Beritt Einfluss auf den Gang der Weltpolitik zu behalten oder zu erlangen.

Um die Herausforderungen und die Perspektiven zu umreißen, die dieser Umbruch der Weltordnung mit sich bringt, sucht dieser Sammelband einen breiten Zugriff: In fünf Teilen und insgesamt 21 Kapiteln versucht er, die selbst gestellte Aufgabe zu bewältigen. Teil 1 bietet einen Überblick über die politikwissenschaftlichen Theorieansätze zur Erklärung des Wandels in der internationalen Ordnung. Schon hier wird allerdings deutlich, dass die sozialwissenschaftlichen Theorien zwar viele kluge Einzelgedanken und Einsichten, aber keine überzeugende Deutung des gegenwärtigen Umbruchs anzubieten haben: Bezeichnenderweise folgt im Teil 2 dann zunächst eine höchst konventionelle Deutung des Umbruchs mittels der Kategorien zwischenstaatlicher Machtverschiebungen, die allerdings das Neue in der Weltpolitik, etwa den Klimawandel, völlig verfehlt. Darin ist leider das einzige Kapitel zu finden, in dem der wichtigste Akteur dieses Umbruchs der Weltordnung angemessen Berücksichtigung findet: die USA. Denn die Krise der libera-

len internationalen Ordnung ist auch und vor allem eine innen- wie außenpolitische Krise ihrer Führungsmacht. Danach geht es um den Aufstieg neuer Mächte mit Kapiteln zu China, Russland, Indien und Afrika – letzteres ein Kontinent mit 54 Einzelstaaten, sicherlich aber kollektiv keine Macht: Die Untersuchung der Afrikanischen Union (AU) wäre deshalb besser im Teil 3 aufgehoben gewesen, der sich mit regionalen Organisationen befasst. Die Perspektive des Regionalismus dominiert den ganzen Band in einer Weise, die der Fragestellung nicht gerecht wird. Die entscheidende Frage, welche Rolle die EU als weltpolitischer Akteur in diesem Umbruch der Weltordnung gegenwärtig spielt und spielen könnte, bleibt unbeachtet. Teil 4 befasst sich mit den Bemühungen um eine Global Governance sowie mit internationalen Gremien und Organisationen. Hier wäre es an der Zeit gewesen, zu verdeutlichen, was Weltregieren zu leisten hätte: Etwa die Bewältigung von Klimawandel, Migration, Pandemien, Staatszerfall, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und technologischer Innovation, um nur die wichtigsten Stichworte zu nennen. Zu all dem erfährt die Leserschaft leider so gut wie nichts. Der Teil 5 des Bandes widmet sich – in durchaus informativen und aufschlussreichen Einzeluntersuchungen – der Doktrin der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) sowie Verhandlungen und Mediation als Möglichkeiten der Konfliktbearbeitung.

Wenngleich hier wie generell in den einzelnen Kapiteln viel nützliches Wissen zu finden ist: Zu einer überzeugenden Gesamtschau der gegenwärtigen Umbruchsituation der Weltpolitik fügen sie sich nicht zusammen.



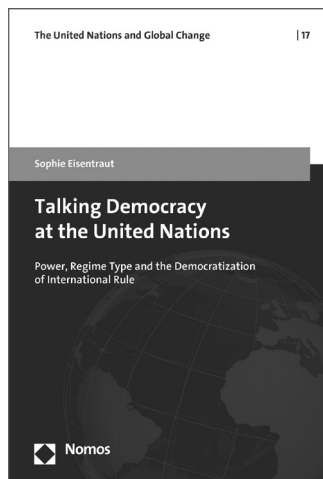
Madeleine O. Hosli/
Joren Selleslaghs
(Eds.)

**The Changing Global
Order, Challenges
and Prospects**

Cham: Springer
Nature Switzerland
2020, 456 S.,
69,99 Euro

Globale Demokratie im internationalen Diskurs

Jessica Seiler



Sophie Eisentraut

Talking Democracy at the United Nations. Power, Regime Type, and the Democratization of International Rule

Baden-Baden:
Nomos 2020, 291 S.,
64,00 Euro

Die Legitimitätskrise internationalen Organisationen offenbart sich nicht nur in zunehmender Kritik seitens der Zivilgesellschaft, sondern auch von Staaten. Gleichzeitig lässt sich eine Verschiebung der Grundlagen internationaler Legitimität von effektiver Problemlösung hin zu demokratischen Prinzipien beobachten. Vor diesem Hintergrund untersucht die Studie von Sophie Eisentraut, welche Staaten sich für eine Demokratisierung globaler Ordnungspolitik einsetzen, welches konkrete Konzept sie damit verbinden und welche Variablen unterschiedliche Argumentationsstrategien erklären.

Eisentrants Analyse von 1014 Reden der 159 Staaten, die sich in den Jahren 2003 bis 2013 in der UN-Generalversammlung zur Reform dieses Organs sowie des Sicherheitsrats geäußert haben, zeigt, dass Referenzen zu globaler Demokratie unter Autokratien sehr viel verbreiteter sind als unter demokratischen Staaten. So beziehen sich rund drei Viertel der Reden autokratischer Regime zum Sicherheitsrat auf dieses Konzept, wohingegen der Anteil für die konsolidierten Demokratien nur etwa ein Viertel beträgt.

Globale Demokratie wird in der Debatte der Generalversammlung als Demokratie unter Staaten verstanden, die vor allem auf den Prinzipien Repräsentation, Gleichberechtigung und Wahlen beruht. Des Weiteren dominiert die Überzeugung, dass formale Machtasymmetrien wie ständige Sitze und Veto-Rechte im Rat damit unvereinbar sind. Dieser breite Konsens macht demokratisches globales Regieren zu einer starken Norm, um Forderungen zu rechtfertigen und institutionelle Privilegien zu delegitimieren.

Ein entscheidender Indikator dafür, ob und wie ein Staat seine Position zur Reform des Sicherheitsrats mit dem Konzept internationaler Demokratie verknüpft, ist dessen institutionalisierte Machtposition beziehungsweise das Stre-

ben danach: Während sich die ständigen Mitglieder mit Ausnahme von China überhaupt nicht auf globale Demokratie beziehen, präsentieren aus der Gruppe der Vier (G4), die ständige Sitze anstrebt, nur Brasilien und Indien ihren Reformvorschlag als Demokratisierung. Die statistisch größten Verfechter globaler Demokratie finden sich in der sogenannten Konsensgruppe, die die Erweiterung des Rates um neue ständige Mitglieder zu verhindern sucht.

Aber auch die demokratische Qualität innerstaatlicher Institutionen sowie das in nationalen Gesellschaften vorherrschende Demokratieverständnis beeinflussen maßgeblich, ob sich Staaten auf die Norm globaler Demokratie berufen. Zwar sprechen sich Demokratien ungefähr genauso häufig für konkrete demokratische Prinzipien aus wie Autokratien, aber sie stellen dies seltener als Demokratisierung dar. Wie aus Interviews mit Diplomatinen und Diplomaten demokratischer Länder hervorgeht, sehen diese den Demokratiebegriff häufig fest im innerstaatlichen Kontext verankert und halten seine Übertragung auf die internationale Ebene für problematisch.

Während der Einfluss der Machtposition die offensichtlichen Frontlinien der Sicherheitsratsreformdebatte widerspiegelt, gibt die Studie von Eisentraut interessante Einblicke in die Bedingungen des Transfers innerstaatlicher Normen auf die internationale Ebene. Dass ausgerechnet viele demokratische Staaten keine Konzepte globaler Demokratie entwickeln, ist eine ernüchternde Bilanz. Denn um den von der Generalversammlung bekräftigten Anspruch jedes Menschen auf eine demokratische und gerechte internationale Ordnung zu erfüllen und die Legitimitätskrise der Weltorganisation zu überwinden, wird es wesentlich mehr brauchen als eine Reform des Sicherheitsrats.

Nicht über, sondern von Hammarskjöld

Henning Melber

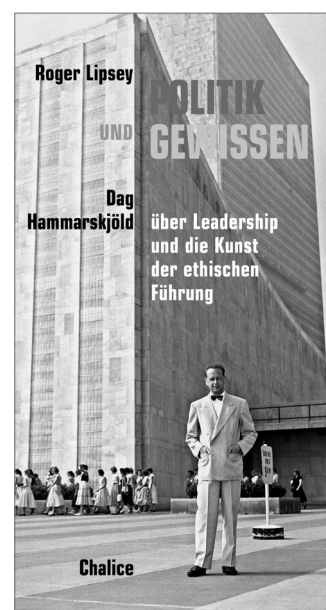
Über keinen anderen Generalsekretär der Vereinten Nationen wurde bisher so viel geschrieben, wie über Dag Hammarskjöld (1905–1961). Nicht nur, weil er als zweiter Amtsinhaber noch großen Anteil an der Ausgestaltung der Organisation und seiner Position hatte. Die umfassenden Biografien mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen von Brian Urquhart (1972), Manuel Fröhlich (2002) und Roger Lipsey (2013), ergänzt um die posthum veröffentlichten Notizen Hammarskjölds – deutsch als ›Zeichen am Weg‹ –, wurden seit dessen Tod im Amt vor nunmehr 60 Jahren bei einem Flugzeugabsturz, dessen Ursachen erneut offiziell untersucht werden, um zahlreiche weitere Würdigungen ergänzt. Wer allerdings meint, angesichts der relativen Fülle gäbe es eigentlich kaum noch Neues von Wert, der sieht sich bei Lektüre dieses Bändchens getäuscht.

Roger Lipsey, wohl glühendster Verehrer und eifrigster Jünger unter den ›Hammarskjöldianern‹, hat in neuer Form aus dem Vollen seiner akkumulierten Kenntnisse der Geisteswelt Hammarskjölds geschöpft. Seinem Vademecum, das er als »Spurensuche« bezeichnet, ist es gelungen, »eigentlich doch sein (Dag Hammarskjölds) Buch« zu verfassen. In sorgsamer deutscher Übersetzung von Robert Cathomas und Helga Jacobsen wird damit das Vermächtnis des zweiten UN-Generalsekretärs um weitere Einsichten in dessen tief verwurzelten Humanismus ergänzt. Treffsicherer als mit ›Politik und Gewissen‹ hätte der Titel nicht gewählt werden können. In 17 Kapiteln werden wesentliche Nuancen von Hammarskjölds Überzeugungen spür- und erfahrbar. Als Epigraf und Leitmotiv wählte Lipsey einen Tagebuch-Eintrag

Hammarskjölds aus dem Jahr 1959: »Im Bewusstsein des Bösen und der Tragik des individuellen Lebens, wie auch im Bewusstsein, dass das Leben würdevoll gelebt sein will.«

Würde, Integrität, Selbstachtung, Demut, Empathie, Moral und Verantwortung gehören zu den Schlüsselbegriffen, die in diesem Band durch die Worte Hammarskjölds eine tiefere Bedeutung erhalten. Lipsey eröffnet uns durch eine sensible Auswahl von Zitaten aus den zahlreichen Reden und Stellungnahmen des Generalsekretärs, seiner umfangreichen privaten Korrespondenz mit Vertrauten sowie seinen Tagebuch-Eintragungen neue Perspektiven auf die Dimensionen einer Spiritualität, die Politik und Diplomatie nicht schwächt, sondern stärkt und eine Ethik prägt, »die nach dem Werk draußen in der Welt und unter den Menschen verlangt«.

Das Schlusskapitel »Der Weg eines Politikers« ist eine einfühlsame Charakterisierung der Hinterlassenschaft Hammarskjölds als eines zutiefst gläubigen und suchenden Menschen, dessen Praxis »von den weisen und herausfordernden Worten, die er in den heiligen Schriften der Welt las« geleitet wurde. Seine Handlungsweisen als Generalsekretär, der die UN-Charta als »weltliche Bibel« verstand und der als »säkularer Papst« bezeichnet wurde, veranlassen Lipsey zu der Feststellung, dass es kaum »einen westlichen Politiker von vergleichbarer weltlicher Macht und spirituellem Verständnis« gegeben hat. Wer Dag Hammarskjöld verstehen möchte, sollte dieses Buch nicht missen. Roger Lipsey ist der geeignete Bote, der diesen zu uns sprechen lässt und uns dessen unveränderte ethische Aktualität in Erinnerung ruft.



Roger Lipsey

**Politik und Gewissen.
Dag Hammarskjöld
über Leadership und
die Kunst der
ethischen Führung**

Xanten: Chalice Verlag
2021, 152 S.,
25,00 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

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

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afrika	S/PRST/2021/10	19.5.2021	Der Sicherheitsrat bekundet seine ernste Besorgnis angesichts der verheerenden Auswirkungen der Pandemie der Corona-Virus-Krankheit (COVID-19), die schwerwiegende sozioökonomische, politische, humanitäre und sicherheitspolitische Folgen nach sich zieht und die bestehenden Triebkräfte der Konflikte in Afrika weiter verstärkt hat. Er ist besorgt darüber, dass Afrika nur zwei Prozent aller weltweit verabreichten Impfstoffe erhalten hat, und bekräftigt die Notwendigkeit, einen verteilungsgerechten Zugang zu hochwertigen, sicheren, wirksamen und erschwinglichen COVID-19-Diagnostika und -Impfstoffen für alle zu ermöglichen. Er fordert alle Interessenträger auf, verstärkte Anstrengungen zur Verwirklichung der in der ›Agenda 2063 der Afrikanischen Union: Das Afrika, das wir wollen‹ und der ›Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung‹ festgelegten Ziele zu unternehmen.	
Friedenssicherungseinsätze	S/PRST/2021/11	24.5.2021	Der Sicherheitsrat bekundet große Besorgnis angesichts der Sicherheitsbedrohungen und gezielten Angriffe, denen die Friedenssicherungskräfte in vielen Friedenssicherungsmissionen ausgesetzt sind und die eine große Herausforderung für die Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen darstellen. Er verurteilt die Tötung von Friedenssicherungspersonal und alle gegen dieses Personal begangenen Gewalthandlungen, welche Kriegsverbrechen darstellen können. Der Rat bekräftigt seine Aufforderung an alle Mitgliedstaaten, die Gaststaaten für Friedenssicherungseinsätze sind, die für Angriffe auf Personal der Vereinten Nationen Verantwortlichen unverzüglich zu ermitteln und wirksam strafrechtlich zu verfolgen und die betreffenden truppen- und polizeistellenden Länder regelmäßig über den Fortschritt dieser Ermittlungen und Strafverfolgungen zu unterrichten.	
Internationaler Gerichtshof	S/RES/2583(2021)	29.6.2021	Der Sicherheitsrat bedauert den Tod von Richter James Richard Crawford am 31. Mai 2021. Der Rat beschließt, dass die Wahl zur Besetzung des frei gewordenen Sitzes, der nach dem Statut des Gerichtshofs besetzt werden muss, am 5. November 2021 auf einer Sitzung des Sicherheitsrats und einer Sitzung der Generalversammlung auf ihrer 76. Tagung stattfindet.	einstimmige Annahme
Irak	S/RES/2576(2021)	27.5.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 27. Mai 2022 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die UNAMI unter anderem das Mandat haben, im Vorfeld der bevorstehenden Wahlen in Irak ein gestärktes, robustes und sichtbares UN-Team mit zusätzlichem Personal aufzustellen, um für die Beobachtung am Wahltag geografisch möglichst breit aufgestellt zu sein, und eine strategische Kommunikationskampagne zu starten, um die irakischen Wählerinnen und Wähler über die Wahlvorbereitungen aufzuklären.	einstimmige Annahme
Jemen	S/RES/2586(2021)	14.7.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung des Hudaida-Abkommens (UNMHA) bis zum 15. Juli 2022 zu verlängern, um die Durchführung des Abkommens über die Stadt Hudaida und die Häfen von Hudaida, Salif und Ras Issa gemäß dem Abkommen von Stockholm (S/2018/1134) zu unterstützen.	einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Libyen	S/RES/2578(2021)	3.6.2021	Der Sicherheitsrat beschließt die in Resolution 2526(2020) erteilte Ermächtigung zur Überprüfung von Schiffen, die des Verstoßes gegen das für Libyen geltende Rüstungsembargo verdächtigt werden, um weitere zwölf Monate zu verlängern.	einstimmige Annahme
	S/PRST/2021/12	15.7.2021	Der Sicherheitsrat fordert die zuständigen Organe und Institutionen mit großem Nachdruck auf, unverzüglich Maßnahmen zur Klärung der verfassungsrechtlichen Grundlagen für Wahlen zu ergreifen und die erforderlichen Rechtsvorschriften zu erlassen, damit die Hohe nationale Wahlkommission über ausreichend Zeit und Ressourcen für die Vorbereitung der nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gemäß dem im Fahrplan des Forums für den Libyschen politischen Dialog vorgeschriebenen Zeitplan verfügt.	
Mali	S/RES/2584(2021)	29.6.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) bis zum 30. Juni 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Naher Osten	S/RES/2581(2021)	29.6.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) um einen Zeitraum von sechs Monaten, das heißt bis zum 31. Dezember 2021, zu verlängern.	einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseen- gebiet	S/RES/2582(2021)	29.6.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2293(2016) festgelegten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter, auf dem Gebiet des Verkehrs sowie den Gebieten Finanzen und Reisen bis zum 1. Juli 2022 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, das in Ziffer 6 der Resolution 2360(2017) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. August 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/2579(2021)	3.6.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Integrierten Hilfsmission der Vereinten Nationen für den Übergang in Sudan (UNITAMS) bis zum 3. Juni 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Südsudan	S/RES/2577(2021)	28.5.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2428(2018) verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter sowie die nach Resolution 2206(2015) verhängten Maßnahmen betreffend Reisen und Finanzen bis zum 31. Mai 2022 zu verlängern. Er fordert die Neubelebte Übergangsregierung der nationalen Einheit auf, mit den im Neubelebten Abkommen vorgesehenen Reformen der Verwaltung der öffentlichen Finanzen voranzuschreiten sowie den Hybriden Gerichtshof für Südsudan einzurichten. Der Rat beschließt, das nach Resolution 2428(2018) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. Juli 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Syrien	S/RES/2585(2021)	9.7.2021	Der Sicherheitsrat beschließt, die Beschlüsse in den Ziffern 2 und 3 der Resolution 2165(2014) des Sicherheitsrats nur für den Grenzübergang Bab al-Hawa bis zum 10. Januar 2022 zu verlängern. Er fordert alle Mitgliedstaaten auf, mit praktischen Schritten zu reagieren, um den dringenden Bedürfnissen des syrischen Volkes angesichts der tiefgreifenden sozioökonomischen und humanitären Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Syrien, das sich in einer komplexen humanitären Notlage befindet, gerecht zu werden.	einstimmige Annahme
UN-Personal	S/RES/2580(2021)	8.6.2021	Der Sicherheitsrat empfiehlt der Generalversammlung, António Guterres für eine zweite Amtszeit vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2026 zum Generalsekretär der Vereinten Nationen zu ernennen.	einstimmige Annahme
Zypern	S/PRST/2021/13	23.7.2021	Der Sicherheitsrat bekräftigt den in früheren Resolutionen festgelegten Status von Varosha und erklärt, dass jeder Versuch von anderen Personen als den Bewohnern Varoshas, irgendeinen Teil des Ortes zu besiedeln, unzulässig ist. Er verurteilt, dass Vertreter der Türkei und der türkischzyprischen Volksgruppe am 20. Juli 2021 die weitere Wiederöffnung eines Teils des umzäunten Gebiets von Varosha angekündigt haben und fordert die sofortige Umkehrung dieses Vorgehens.	

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Leitung der Redaktion: Dr. Patrick Rosenow

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

Druck und Verlag:

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Behaimstr. 25, 10585 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de
Internet: www.bwv-verlag.de

Erscheinungsweise: zweimonatlich

(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 73,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 73,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 98,80 Euro*
Jahresabonnement Printausgabe, Institutionen, 82,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 145,- Euro*
Einzelheft 15,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

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

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Manfred Eisele
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Inge Kaul
Karin Kortmann
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Thomas Matussek
Karin Nordmeyer
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Heidmarie Wiczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Dr. Viviane Brunne
Dagmar Dehmer
Claudia Ehrenstein
Prof. Dr. Michael-Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Arnd Henze
Annette Hornung-Pickert
Dr. Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst

Forschungsrat

Dr. Cornelia Ulbert (Kordinatorin)
Dr. Marianne Beisheim
Dr. Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Thomas Kleinlein
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Manuela Scheuermann
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

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

Vorschau

Die nächste Ausgabe Heft 5/2021 erscheint im Oktober 2021 zum Thema »Klimawandel«.

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