



# VEREINTE NATIONEN

2|19

67. Jahrgang | Seite 49–96  
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

## Sozialpolitik global gedacht

---

**Soziale Sicherung – eine globale Herausforderung**

Gabriele Köhler

**Das ›Soft Law‹ im Bereich der sozialen Sicherung**

Markus Kaltenborn

**100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation**

Daniel Maul



# Soziale Sicherheit für alle

Liebe Leserinnen und Leser,

soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht, für viele jedoch keine Selbstverständlichkeit. Soziale Sicherungssysteme können Menschen und ihre Angehörigen vor Armut schützen, einen Verlust des Arbeitsplatzes finanziell abfedern, Unfallkosten reduzieren und eine bessere Gesundheitsversorgung ermöglichen. Weltweit betrachtet genießt allerdings weniger als ein Drittel der Weltbevölkerung eine umfassende soziale Sicherung. Und weniger als die Hälfte der Menschheit kommt in den Genuss von mindestens einer Form von Sozialtransfer. Hier sind die Unterschiede je nach Region erwartungsgemäß sehr groß: von Afrika mit knapp 18 Prozent bis hin zu Europa mit 84 Prozent. Nicht zuletzt deshalb ist die Verbesserung der sozialen Sicherung in den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) im Rahmen der Agenda 2030 verankert und damit Teil einer globalen Sozialpolitik sowohl zwischen als auch innerhalb der Staaten. Diesem Thema widmen sich die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.



Erfreulich ist der Trend, dass mittlerweile viele Staaten des Globalen Südens Sozialtransferprogramme einführen, schreibt [Gabriele Köhler](#). Sie betont allerdings, dass es noch weiteren Handlungsbedarf gibt, da die Situation besonders für Frauen, Kinder und Minderheiten prekär ist. Auch in Deutschland ist noch viel zu tun, um letztendlich allen Menschen ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit zu gewähren, wie es die Agenda 2030 verspricht. Dass es möglich ist, in den nächsten elf Jahren die weltweite Armut unter Wahrung der Menschenrechte bedeutsam zu reduzieren, betont der unabhängige Sonderberichterstatter über extreme Armut und Menschenrechte [Philip Alston](#) in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. Einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung stellt die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit dar. [Markus Kaltenborn](#) hebt hervor, dass die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit der Empfehlung über einen sozialen Basisschutz einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit und damit für die globale Sozialpolitik geleistet hat. Seit nunmehr 100 Jahren ist die ILO für die Schaffung und Umsetzung internationaler Sozial- und Arbeitsnormen zuständig. [Daniel Maul](#) zieht Bilanz und fragt, ob die Organisation ihrem Mandat gerecht geworden ist und Antworten auf die Fragen einer globalen Arbeitswelt im 21. Jahrhundert geben kann. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) will unter ihrem derzeitigen Generaldirektor bis zum Jahr 2030 einen universellen Zugang zu medizinischer Grundversorgung schaffen. Zu welchem Preis dies gelingen kann, untersucht [Marc Engelhardt](#) in seinem Beitrag.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Dr. Patrick Rosenow,  
Leitender Redakteur

# Vereinte Nationen

## Schwerpunkt: Sozialpolitik global gedacht

- 51 **Soziale Sicherung – eine globale Herausforderung**  
Gabriele Köhler
- 56 **Drei Fragen an | Philip Alston**
- 57 **Das ›Soft Law‹ im Bereich der sozialen Sicherung**  
Markus Kaltenborn
- 63 **100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation**  
Daniel Maul
- 69 **Frischer Wind und Gesundheit für alle**  
Marc Engelhardt

## Im Diskurs

- 74 **Stimmen zu Deutschland im Sicherheitsrat 2019/2020**  
Gustavo de Carvalho · Andrés González · Sukehiro Hasegawa
- 76 **Standpunkt | Die Zeit ist reif**  
Jan Beagle
- 77 **Deutschlands Ko-Vorsitz im Globalen Forum für Migration und Entwicklung**  
Stefan Rother

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Politik und Sicherheit**
- 83 **Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen | 3. Überprüfungskonferenz 2018**  
Simone Wisotzki
- Sozialfragen und Menschenrechte**
- 85 **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 14. und 15. Tagung 2018**  
Rainer Huhle
- Rechtsfragen**
- 87 **Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeit 2018**  
Mayeul Hiéramente
- Umwelt**
- 89 **Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 14. Vertragsstaatenkonferenz 2018 Cartagena-Protokoll | 9. Vertragsstaatenkonferenz 2018 Nagoya-Protokoll | 3. Vertragsstaatenkonferenz 2018**  
Jürgen Maier
- 91 **Personalien**
- 94 **Dokumente der Vereinten Nationen**
- Diverses**
- 92 **Buchbesprechungen**
- 96 **Impressum**

# Soziale Sicherung – eine globale Herausforderung

Weniger als ein Drittel der Weltbevölkerung genießt eine umfassende soziale Sicherung. Dennoch: Viele Staaten des Globalen Südens führen Sozialtransferprogramme ein. In Deutschland gibt es weiterhin Handlungsbedarf. Dabei geht es um die Einführung verbindlicher Normen, um soziale Sicherheit für alle zu erreichen.



**Gabriele Köhler**, geb. 1950, ist Entwicklungsökonomin, Gastwissenschaftlerin beim Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung (UNRISD) und Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN).

## Ungleiche Verteilung der sozialen Sicherung weltweit

In reichen Staaten ist die Deckung der sozialen Sicherung höher, aber auch nicht allumfassend. Selbst im zum Teil wohlhabenden Europa mit einer langen Tradition von rechtsbasierter Sozialpolitik sind 20 Prozent der Bevölkerung nicht vollständig abgesichert. In den USA ist es eklatanter, denn weniger als 15 Prozent der Bevölkerung sind dort abgesichert. Nur bei der Altersversorgung sind 100 Prozent der amerikanischen Bevölkerung abgesichert, während der Zugang zu Krankenversicherung nach wie vor nur für einen Teil der Bevölkerung finanziell gesichert ist.

In den einkommensarmen Staaten ist die Lage erheblich prekärer. Der Minimalstandard, dass mindestens ein Lebensbereich sozial abgesichert ist, gilt in Lateinamerika für 60 Prozent, in der Asien-Pazifik-Region für 40 Prozent und in Afrika für weniger als 20 Prozent der Bevölkerung (siehe Abbildung). Nur jeder fünfte Arbeitslose hat einen gesetzlich abgesicherten Anspruch auf Arbeitslosengeld. In den armen Weltregionen kommt die Herausforderung einer ausgeprägten vielschichtigen Ungleichheit hinzu.

Die Unzulänglichkeit sozialer Sicherung ist eng verwoben mit sozialer Ausgrenzung.<sup>3</sup> Ethnische und religiöse Minderheiten, benachteiligte Kasten, Menschen mit Behinderung und Kinder haben eine schwache Stimme in der Politik – oder werden

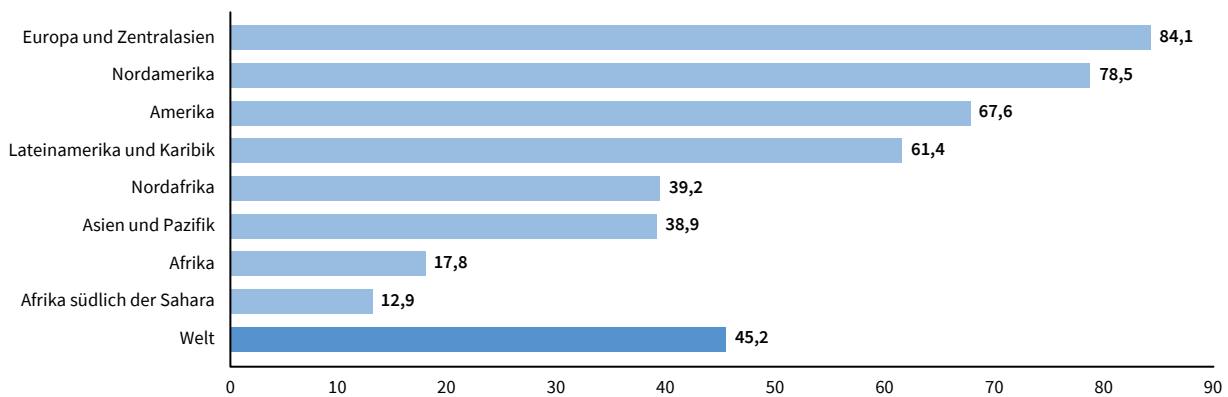
Es sieht nicht gut aus, was die weltweite Umsetzung des universellen Rechts auf soziale Sicherung betrifft – das heißt: das Recht auf Einkommenssicherheit in Form von Sozialhilfe, Kindergeld und Altersrente und das Recht auf Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.<sup>1</sup> Weniger als die Hälfte der Weltbevölkerung (45 Prozent) hat Anrecht auf wenigstens eine Art von Sozialtransfer. Nicht einmal ein Drittel der Weltbevölkerung (29 Prozent) genießt eine umfassende Sozialsicherung.<sup>2</sup> Vier Milliarden Menschen beginnen also jeden Tag in der Sorge, dass ihnen selbst oder ihren Angehörigen etwas zustoßen könnte, wogegen sie nicht oder nur unzureichend abgesichert sind: Verlust der Arbeit, ein Unfall, ein Krankheitsfall. Der Zugang zu sozialer Sicherung ist ein verlässlicher Indikator dafür, was es bedeutet, unterhalb oder nahe an der Armutsgrenze zu leben und damit auch ein prägnanter Ausdruck von systemischer wirtschaftlicher und sozialer Ausgrenzung.

<sup>1</sup> Das Recht ist im Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) Nr. 102 über Soziale Sicherheit (Mindeststandards) v. 28.6.1952 festgelegt. Fast 70 Jahre später haben es allerdings erst 55 Staaten ratifiziert.

<sup>2</sup> ILO, World Social Protection Report 2017–2019, Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals, Genf 2017, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf)

<sup>3</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), Promoting Inclusion Through Social Protection, Report on the World Social Situation, New York 2018, [www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-1.pdf](http://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-1.pdf); ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 175f.

**SDG-Indikator 1.3.1: Prozentualer Anteil der Bevölkerung, der im Jahr 2015 von mindestens einer Form von Sozialtransfer profitierte**



Quelle mit weiteren Erläuterungen: ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 9.

bewusst nicht einbezogen und damit ihrer Rechte beraubt. Auch das Stadt-Land-Gefälle ist enorm: Mehr als die Hälfte der ländlichen Bevölkerung hat keinerlei Krankenversicherung, während bei der städtischen Bevölkerung weltweit 80 Prozent krankenversichert sind.<sup>4</sup>

Zu den am wenigsten abgesicherten Menschen gehören überall auf der Welt Frauen. Nur 40 Prozent der Mütter von Neugeborenen bekommen Elterngeld.<sup>5</sup> Die Geschlechterunterschiede überschneiden und verdichten sich mit ethnischer Ausgrenzung<sup>6</sup> oder mit Einkommensarmut und Klassenzugehörigkeit.<sup>7</sup> So haben etwa in Ghana fast alle Frauen im obersten Vermögensquintil eine fachlich-begleitete Entbindung, aber nur die Hälfte der Frauen im ärmsten Quintil. Ähnlich ist die Kluft in Nepal und Senegal, wo nur ein Drittel der einkommensärmsten Mütter bei der Entbindung betreut werden.<sup>8</sup>

Weltweit ist jedes dritte Kind von Kinderarmut betroffen. Nur 28 Prozent der Menschen, die mit einer schweren Behinderung leben, sind sozialversichert. Etwas besser sieht es nur bei Altersrenten aus: 68 Prozent der Menschen im Ruhestand bekommen eine Rente.<sup>9</sup> In einigen Ländern beträgt die Altersgrenze jedoch 70 Jahre, was oft jenseits der statistischen Lebenserwartung bei einkommens-

schwachen Gruppen liegt. Hinzu kommt, dass die Beträge oft nicht existenzsichernd sind.

Dies alles sind Beispiele extrem ungerechter Sozial- und Krankenversicherungssituationen.

**Komplizierte Hintergründe und Zusammenhänge**

Die Hintergründe für diese grobe Missachtung des Rechts auf soziale Sicherung sind komplex. Im Vordergrund steht das weltweite Defizit an gerecht entlohnter, sozialversicherter und umweltverträglicher Arbeit.

Das ist interessant, denn das Recht auf soziale Sicherheit gibt es bereits seit 100 Jahren.<sup>10</sup> Im Jahr 1919 verabschiedete die damals neu gegründete Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) die ersten Sozialversicherungsübereinkommen mit dem Recht, im Fall von Arbeitsmigration Sozialversicherungsbeiträge von einem Land ins nächste zu übertragen,<sup>11</sup> dem Recht auf zwölf Wochen bezahlten Mutterschutz und auf Stillpausen während der Arbeitszeit.<sup>12</sup> Es folgte in den 1920er und 1930er Jahren eine ganze Serie von sozialpolitisch progressiven Beschlüssen zu Krankenversicherung,

<sup>4</sup> ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 104.

<sup>5</sup> Ebd. S. 167.

<sup>6</sup> DESA, Promoting Inclusion Through Social Protection, a.a.O. (Anm. 4), S. 97–108.

<sup>7</sup> UN Women, Den Versprechen Taten folgen lassen: Gleichstellung der Geschlechter in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, New York/Berlin 2018, [dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/UN\\_Berichte/20181016\\_UN-Women-Report-web.pdf](http://dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/UN_Berichte/20181016_UN-Women-Report-web.pdf)

<sup>8</sup> ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 35.

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> Siehe Isabel Ortiz/Valérie Schmitt/Loveleen De (Eds.), 100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, ILO, Genf 2019, [www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55462](http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55462)

<sup>11</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 2 über Arbeitslosigkeit v. 28.11.1919; siehe dazu auch den Beitrag von Daniel Maul in diesem Heft.

<sup>12</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 3 über Mutterschutz v. 29.11.1919.

Altersversorgung, Arbeitslosenversicherung und gesetzlichem Urlaub.<sup>13</sup> Im Jahr 1952 folgte schließlich das umfassende Übereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit.<sup>14</sup>

Historisch führte der Weg also in ein tragfähiges Sozialsicherungssystem über den Arbeitsplatz. In dem Maße, wie Frauen und Männer im ersten Arbeitsmarkt Anstellung fanden, verbesserten sich Deckung und Leistung aus einer gesetzlichen sozialen Sicherung. Allerdings schreitet die sogenannte Formalisierung der Arbeit weltweit nicht voran. Stattdessen ist in den vergangenen Jahrzehnten eine Zunahme prekärer Arbeit zu beobachten – und zwar in allen Weltregionen.

In den einkommensschwachen Ländern arbeitet die Mehrheit der Bevölkerung im informellen Sektor, das heißt auf ungesichertem Land, als Tagelöhnerin oder Tagelöhner, im Straßenhandel oder in der kaum sichtbaren Sorgearbeit – ohne gesetzliche Sozialversicherung. Auch in globalen Wertschöpfungsketten ist soziale Sicherung die Ausnahme. In den reichen Ländern wird immer mehr Arbeit aus dem sozialversicherten Sektor ausgelagert – zu den bekannten Beispielen gehören Paketbotendienste und sogenannte Klickarbeiter, die über ›Crowdsourcing-Plattformen Mini-Aufträge von externen Auftraggebern erledigen. Diese Verschiebungen weg von stabilen, sozialversicherten Arbeitsplätzen werden sich durch die Auswirkungen von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz weiter verstärken.

Hinzu kommt die systematische Vernachlässigung des sozialen Sektors, dem Opfer des Neoliberalismus der vergangenen vier Jahrzehnte.<sup>15</sup> Die Deregulierungs- und Privatisierungspolitik, die in den 1980er Jahren von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) und vielen Regierungen weltweit forciert wurde, hatte vielseitig schädliche soziale Auswirkungen. Beispielsweise wurde in vielen Ländern der Staatshaushalt insgesamt gekürzt und statt Steuereinnahmen zu erhöhen – unter anderem durch eine progressive Besteuerung von hohem Einkommen oder der Gewinne transnationaler Unternehmen –, wurden Steuersenkungen beschlossen. Als Folge verringerte sich der Finanzierungsspielraum für

Sozialpolitik insgesamt und für soziale Sicherung insbesondere. Im Jahr 2018 beschlossen 124 Staaten, davon 81 einkommensarme Länder, die Ausgaben für soziale Sicherung einzufrieren oder gar zu senken. In der Europäischen Union (EU) führte diese Austeritätspolitik seit dem Jahr 2010 zu vermehrter Einkommensarmut. Knapp 87 Millionen Menschen sind betroffen und damit 17 Prozent der europäischen Bevölkerung.<sup>16</sup>

## Trends: verhalten optimistisch?

Es ist jedoch auch eine Gegen Tendenz zu verzeichnen. Seit den frühen 2000er Jahren ist eine Dynamik in der Politik der sozialen Sicherung zu verzeichnen,<sup>17</sup> die zum Teil eine konsequente Reaktion auf die sozialschädlichen Auswirkungen des Neoliberalismus ist. Zahlreiche Länder des Globalen

In den vergangenen Jahren ist weltweit eine Zunahme prekärer Arbeit zu beobachten.

Südens haben Sozialtransferprogramme eingeführt, die entweder aus Steuereinnahmen oder aus Geldern der Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden. Deren Zweck ist es, Familien ein Mindesteinkommen zu sichern, um die absolute Armut zu bekämpfen und es ihnen zu ermöglichen, bessere Arbeitsbedingungen auszuhandeln, die Kinder zur Schule zu schicken und die Ängste vor Altersarmut zu nehmen.

Weltberühmt sind die Sozialprogramme in Brasilien und Mexiko, ›Bolsa familia‹ und ›Progresas‹, die bereits vor rund 20 Jahren eingeführt wurden und dann erfolgreich nach Südasien und in viele Staaten in Afrika in angepasster Form ›exportiert‹ worden sind. Bei diesem Konzept handelt es sich um Sozialhilfe in Form von Sozialtransfers an einkommensarme Familien, um Schul- oder Kindergeld, Sozialrenten oder Arbeitsbeschaffungsprogramme. Als Ergebnis dieser Politik bekommen

<sup>13</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 24 über Krankenversicherung v. 15.7.1927; Nr. 35 über Altersversicherung v. 29.6.1933; Nr. 44 über Bereitstellung von Arbeitslosengeldern v. 23.6.1934; Nr. 52 über bezahlten Urlaub v. 24.6.1936.

<sup>14</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 102 über Soziale Sicherheit, a.a.O. (Anm. 1).

<sup>15</sup> Siehe dazu Gabriele Köhler, Was hat der Neoliberalismus mit den UN und der Zivilgesellschaft zu tun?, 10.12.2018, [dgvn.de/meldung/was-hat-der-neoliberalismus-mit-den-un-und-der-zivilgesellschaft-zu-tun/](http://dgvn.de/meldung/was-hat-der-neoliberalismus-mit-den-un-und-der-zivilgesellschaft-zu-tun/)

<sup>16</sup> ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 158.

<sup>17</sup> United Nations Research Institute For Social Development (UNRISD), Innovative Politik für transformativen Wandel. Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Genf/Berlin 2016, S. 10. Der Bericht ist abrufbar unter [dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/UN\\_Berichte/UN-Bericht\\_deutsch\\_20161209-web.pdf](http://dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/UN_Berichte/UN-Bericht_deutsch_20161209-web.pdf)

in Brasilien<sup>18</sup> und Chile derzeit über 90 Prozent der Haushalte Kinder- oder Familiengeld.<sup>19</sup> In Indien haben Millionen von Menschen im ländlichen Beschäftigungsgarantieprogramm über den ›Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act‹ (MGNREGA) einen vorübergehenden Arbeitsplatz gefunden. Er gewährleistet Mindestlohn in gleicher Höhe für Frauen und Männer.

## In den letzten 15 Jahren wurde immer mehr das Recht auf soziale Sicherung in den Vordergrund gestellt.

Sozialhilfezahlungen sind garantiert, wenn es keine Arbeitsprogrammstelle in erreichbarer Nähe gibt.<sup>20</sup> Damit ist es das weltweit größte Arbeitsbeschaffungsprogramm. China erreichte mit 97 Prozent im Jahr 2018 fast universelle Alterssicherung, mit einer Sozialversicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und einer minimalen Sozialrente für die ländliche Bevölkerung.<sup>21</sup>

Die Programme werden kontinuierlich evaluiert. In den meisten Fällen ist es gelungen, die absolute Armut zu verringern. In Bangladesch etwa hat das Schulgeld für Mädchen bewirkt, dass alle Mädchen einen Grundschulabschluss haben.<sup>22</sup> In Nepal führte das Kindergeld in den ärmsten Regionen dazu, dass fast alle Kinder nach der Geburt registriert werden und damit ihr Recht auf Impfungen, altersgerechte Einschulung und Staatsbürgerschaft sichergestellt ist.<sup>23</sup> Das Sozialtransferprogramm in Äthiopien konnte die Nahrungssicherheit erhöhen, Kinderarbeit in den Empfängerhaushalten reduzieren und so das subjektive Wohlbefinden verbessern. Das Programm hatte allerdings geringere Effekte auf die landwirtschaftliche Produktivität als erwartet.<sup>24</sup>

Anfangs wurden diese Transferprogramme als reaktives Absicherungsminimum konzipiert. In den letzten 15 Jahren wurde jedoch immer mehr das Recht auf soziale Sicherung in den Vordergrund gestellt.

## Neue globale Herausforderungen ...

Die Menschheit steht an einer Wegscheide. Einerseits gibt es als normative Orientierung die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), die sich in fünf ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) dem Ausbau der sozialen Sicherung widmet: Ziel 1.3 zu Sozialschutzsystemen und -maßnahmen, einschließlich eines Basisschutzes für alle; Ziel 3.8 zur allgemeinen Gesundheitsversorgung, einschließlich der Absicherung gegen finanzielle Risiken und Zugang zu hochwertigen grundlegenden Gesundheitsdiensten für alle; Ziel 5.4 zu unbezahlter Pflege- und Hausarbeit, die unter anderem durch Sozialschutzmaßnahmen anerkannt und wertgeschätzt werden soll; Ziel 8.5 zu menschenwürdiger Arbeit, die Sozialschutz für alle einschließt und Ziel 10.4 zu Steuer-, Lohn- und Sozialschutzpolitik, um größere Gleichheit zu erzielen.<sup>25</sup>

Andererseits verschieben sich die Herausforderungen und Erfordernisse durch die Folgen der vielen globalen Krisen und durch neue komplexere Konstellationen. 25 Millionen Menschen arbeiten grenzüberschreitend als Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Ihre Sozialbeiträge müssen übertragbar werden – wie es der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration vorsieht.<sup>26</sup> 68 Millionen Menschen, die geflüchtet sind, haben ein Recht auf soziale Sicherheit, das selbstverständlich über ›Zelt und Reis‹ hinausgehen muss. Der Klimawandel und die Erderwärmung berauben viele Menschen ihrer Einkommensquellen – der Bedarf an sozialer Sicherung steigt

<sup>18</sup> Die neue, nationalistische und neoliberale Regierung in Brasilien wird möglicherweise versuchen, diese Errungenschaft abzuschaffen.

<sup>19</sup> ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 133.

<sup>20</sup> Deepta Chopra, The Indian Case: Towards a Rights-based Welfare State?, in: Gabriele Köhler/Deepta Chopra (Eds.), Development and Welfare Policy in South Asia, London/New York 2014, S. 85–105.

<sup>21</sup> ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 116, 153f.

<sup>22</sup> Wahiduddin Mahmud/Simeen Mahmud, Development, Welfare, and Governance: Explaining Bangladesh's ›Development Surprise‹, in: Köhler/Chopra (Eds.), a.a.O. (Anm. 20), S. 65–84.

<sup>23</sup> Marica Garde/Nicholas Mathers/Thakur Dhakal, The Evolution of Nepal's Child Grant: From Humble Beginnings to a Real Driver of Change for Children?, Global Social Policy, 17. Jg., 3/2017, S. 359–364.

<sup>24</sup> Solomon Asfaw/Robert Pickmans/Federica Alfani/Benjamin Davis, Productive Impact of Ethiopia's Social Cash Transfer Pilot Programme. A From Protection to Production (PtoP) Report, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), [www.fao.org/3/a-i5166e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5166e.pdf)

<sup>25</sup> ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 3 und UN-Dok. A/RES/70/1 v. 21.10.2015.

<sup>26</sup> UN-Dok. A/RES/73/195 v. 11.1.2019. Ziel 22 lautet: Schaffung von Mechanismen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs- und erworbenen Leistungsansprüchen.

dadurch immens.<sup>27</sup> Digitalisierung und künstliche Intelligenz verändern Arbeitsweisen und Arbeitsrecht – auch hier muss die Sozialversicherung neue Wege auskundschaften. Schon länger wird im Zuge des demografischen Wandels mit einer erhöhten Lebenserwartung im Globalen Norden und im Süden die Altersversorgung neu justiert. Dies muss gerecht geschehen und adäquate Leistungen müssen garantiert werden.

Die Errungenschaften früherer Epochen, soziale Sicherungsprogramme zu etablieren, waren sozialen Bewegungen zu verdanken. In den Zwischenkriegsjahren waren es vornehmlich die Gewerkschaften und stark sozial orientierte Fraktionen in Parlamenten, vor allem im Globalen Norden, die die ILO-Übereinkommen und nationale Sozialversicherungspolitiken anstießen und durchsetzten. In den jüngeren Sozialtransferbewegungen seit den 2010er Jahren war es in den meisten Fällen die Zivilgesellschaft, unterstützt durch UN-Sonderorganisationen, allen voran die ILO und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF), die die Reformen entwarf und einforderte. Ein Beispiel steht für viele: Die Frauenvereinigung für Selbstständige (Self-Employed Women's Association – SEWA), im Jahr 1971 in Indien von Tagelöhnerinnen gegründet, inspirierte mit Streikbewegungen und Druck auf das Parlament viele der indischen Sozialprogramme – so auch das MGNREGA. Derzeit wird aber die Zivilgesellschaft in vielen Staaten frontal angegriffen und multilaterale Organisationen geraten in die Defensive.<sup>28</sup> Das Recht auf soziale Sicherung steht auch deswegen an einer Wegscheide, weil die Akteure geschwächt sind.

## ... und Handlungsempfehlungen für Deutschland

In der deutschen Diskussion gibt es dennoch einige positive Trends, an die anzuknüpfen wäre. Die SPD und Bündnis 90/Die Grünen diskutieren etwa die Erneuerung des Sozialstaats und eine Reform der Sozialhilfe aus der Agenda 2010 (Hartz-IV). Breite Kreise in Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft beschäftigen sich mit dem Konzept eines bedingungslosen Grundeinkommens. Beide Stränge deuten in Richtung eines rechtsbasierten Ansatzes für soziale (Grund-)Sicherheit. Konsequenz wäre es, wenn die Regierungskoalition nun die ›schwarze Null‹ aufgeben und die Sozialhilfe

### English Abstract

Gabriele Köhler

**Social Security – A Global Challenge** pp. 51–56

Less than a third of the global population has access to comprehensive social protection. The situation is especially precarious for women, children and minorities. However, in the past few years, many countries of the Global South – such as Brazil, China, Ethiopia, India, Mexico and South Africa – have introduced innovative social transfer programs. In Germany, despite positive trends, policy challenges remain: to ratify missing ILO and UN Conventions; to support negotiations on a Treaty on Business and Human Rights or an international tax body; and to deepen the ILO social protection recommendation. The vision is to ensure social protection for all – as the 2030 Agenda has promised.

*Keywords: Internationale Arbeitsorganisation (ILO), soziale Gerechtigkeit, Social Protection, Sustainable Development Goals (SDGs)*

**27** Auch hier sind Frauen und Kinder systemisch betroffen: Die Wahrscheinlichkeit, in einer Klimakatastrophe umzukommen, ist vierzehnfach so hoch wie bei männlichen Erwachsenen, siehe UN Women, Den Versprechen Taten folgen lassen, a.a.O. (Anm. 7), S. 5.

**28** Tanja Brühl, Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen?, Vereinte Nationen (VN), 1/2019. S. 3–7.

**29** Dies war eine der Empfehlungen des Staatenberichts zum Sozialpakt, siehe UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6 v. 27.11.2018.

**30** Sebastian Dullien, Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, SWP-Studie 2008/S 01, Februar 2008, [www.swp-berlin.org/publikation/arbeitslosenversicherung-fuer-die-eurozone/](http://www.swp-berlin.org/publikation/arbeitslosenversicherung-fuer-die-eurozone/)

**31** GIZ, Soziale Entwicklung, [www.giz.de/de/leistungen/253.html](http://www.giz.de/de/leistungen/253.html); GIZ, Sektorvorhaben Soziale Sicherung, [www.giz.de/de/weltweit/65479.html](http://www.giz.de/de/weltweit/65479.html); Bündnis für nachhaltige Textilien, siehe [www.textilbuenndnis.com/](http://www.textilbuenndnis.com/)

**32** ILO-Übereinkommen Nr. 177 über Heimarbeit v. 20.6.1996.

**33** UN Doc. A/HRC/39/9 v. 11.7.2018.

**34** Ecuador und Südafrika initiierten im Jahr 2014 im UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) Verhandlungen zum Entwurf eines Menschenrechtsübereinkommens zur Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten transnationaler Unternehmen; der erste Entwurf liegt vor. Siehe CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft, Positionspapier der Treaty Alliance Deutschland zum UN-Vertragsverhandlungsprozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen, [www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/03/2017-12\\_TreatyAlliance-D\\_Positionspapier.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/03/2017-12_TreatyAlliance-D_Positionspapier.pdf) und CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Auf zu einem UN-Treaty! Der UN-Prozess für weltweit verbindliche Regeln zu Wirtschaft und Menschenrechten, [www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2019/02/2019-02\\_A4\\_UN-TREATY\\_web.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2019/02/2019-02_A4_UN-TREATY_web.pdf). Deutschland und die EU verhalten sich zum Thema distanziert bis abweisend und bevorzugen unverbindliche Absprachen statt einklagbarer Abkommen.

**35** Die Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020, Berlin 2017, [www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf)



## Drei Fragen an Philip Alston

**Ist es realistisch, die globale Armut bis zum Jahr 2030 gemäß den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) vollständig zu beseitigen?**

Ja und nein. Mit der entsprechenden politischen Dynamik wäre es nicht schwierig, zumindest die extreme Armut bis zum Jahr 2030 zu beseitigen. Allerdings steht beispielsweise in den USA das Thema Armutsbekämpfung nicht auf der politischen Agenda der großen Parteien. Im Gegensatz dazu hat China gezeigt, dass die Bekämpfung von Armut machbar ist. Obwohl ich das chinesische politische System nicht befürworte, ist dieser zielstrebige Einsatz für die Armutsbekämpfung beeindruckend. Ein derartiges Engagement gibt es bislang sonst nirgendwo auf der Welt.

**Aus der Sicht einiger Länder ist es wichtiger, Armut zu bekämpfen als Menschenrechte zu achten. Was sagen Sie den Regierungen dieser Staaten?**

Beide Ziele sind gleichermaßen wichtig. Es besteht keine Notwendigkeit, sich für das eine oder andere zu entscheiden. Wenn man an Menschenwürde und Anstand glaubt, ist es völlig inakzeptabel, Menschen dazu zu verdammen, in Armut zu leben. Aber auch die Wahrnehmung bürgerlicher und politischer Rechte zu verweigern, ist erniedrigend und letztlich kontraproduktiv für die Stabilität und Entwicklung von Gesellschaften.

**Soziale Sicherungssysteme beziehungsweise ein bedingungsloses Grundeinkommen könnten die Armut in armen und reichen Ländern langfristig bekämpfen. Wie können diese Systeme angemessen finanziert werden?**

Soziale Sicherungssysteme gibt es in vielen Formen und Varianten. In der Vergangenheit haben unter anderem Brasilien und Mexiko einen Weg aufgezeigt. Die Programme ›Bolsa familia‹ und ›Progresas‹ wurden bereits vor circa 20 Jahren eingeführt und in etwas angepasster Form in Teilen Südasiens und Afrikas übernommen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und viele andere Organisationen haben zahlreiche Konzepte vorgelegt, in denen sie für eine soziale Grundsicherung werben und die für nahezu alle Staaten finanzierbar ist. Wenn der Wille vorhanden ist, können große Fortschritte in diese Richtung erzielt werden, ohne untragbare Kosten zu verursachen. Armut bleibt eine politische Entscheidung. Die politische Elite kann Armut beenden oder ihr bestehendes Niveau demonstrativen Konsums auf ein noch obszöneres Niveau heben.



**Philip Alston,** geb. 1950, ist seit dem Jahr 2014 unabhängiger Sonderberichterstatter über extreme Armut und Menschenrechte. Er wurde vom UN-Menschenrechtsrat ernannt.

UN PHOTO: RICK BAJORNAS

umorganisieren und realistisch und großzügig aufstocken würde.<sup>29</sup> Es gibt außerdem keynesianisch-inspirierte Vorschläge zu einer EU-weiten Arbeitslosenversicherung.<sup>30</sup>

In der Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in vielen Staaten für die Verbesserung sozialer Sicherungssysteme. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) setzt sich für universelle soziale Sicherung ein, auch in den Unternehmen des Textilbündnisses.<sup>31</sup>

Es gibt jedoch mehrere Dreh- und Angelpunkte, bei denen die Bundesregierung erheblich weitergehen müsste, würde sie sich ernsthaft dem Recht auf soziale Sicherung verpflichten. Als Erstes wäre das ILO-Übereinkommen über Heimarbeit<sup>32</sup> zu ratifizieren, denn das würde alle deutschen Unternehmen in globalen Wertschöpfungsketten verpflichten, ihren Beschäftigten an ausgelagerten Arbeitsplätzen soziale Sicherung zu gewähren. Außerdem wäre es wünschenswert, dass Deutschland die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW) ratifiziert.<sup>33</sup>

Zweitens müsste Deutschland die Verhandlungen und eine baldige Verabschiedung des UN-Übereinkommens über Wirtschaft und Menschenrechte unterstützen, das die transnational tätigen Unternehmen auf die Einhaltung aller Menschenrechte und ILO-Übereinkommen – eben auch die auf das Recht auf soziale Sicherung – festlegen würde.<sup>34</sup> Der Nationale Aktionsplan<sup>35</sup> ist nicht ausreichend und kann nicht eingeklagt werden. Die Bundesregierung müsste außerdem Verhandlungen innerhalb der Vereinten Nationen zu einem internationalen Steuerregelwerk unterstützen. Dies würde helfen, die Steuerflucht und -vermeidung zu bekämpfen, die es weltweit so vielen Staaten erschwert, Sozialausgaben zu erhöhen und Sozialtransfers finanziell ausreichend auszustatten, weil den öffentlichen Haushalten die Einnahmen fehlen.

Eine globale Vision sollte es sein, die ILO-Empfehlung betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz möglichst in ein ILO- oder UN-Übereinkommen umzuwandeln. Das würde die hehren und globalen Ziele der Agenda 2030 und die vielen sozialsicherungspolitischen Versprechen mit einem bindenden multilateralen Instrument untermauern. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn die Bundesregierung, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft konzertiert darauf hinarbeiten, soziale Sicherheit für alle zu schaffen. So ist es mit der Agenda 2030 auch versprochen worden.

# Das ›Soft Law‹ im Bereich der sozialen Sicherung

Mit der Empfehlung über einen sozialen Basisschutz hat die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit geleistet. Auch wenn es sich dabei ›nur‹ um ein rechtlich nicht bindendes Dokument handelt, bildet es den maßgeblichen Referenzrahmen für die zukünftige globale Sozialpolitik.



**Dr. Markus Kaltenborn**, geb. 1966, ist Professor für Öffentliches Recht an der Ruhr-Universität Bochum und Direktor des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE).

besteht die Verpflichtung, diese grundlegenden Schutzgarantien kontinuierlich auf das Niveau der bereits verabschiedeten ILO-Übereinkommen zu Fragen der sozialen Sicherung anzuheben.<sup>2</sup>

Beide Dimensionen – der soziale Basisschutz (horizontale Dimension; siehe Abbildung) und die progressive Ausweitung des Versicherungsschutzes (vertikale Dimension) – werden zu Recht als wesentlich angesehen, denn die Einrichtung eines Basisschutzes darf einer Regierung natürlich nicht als Ausrede dafür dienen, keine zusätzlichen Anstrengungen zugunsten der eigenen Bevölkerung zu unternehmen. Welche Formen des Sozialschutzes die Staaten für die Umsetzung der ILO-Empfehlung Nr. 202 wählen – ob sie sich also primär für steuerfinanzierte Sozialhilfeprogramme entscheiden oder zusätzlich für beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme wie Kranken-, Arbeitslosen- oder Rentenversicherungen –, wird ihrer eigenen sozialpolitischen Strategie überlassen. Sie verpflichten sich allerdings, die Umsetzung des Basisschutzes durch partizipativ ausgestaltete Verfahren überwachen zu lassen.<sup>3</sup> Wichtig ist auch, dass der Sozialschutz in den jeweiligen staatlichen Rechtsordnungen gesetzlich verankert wird und den Betroffenen Beschwerdemöglichkeiten zur Verfügung stehen, wenn ihre Leistungsansprüche nicht oder nur unzureichend erfüllt werden.

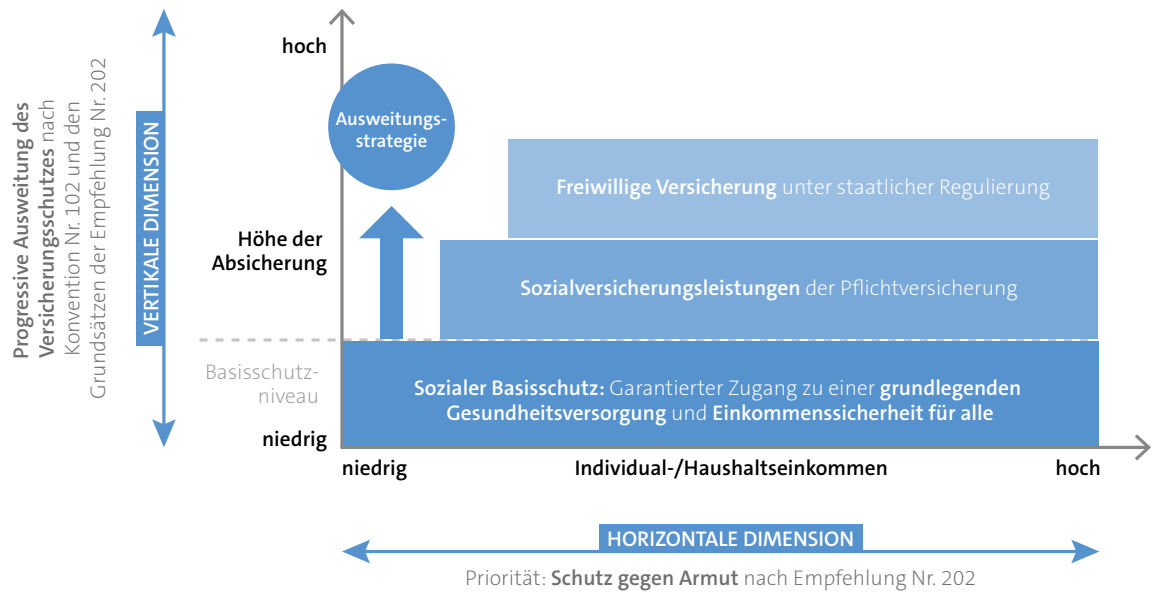
Im Jahr 2012 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz, das höchste Organ der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO), ein Dokument, das seither die internationalen Debatten über den globalen Sozialschutz maßgeblich geprägt hat: die Empfehlung über einen sozialen Basisschutz (ILO-Empfehlung Nr. 202; ›Social Protection Floor‹).<sup>1</sup> Sie sieht vor, dass in allen Staaten ein Schutz geschaffen werden muss, der jedem Menschen Zugang zu medizinischer Grundversorgung und ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit ermöglicht. Die Grundeinkommenssicherung bezieht sich auf den gesamten Lebenszyklus, soll also sowohl Kinder und alte Menschen erfassen als auch diejenigen Personen im erwerbsfähigen Alter, die nicht in der Lage sind, selbst ein ausreichendes Einkommen für sich und ihre Familie zu erzielen. Dies ist jedoch nur ein Teil des Konzepts, denn zugleich

<sup>1</sup> ILO-Empfehlung Nr. 202 zu sozialem Basisschutz v. 14.6.2012, Social Protection Floors Recommendation No. 202 sowie ILC.101/IV/2B.

Zur Entstehungsgeschichte siehe Michael Cichon, Die Empfehlung für einen nationalen sozialen Basisschutz: Kann ein sechsseitiges Dokument den Kurs der Sozialgeschichte ändern?, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 66. Jg., 3–4/2013, S. 23 und 26ff.; Bob Deacon, Global Social Policy in the Making, Bristol 2013.

<sup>2</sup> In Ziffer 17 der Empfehlung Nr. 202 wird insbesondere auf das ILO-Übereinkommen Nr. 102 über Mindestnormen der sozialen Sicherheit vom 28.6.1952 (210 UNTS 131) verwiesen.

<sup>3</sup> Gemäß Ziffer 19 der Empfehlung Nr. 202 sollen dafür »geeignete, auf innerstaatlicher Ebene festgelegte Mechanismen unter Beteiligung der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und gegebenenfalls der Vertreter anderer beteiligter Organisationen und Personen« eingerichtet werden.



Quelle: ILO (Ed.), The Strategy of the International Labour Organization: Social Security For All, Genf 2012, S. 3, übersetzt von Michael Cichon/Cécilie Schildberg/ Yvonne Theemann, Social Protection Floors. Chancen der Umsetzung, Berlin 2014, S. 4.

## Der neue Ansatz der ILO-Empfehlung

Mit der Empfehlung Nr. 202 hat die ILO einen neuen Ansatz gewählt, und zwar in mehrfacher Hinsicht: Während die globale, sozialrechtliche Standardsetzung sich bis dahin vornehmlich auf Schutzsysteme für Personen konzentrierte, die in einem klassischen Arbeitsverhältnis stehen<sup>4</sup>, geht das Konzept des sozialen Basisschutzes bewusst weiter. In vielen Teilen der Welt ist die Mehrheit der erwerbsfähigen Bevölkerung im sogenannten informellen Sektor tätig – nach neuesten Schätzungen der Weltbank in Südasien 60 Prozent, in Lateinamerika mehr als 50 Prozent und in Afrika südlich der Sahara sogar mehr als 70 Prozent.<sup>5</sup> Die große Herausforderung für Länder vor allem des Globalen Südens besteht also darin, denjenigen Menschen, die von den an ein formelles Beschäftigungsverhältnis anknüpfenden Schutzsystemen nicht erfasst werden, ebenfalls eine soziale Ab-

sicherung gegen die typischen Lebensrisiken wie Krankheit, Arbeitsunfähigkeit oder altersbedingtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu ermöglichen.<sup>6</sup> Auf der Grundlage des neuen inhaltlichen Ansatzes, den sie mit dem Konzept eines sozialen Basisschutzes entwickelt hat<sup>7</sup>, berät die ILO nun die Regierungen dieser Staaten bei der Konzeptionierung und Umsetzung ihrer sozialpolitischen Programme – und dies, wie erste Auswertungen speziell zur horizontalen Dimension ihrer Strategie zeigen<sup>8</sup>, mit durchaus beachtlichem Erfolg.

Aber auch das von der ILO gewählte Steuerungsinstrument – die Empfehlung – kann als ein wichtiges Element dieser neuen strategischen Ausrichtung angesehen werden. Zwar gab es auch vor dem Jahr 2012 eine Reihe von rechtlich nicht bindenden ILO-Empfehlungen für den Bereich der sozialen Sicherung, diese ergänzten aber meist lediglich entsprechende Übereinkommen<sup>9</sup> und zogen daher auch vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit

<sup>4</sup> Ausnahmen bilden insoweit die älteren Empfehlungen zur Sicherheit des Lebensunterhaltes (ILO-Empfehlung Nr. 67 vom 12.5.1944) und zur ärztlichen Betreuung (ILO-Empfehlung Nr. 69 vom 12.5.1944) sowie das ILO-Übereinkommen Nr. 102 (Anm. 2), das allerdings nicht auf eine universelle Deckung abzielt.

<sup>5</sup> World Bank, World Development Report 2019: The Changing Nature of Work, Washington, D.C. 2019, S. 94.

<sup>6</sup> Vgl. International Labour Office, World Social Protection Report 2017–19, Genf 2017, S. 173ff., [www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54887](http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54887)

<sup>7</sup> Siehe hierzu auch International Labour Office, The Strategy of the International Labour Organization. Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems, Genf 2012.

<sup>8</sup> World Bank/International Labour Office, Universal Social Protection. Country Cases, Washington, D.C./Genf 2018.

<sup>9</sup> Eine Übersicht hierzu findet sich im ILO-Informationssystem über internationale Arbeitsstandards NORMLEX im Abschnitt 13, [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12030:0::NO::#Social\\_security](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12030:0::NO::#Social_security)

auf sich. Anders sieht dies bei der Empfehlung Nr. 202 aus: Sie stellt eine ›eigenständige Empfehlung‹ dar; es gibt bislang kein passendes Gegenstück auf Vertragsebene.<sup>10</sup> Von Bedeutung ist sie aber auch deshalb, weil die Internationale Arbeitskonferenz sie nahezu im Konsens verabschiedete – lediglich Panama hatte sich enthalten.<sup>11</sup> Zudem wurde sie innerhalb kurzer Zeit von zahlreichen anderen maßgeblichen Akteuren bekräftigt, unter anderem vom UN-Kinderhilfswerk (United Nations Children’s Fund – UNICEF)<sup>12</sup>, von den Staats- und Regierungschefs der Gruppe der 20 (G20)<sup>13</sup>, der Europäischen Union (EU)<sup>14</sup> und von den Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union (AU).<sup>15</sup> Selbst die Weltbank, die in ihren sozialpolitischen Projekten bislang vornehmlich auf selektive und zeitlich befristete Hilfsprogramme gesetzt hat, begreift sich als strategischer Partner der Initiative für einen sozialen Basisschutz<sup>16</sup> und kooperiert mit der ILO im Rahmen der Globalen Partnerschaft für universelle soziale Sicherung zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Global Partnership for Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals – USP2030).<sup>17</sup>

Entscheidend für den politischen Durchbruch der Idee eines sozialen Basisschutzes dürfte vor allem ihre Verankerung in der im Jahr 2015 von den

Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) gewesen sein.<sup>18</sup> In den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) findet sich unter der Überschrift ›Armut in allen ihren Formen und überall beenden‹ die Zielsetzung 1.3, mit der sich die Staaten verpflichten, »den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle [...] einschließlich eines Basisschutzes« einzurichten.<sup>19</sup> Sowohl auf ILO-Ebene, wo sich in diesem Jahr der zuständige Sachverständigenausschuss mit der Umsetzung der

### Entscheidend für den politischen Durchbruch der Idee eines sozialen Basisschutzes dürfte ihre Verankerung in der Agenda 2030 sein.

Empfehlung Nr. 202 befasste<sup>20</sup>, als auch im Rahmen des Hochrangigen Politischen Forums für Nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF)<sup>21</sup> wird nun regelmäßig kontrolliert, welche Anstrengungen die Staatengemeinschaft zur Ausweitung des sozialen Basisschutzes unternimmt.

**10** Dies ist ein wichtiger Unterschied zu einem anderen Grundsatzdokument der ILO, das nicht als Übereinkommen verabschiedet wurde: die Erklärung über grundlegende Rechte und Pflichten bei der Arbeit vom 1.6.1998. Hierin wird auf die vertragsrechtlich festgelegten Kernarbeitsrechtsnormen und deren Relevanz für alle ILO-Mitgliedstaaten verwiesen, also auch für Staaten, die die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Diese ›Agenda für menschenwürdige Arbeit‹ ist zehn Jahre später noch einmal durch die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung v. 10.6.2008 von der ILO weiterentwickelt worden.

**11** Vgl. Cichon a.a.O (Anm. 1), S. 25.

**12** UNICEF, Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children, New York 2012, S. 23.

**13** Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20, Sankt Petersburg, 6.9.2013, Ziffer 30.

**14** Mitteilung der EU-Kommission, Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union, COM/2012/0446 final v. 20.8.2012.

**15** The AU-Commission, Agenda 2063, Framework Document, The Africa We Want, 2015, S. 54f., [au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-framework\\_document\\_book.pdf](http://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-framework_document_book.pdf)

**16** World Bank, Resilience, Equity, and Opportunity: The World Bank’s Social Protection and Labor Strategy 2012–2022, Washington, D.C. 2012, S. 11. Die Initiative für einen sozialen Basisschutz (Social Protection Floor Initiative – SPF-I) ist an alle Mitglieder der Gruppe der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (United Nations Sustainable Development Group – UNSDG) adressiert, siehe [www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2767](http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=2767)

**17** ILO, The World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative, Concept Note, [www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS\\_378991/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS_378991/lang-en/index.htm). An der USP2030 sind auf UN-Ebene außerdem noch UNICEF, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) beteiligt, siehe [www.usp2030.org/gimi/USP2030.action](http://www.usp2030.org/gimi/USP2030.action). Auf zivilgesellschaftlicher Ebene ist die Arbeit der Globalen Koalition für Sozialen Basisschutz (Global Coalition for Social Protection Floors) zu erwähnen, zu finden unter [www.socialprotectionfloorscoalition.org/](http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/)

**18** UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

**19** Erst kürzlich hat die Kommission für soziale Entwicklung (Commission for Social Development – CSocD) erneut an diese Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft erinnert, vgl. UN Doc. E/CN.5/2019/3 v. 20.11.2018, Ziffer 46. Zu SDG 1.3 siehe auch Markus Kaltenborn, Globale soziale Sicherung. Neue Impulse durch die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Global Governance Spotlight 7/2015, [www.sef-bonn.org/publikationen/global-governance-spotlight/72015.html](http://www.sef-bonn.org/publikationen/global-governance-spotlight/72015.html)

**20** ILO, General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), ILC.108/III/B, Genf 2019; zu dem auf ILO-Empfehlungen anwendbaren Überprüfungsverfahren siehe auch Matthias Knauff, Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem, Tübingen 2010, S. 277.

**21** Die Webseite des HLPF ist unter [sustainabledevelopment.un.org/hlpf](http://sustainabledevelopment.un.org/hlpf) abrufbar.

## Steuerung durch ›Soft Law‹

Innerhalb weniger Jahre ist die ILO-Empfehlung Nr. 202 damit zu einem der zentralen Referenzdokumente der globalen Armutsbekämpfung und des weltweiten Ausbaus der sozialen Sicherungssysteme geworden. Hierzu beigetragen hat sicher auch der Umstand, dass sie, anders als ein ILO-Übereinkommen, von den Mitgliedstaaten nicht

### Innerhalb weniger Jahre ist die ILO-Empfehlung Nr. 202 zu einem zentralen Referenzdokument der globalen Armutsbekämpfung geworden.

---

erst ratifiziert werden musste. Die ursprünglich einmal ins Auge gefasste Idee, den ILO-Mitgliedstaaten den sozialen Basisschutz über ein internationales Rahmenabkommen völkerrechtlich vorzugeben<sup>22</sup>, war recht bald wieder verworfen worden. Mit der Wahl dieses Standardsetzungsinstruments reiht sich die ILO in die Vielzahl global tätiger Organisationen ein, die rechtlich nicht bindende Vereinbarungen und Beschlüsse – sogenanntes ›Soft Law‹ – zur Umsetzung ihrer politischen Strategien nutzen. Auch wenn der Begriff oft Verwendung findet, ist nicht immer klar, welche Arten von internationalen Dokumenten ihm im Einzelnen zuzuordnen sind.<sup>23</sup> Eindeutige Fälle sind die Resolutionen beziehungsweise Erklärungen, die von den Plenarorganen internationaler Organisationen verabschiedet werden – etwa von der UN-Generalversammlung – sowie von entsprechenden Organen von UN-Sonderorganisationen und verschiedener Regionalorganisationen. Ebenfalls als ›Soft Law‹

eingestuft werden regelmäßig die an transnationale Unternehmen gerichteten Verhaltenskodizes, die von internationalen Organisationen ausgearbeitet wurden, etwa die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen<sup>24</sup> oder die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der ILO<sup>25</sup>. Umstrittener ist hingegen der Status von Regelwerken, die von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) oder privaten Sachverständigenkommissionen erlassen werden.<sup>26</sup>

Während in der Völkerrechtswissenschaft bereits seit geraumer Zeit über die juristische Einordnung des ›Soft Law‹ diskutiert wird<sup>27</sup>, ist die breite Öffentlichkeit – jedenfalls in Deutschland – mit dem Begriff erst seit Kurzem vertraut. An ihm entzündete sich im Herbst 2018 im Bundestag medienwirksam der Streit um die deutsche Beteiligung am Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (kurz: Migrationspakt). Einige Abgeordnete bezweifelten die wiederholt von der Bundesregierung bekräftigte Rechtsauffassung, nach der das am 19. Dezember 2018 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Dokument<sup>28</sup> trotz seiner möglicherweise etwas missverständlichen Bezeichnung keine völkerrechtlichen Verpflichtungen begründe, sondern lediglich als ein rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen anzusehen sei.<sup>29</sup> Diese Vorbehalte spiegeln die Skepsis wider, die vereinzelt auch in der Rechtswissenschaft gegenüber dem Begriff ›Soft Law‹ geäußert worden ist. Es sei irreführend, etwas als ›Recht‹ zu bezeichnen, wenn von ihm letztlich keinerlei rechtliche Bindungswirkung ausgehe.<sup>30</sup> Abgesehen davon bestehe keine Notwendigkeit, die binäre Struktur von Recht und Nicht-Recht aufzuweichen oder zu erweitern, denn innerhalb des

22 Vgl. Deacon a.a.O. (Anm. 1), S. 30f.

23 Vgl. Dominik E. Arndt, Sinn und Unsinn von Soft Law, Baden-Baden 2011, S. 86f.

24 Die Leitsätze wurden im Jahr 1976 verabschiedet und im Jahr 2011 überarbeitet, siehe OECD, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Ausgabe 2011, [mneguidelines.oecd.org/48808708.pdf](http://mneguidelines.oecd.org/48808708.pdf)

25 Die Erklärung wurde vom ILO-Verwaltungsrat im Jahr 1977 angenommen und zuletzt im Jahr 2017 geändert, siehe ILO, Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, 5.10.2017, [www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_579897/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_579897/lang-en/index.htm)

26 Vgl. Carsten Giersch, Das internationale Soft Law, Münster 2015, S. 27f., und Knauff, Der Regelungsverbund, a.a.O. (Anm. 20), S. 217f. Der Vorschlag, noch nicht ratifizierte ILO-Übereinkommen als ›Soft Law‹ zu qualifizieren, so Thilo Morhard, Die Rechtsnatur der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, Frankfurt a.M. 1988, S. 178, wird zu Recht abgelehnt; siehe Knauff, Der Regelungsverbund, a.a.O. (Anm. 20), S. 275f.

27 Ausführlich hierzu Giersch, Das internationale Soft Law, a.a.O. (Anm. 26), S. 25ff.; aus neuerer Zeit vgl. außerdem Jean d'Aspremont, Formalism and the Sources of International Law, Oxford 2011; Matthias Goldmann, Internationale öffentliche Gewalt, Heidelberg 2015.

28 UN-Dok. A/RES/73/195 v. 19.12.2018. Siehe dazu auch den Beitrag von Stefan Rother in diesem Heft.

29 Deutscher Bundestag, Koalitionsantrag zum Globalen Migrationspakt angenommen, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw48-de-migrationspakt/580712](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw48-de-migrationspakt/580712); Kontroverse Aussprache zum Globalen Pakt für Flüchtlinge, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw48-de-aktuelle-stunde-migrationspakt/580830](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw48-de-aktuelle-stunde-migrationspakt/580830); Bundestag lehnt AfD-Antrag zum Globalen Migrationspakt ab, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw48-de-moratorium-migrationspakt/580846](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw48-de-moratorium-migrationspakt/580846)

30 Hierzu und zu ähnlichen kritischen Stellungnahmen siehe die Nachweise bei Giersch, Das internationale Soft Law, a.a.O. (Anm. 26), S. 39f.

Rechts gebe es genügend Varianten an mehr oder weniger spezifischen, weitreichenden oder zwingenden Normen.<sup>31</sup>

Andere Juristinnen und Juristen stehen dieser Entwicklung in der völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre deutlich aufgeschlossener gegenüber und betonen die Chancen, die mit rechtlich unverbindlichen Instrumenten für die Bewältigung globaler Steuerungsprobleme verbunden sind. Dass nämlich das ›Soft Law‹ – trotz seines unklaren rechtlichen Status – in der Praxis vielfach zum Einsatz gelangt, liegt vor allem in seinem hohen Flexibilitätsgrad begründet: Aufgrund der vielfältigen Interessendivergenzen, die die verschiedenen internationalen Politikfelder prägen, gelingt es Staaten häufig nicht, sich auf den Abschluss neuer multilateraler Verträge zu einigen. In der Regel vergeht zu viel Zeit, bevor ein neues völkerrechtliches Abkommen ausgehandelt wird und nach zumeist langwierigen Ratifizierungsverfahren in den jeweiligen Vertragsstaaten auch in Kraft gesetzt werden kann.<sup>32</sup> ›Soft Law‹-Normen hingegen bedürfen zu ihrem ›Wirksamwerden‹ keiner parlamentarischen Billigung und ermöglichen daher eine rechtzeitige Reaktion der Staatengemeinschaft auf eine aktuelle internationale Problemlage.<sup>33</sup> Da das ›Soft Law‹ keine rechtlich durchsetzbaren Ansprüche oder Verbote begründet, sind die Regierungen auch eher bereit, sich auf Inhalte zu verständigen, die über einen politischen Minimalkonsens hinausgehen. Das bedeutet nicht, dass sie sich damit in einen kontrollfreien Raum begeben. Über Berichtspflichten und vergleichbare Überwachungsmechanismen, die – wie das Beispiel des sozialen Basisschutzes zeigt – häufig Bestandteil auch von rechtlich nicht bindenden Steuerungsstrukturen sind, kann bis zu einem gewissen Grad zumindest politischer Druck auf die betreffenden Akteure ausgeübt werden.

Als unbegründet hat sich auch die Befürchtung erwiesen, dass mit der zunehmenden praktischen Relevanz rechtlich unverbindlicher Instrumente eine Destabilisierung des internationalen Rechtssystems einhergehen könnte.<sup>34</sup> Das Gegenteil dürfte der Fall sein: Zum einen leisten viele rechtlich nicht verbindliche Dokumente einen wichtigen

Beitrag zur Auslegung und Konkretisierung bereits bestehenden Völkerrechts, zum anderen übernehmen sie gerade in bislang nicht oder nur wenig regulierten Politikbereichen eine wertvolle Stabilisierungsfunktion, da sie politisch relevante Leitlinien vorgeben, die die Grundlage für einen später einzuleitenden Verrechtlichungsprozess bilden können.

Ein Beispiel für ein auf multilateraler Ebene nahezu vollständig durch ›Soft Law‹ reguliertes Politikfeld ist die Entwicklungszusammenarbeit.

### ›Soft Law‹-Normen ermöglichen eine rechtzeitige Reaktion der Staatengemeinschaft auf eine aktuelle internationale Problemlage.

Das gegenwärtig bedeutsamste Dokument des Entwicklungsvölkerrechts stellt die bereits erwähnte Agenda 2030<sup>35</sup> dar, die – ebenso wie das Vorgängerdokument, die Millenniums-Erklärung<sup>36</sup> – rechtlich ›lediglich‹ auf einer Resolution der UN-Generalversammlung beruht. In prozeduraler Hinsicht ergänzt werden diese inhaltlichen Vorgaben für die Entwicklungspolitik durch die Effektivitätsprinzipien, auf die sich die große Mehrzahl der in diesem Sektor relevanten Akteure im Rahmen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (GPEDC) verständigt haben.<sup>37</sup> Trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit stellen diese Dokumente für die globale Entwicklungszusammenarbeit zu Beginn des neuen Jahrtausends den maßgeblichen Referenzrahmen dar. Die ILO-Empfehlung für einen sozialen Basisschutz ist ein weiteres Beispiel für ein ›Soft Law‹-Dokument, das für einen bestimmten internationalen Politikbereich, die globale Sozialpolitik, eine ähnlich grundlegende Bedeutung erlangt hat.

International rechtlich nicht bindende Steuerungsinstrumente und völkerrechtliches Vertragsrecht sind oft eng miteinander verknüpft<sup>38</sup>, die ILO-Empfehlung zum sozialen Basisschutz bildet da keine Ausnahme. Auf die vertikale Dimension

<sup>31</sup> Jan Klabbers, *The Redundancy of Soft Law*, *Nordic Journal of International Law*, 65. Jg., 2/1996, S. 167, 181.

<sup>32</sup> Zum Folgenden siehe Markus Kaltenborn, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, Berlin 1998, S. 96ff.

<sup>33</sup> Vgl. auch Eibe Riedel, *Theorie der Menschenrechtsstandards*, Berlin 1986, S. 342.

<sup>34</sup> Prosper Weil, *Towards Relative Normativity in International Law?*, *American Journal of International Law*, 77. Jg., 3/1983, S. 413, 416f., 421, 423.

<sup>35</sup> Siehe UN-Dok. A/RES/70/1, a.a.O. (Anm. 18).

<sup>36</sup> UN-Dok. A/RES/55/2 v. 18.9.2000.

<sup>37</sup> Zusammengefasst im Abschlussdokument des vierten High-level Forum on Aid Effectiveness in Busan v. 1.12.2011, [www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf), und bestätigt im Nairobi Abschlussdokument v. 1.12.2016, [effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/OutcomeDocumentEnglish.pdf](http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/OutcomeDocumentEnglish.pdf)

<sup>38</sup> Knauff, *Der Regelungsverbund*, a.a.O. (Anm. 20), S. 295.

des Basisschutzkonzeptes ist bereits hingewiesen worden: Über sie werden die ILO-Mitgliedstaaten angehalten, auch die verschiedenen ILO-Übereinkommen zu ratifizieren, die ein höheres Niveau an sozialem Schutz anstreben.<sup>39</sup>

## Verbindungen zum internationalen Menschenrechtsschutz

Eine mindestens ebenso wichtige Verbindung besteht aber auch zum Völkervertragsrecht im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR, kurz: Sozialpakt)<sup>40</sup> ist das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 9) von mittlerweile 169 Staaten als Menschenrecht rechtsverbindlich anerkannt worden. Was genau diese Rechtsgarantie umfasst, hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) in einem Kommentar, der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19, näher defi-

niert.<sup>41</sup> Vergleicht man die dort genannten Kernverpflichtungen zum Mindeststandard der sozialen Sicherheit mit dem in der ILO-Empfehlung Nr. 202 vorgesehenen Basisschutz, zeigen sich zahlreiche Übereinstimmungen. Die vom CESCR vorgenommene Konkretisierung des Rechts auf soziale Sicherheit ist damit zumindest in Bezug auf die Kernverpflichtungen von den ILO-Mitgliedstaaten eindeutig bestätigt worden. Und da auch die von der UN-Generalversammlung im Konsens angenommene Agenda 2030 das Basisschutzkonzept ausdrücklich bekräftigt, spricht einiges dafür, dass die Verpflichtung zur Bereitstellung eines sozialen Basisschutzes von der Staatengemeinschaft als völkerrechtlich verbindlich akzeptiert worden ist.

Damit wird zugleich deutlich, wie groß der Handlungsbedarf auch aus entwicklungspolitischer Sicht<sup>42</sup> ist, denn von dem Anspruch einer weltweiten Umsetzung ist das Recht auf soziale Sicherheit weit entfernt. Die ILO schätzt, dass 71 Prozent der Weltbevölkerung, also etwa 5,2 Milliarden Menschen, ohne, beziehungsweise ohne ausreichende, soziale Absicherung leben müssen.<sup>43</sup> Kaum ein anderes Menschenrecht wird tagtäglich so häufig verletzt wie das Recht auf soziale Sicherheit. Darüber können auch die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung der ILO-Empfehlung Nr. 202 nicht hinwegtäuschen.<sup>44</sup> Der ILO-Sachverständigenausschuss hat daher in seinem jüngst vorgelegten Bericht noch einmal betont, wie wichtig es ist, dass dort, wo die inländischen Ressourcen nicht zur Finanzierung des Basisschutzes ausreichen, die wohlhabenderen Mitgliedstaaten Unterstützung anbieten.<sup>45</sup> Hierbei handelt es sich keineswegs bloß um ein ethisches Gebot, sondern – wie sich aus dem Sozialpakt unmissverständlich ergibt<sup>46</sup> – um eine völkerrechtliche Verpflichtung. Auch wenn nicht verbindlich festgelegt ist, welcher Staat konkret in welchem Maße zur Hilfeleistung verpflichtet ist, sollte den politisch Verantwortlichen in den Finanz- und Entwicklungsministerien des Globalen Nordens bewusst sein, dass auch sie einen substanziellen Beitrag zu leisten haben, damit die Zielsetzungen der ILO-Empfehlung Nr. 202 in absehbarer Zeit erreicht werden.

## English Abstract

Markus Kaltenborn

**Social Protection ›Soft Law‹** pp. 57–62

The Social Protection Floor Recommendation No. 202 of the International Labour Organization (ILO) has been an important step towards the global implementation of the right to social security. Even though it is ›only‹ a soft law document, it has become the definitive reference framework for global social policy. At the same time, the recommendation confirms the Committee on Economic, Social and Cultural Rights' (CESCR) assessment of the core obligations that states must observe as minimum standards of social security. There is therefore much to suggest that the obligation to provide a Social Protection Floor has now been accepted by the international community as binding under international law.

*Keywords: Armutsbekämpfung, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), soziale Gerechtigkeit, Social Protection Floor, Soft Law*

<sup>39</sup> Vgl. Ursula Kulke/Emmanuelle Saint-Pierre Guilbault, Empfehlung zum sozialen Basisschutz, 2012 (Nr. 202): Ausweitung der Standards, um die Deckungslücke zu schließen, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 66. Jg., 3–4/2013, S. 111ff.

<sup>40</sup> UN-Dok. 2200A (XXI) v. 16.12.1966.

<sup>41</sup> UN Dok. E/C.12/GC/19 v. 4.2.2008.

<sup>42</sup> Siehe Ziffer 12 der ILO-Empfehlung Nr. 202 sowie Ziffer 55 und 61 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19.

<sup>43</sup> ILO, *World Social Protection Report 2017–19*, a.a.O. (Anm. 6), S. xxix.

<sup>44</sup> Siehe World Bank/International Labour Office, *Universal Social Protection*, a.a.O. (Anm. 8).

<sup>45</sup> ILO, *General Survey*, a.a.O. (Anm. 20), Ziffer 650.

<sup>46</sup> UN-Dok. 2200A (XXI), a.a.O. (Anm. 40), Artikel 2, Absatz 1. Siehe in Bezug auf den globalen Sozialschutz auch die Allgemeine Bemerkung Nr. 19, a.a.O. (Anm. 41), Ziffer 55.

# 100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation

In diesem Jahr wird die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) 100 Jahre alt – eine gute Gelegenheit Bilanz zu ziehen. Ist die ILO ihrem Mandat gerecht geworden? Und kann sie Antworten auf die Fragen geben, die die globale Arbeitswelt heutzutage beschäftigen?



**Dr. Daniel Maul**, geb. 1971, arbeitet als Associate Professor für Internationale Zeitgeschichte an der Universität Oslo, Norwegen. Er forscht unter anderem zur Geschichte der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Vor 100 Jahren, im Juni 1919, wurde im Rahmen der Pariser Friedensverträge die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) gegründet. Unmittelbar nach dem Ende des Ersten Weltkriegs begann damit, was der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt im Rückblick als einen »wilden Traum« bezeichnete: eine internationale Organisation, die sich das Ziel der sozialen Gerechtigkeit für alle arbeitenden Menschen auf ihre Fahnen schrieb.

## Drei Handlungsprinzipien

Drei wesentliche Prinzipien trugen die erste Verfassung der ILO. »Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden«<sup>1</sup>, stand an erster Stelle. Die Verbindung zwischen dauerhaftem Frieden und sozialer Gerechtigkeit erschien vor dem Hintergrund des gerade zu Ende gegangenen Ersten Weltkriegs und der revolutionä-

ren Erhebungen, die ihm vielerorts folgten, naheliegend. Das zweite Prinzip, »Arbeit ist keine Ware«<sup>2</sup>, verkörpert hingegen die humanistische und sozial-liberale Tradition, auf der die ILO aufbaute. Arbeit dürfe, so die Grundaussage, als Teil der menschlichen Verfasstheit und Träger menschlicher Würde nicht als eine Ware unter vielen behandelt werden. Dieser Satz bildet den Kern eines politischen Konsenses, der die ILO seit ihren Anfängen prägt: Eine teilweise Dekommodifizierung der Arbeit, also der Grad, inwieweit Menschen unabhängig von ihrer Marktposition Zugang zu Sozialleistungen haben, ist eine Grundbedingung für die Existenz und das Überleben offener Wirtschaftsordnungen. »Arbeit ist keine Ware« ist eine der ideellen Prämissen, auf denen moderne Wohlfahrtsstaaten gründen. Der Satz definiert damit einen Wesenskern der ILO, die angetreten war, den Kapitalismus zu humanisieren und vor seinen eigenen zerstörerischen Tendenzen zu schützen, nicht jedoch ihn als System infrage zu stellen. Das dritte Prinzip lautet: »Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller.«<sup>3</sup> Es handelt sich dabei um die vereinfachte Form der ursprünglichen Verfassung aus dem Jahr 1919, deren Wortlaut mehrfach, zuletzt im Jahr 1975, geändert wurde. Sie stellte fest, dass die »Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern«<sup>4</sup> hemmte. Beide Sätze verdeutlichen die grundsätzliche Interdependenz der Staaten im Wirtschafts- und

<sup>1</sup> ILO, Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Präambel, siehe [www.ilo.org/berlin/publikationen-und-forschung/schl%C3%BCsseldokumente/WCMS\\_571881/lang--de/index.htm](http://www.ilo.org/berlin/publikationen-und-forschung/schl%C3%BCsseldokumente/WCMS_571881/lang--de/index.htm). Der Beitrag baut auf der Gesamtdarstellung des Autors zur Geschichte der ILO »The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy« auf, die im Herbst 2019 erscheint.

<sup>2</sup> Ebd., Anlage I. Der Originalsatz aus dem Jahr 1919 war »Labour is not (merely) a commodity«, [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO)

<sup>3</sup> Ebd., Anlage I.

<sup>4</sup> Ebd., Präambel.





Insbesondere für Frauen in ländlichen Gebieten ist es oftmals schwierig, einen Zugang zu Leistungen wie Gesundheitsversorgung oder Geldtransfers zu erhalten, wie hier etwa in Kambodscha. Die ILO arbeitet mit Regierungen zusammen, um den Zugang zu sozialen Leistungen zu erleichtern. UN PHOTO: PERNACA SUDHAKARAN

Sozialbereich und liefern damit eine wesentliche Begründung für das, was die ILO seit jeher als eine ihrer Hauptaufgaben betrachtet: die Ausarbeitung sogenannter internationaler Arbeitsnormen.

## Internationale Arbeits- und Sozialstandards

Die Idee internationaler Arbeitsstandards war bei Gründung der ILO nicht neu. Ihre Wurzeln reichen bis ins 19. Jahrhundert und in die Zeit der frühen Industrialisierung zurück. Philanthropische Unternehmer wie der Waliser Robert Owen propagierten sie als Mittel, um die Lebensbedingungen der Industriearbeiterschaft unter den Vorzeichen einer entstehenden globalen Wirtschaft zu verbessern. Diese grenzübergreifenden Normen sollten verhindern, dass Staaten, die in ihrer Arbeits- und Sozialgesetzgebung vorangingen, durch die erhöhten Arbeitskosten im internationalen Wettbewerb einen Nachteil erlitten. Es galt, einen Wettlauf nach unten – den zerstörerischen Wettbewerb mittels ›Sozialdumping‹ – zu verhindern. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts gewann die Idee eine wachsende Anhängerschaft, als Regierungen in Europa und Nordamerika darangingen, Kinderarbeit und

gefährliche Arbeitsbedingungen zu regulieren oder gar wie das Deutsche Kaiserreich erste Sozialversicherungssysteme einführten. Einem transnationalen Netzwerk liberaler Sozialreformer gelang es noch vor dem Ersten Weltkrieg, erste internationale Übereinkommen auf den Weg zu bringen, die etwa im Jahr 1906 zum Verbot des gesundheitsgefährdenden weißen Phosphors bei der Herstellung von Streichhölzern führten.<sup>5</sup> Während des Ersten Weltkriegs waren es dann vor allem die Gewerkschaften, die in vielen kriegführenden Staaten ihr strategisches Gewicht als unverzichtbarer Partner der Regierungen in der Kriegsproduktion in die Waagschale warfen und der Idee einer dauerhaften internationalen Organisation zur Setzung weltweit geltender Standards zum Durchbruch verhalfen. Die russische Oktoberrevolution im Jahr 1917 tat ein Übriges, die Unterstützung von Regierungen und Wirtschaftsvertretern zu gewinnen, in dem sie diesen die Alternativen deutlich vor Augen führte.

In der Verfassung der ILO aus dem Jahr 1919 nahm die Standardsetzung eine entsprechend zentrale Position ein. Bereits bei der ersten Internationalen Arbeitskonferenz in Washington, D.C. wurden bahnbrechende Übereinkommen etwa zur Arbeitslosenversicherung und gegen Kinderarbeit auf den Weg gebracht. Einen symbolischen Sieg errang die Arbeiterbewegung mit dem ersten Übereinkommen, das den Acht-Stunden-Arbeitstag zur Norm erhob.<sup>6</sup> Bis in die Gegenwart hat die ILO 189 internationale Arbeitsnormen in Form von Übereinkommen sowie weitere 205 rechtlich nicht bindende Empfehlungen verabschiedet (Stand 2018).<sup>7</sup> Sie decken ein breites Spektrum arbeits- und sozialpolitischer Themenfelder ab und erstrecken sich auf Fragen der Beschäftigungs- und Lohnpolitik, den Gesundheitsschutz und die Sicherheit bei der Arbeit ebenso wie auf eine Vielzahl von Aspekten der sozialen Sicherheit. In einigen Fällen decken ILO-Normen Problemfelder ab, die über die Sozial- und Arbeitspolitik im engeren Sinne hinausgehen. Ein Beispiel ist das Übereinkommen über indigene Völker aus dem Jahr 1989, das letztere erstmals zum Gegenstand des Völkerrechts erhob.<sup>8</sup>

Die Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944, die Teil der gültigen Verfassung der ILO ist, fügte der Normensetzung zudem eine Menschenrechtskomponente hinzu.<sup>9</sup> Eine Reihe von

<sup>5</sup> Internationales Übereinkommen betreffend das Verbot der Verwendung von weißem (gelbem) Phosphor in der Zündholzindustrie v. 26.9.1906, siehe [www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19060022/index.html#fn1](http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19060022/index.html#fn1)

<sup>6</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 1 über die Arbeitsstunden in der Industrie v. 28.11.1919.

<sup>7</sup> ILO, NORMLEX, Information System on International Labour Standards, [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0)

<sup>8</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker v. 27.6.1989.

<sup>9</sup> ILO, Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation (Erklärung von Philadelphia), 10.5.1944, [www.ilo.org/berlin/ziele-aufgaben/verfassung/WCMS\\_193728/lang--de/index.htm](http://www.ilo.org/berlin/ziele-aufgaben/verfassung/WCMS_193728/lang--de/index.htm)

Übereinkommen, etwa zur Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf Kollektivverhandlungen (1948 und 1949), zur Lohngleichstellung für Männer und Frauen (1951), zur Abschaffung der Zwangsarbeit (1957), gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958) sowie in jüngerer Zeit das Übereinkommen zur Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999), spiegeln diesen Ansatz am deutlichsten wider. Die Erklärung zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit aus dem Jahr 1998 bezeichnete die genannten Übereinkommen als sogenannte Kernarbeitsnormen, die für alle Mitgliedstaaten unabhängig von der Ratifizierung Gültigkeit besitzen.<sup>10</sup>

Doch die Tätigkeit der ILO erschöpfte sich zu keinem Zeitpunkt in der Normensetzung. Von Anfang an versuchte die Organisation, sich als zentrale Anlaufstelle für alle Fragen der Arbeits- und Sozialpolitik zu positionieren. Als eine Art Datenbank stellte die ILO ihren Mitgliedern mittels Statistiken und durch breite Untersuchungen, etwa zum Lebensstandard von Arbeiterinnen und Arbeitern, eine einzigartige Ressource zur Verfügung, die den internationalen Vergleich arbeits-, sozial- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen erlaubte. Daneben entsendete die ILO seit den 1930er Jahren sogenannte technische Hilfsmissionen in weniger industrialisierte Regionen in Europa, Asien, Nordafrika sowie Lateinamerika, um Regierungen etwa beim Aufbau von Sozialversicherungssystemen zu beraten. Der eigentliche Durchbruch für diese Tätigkeiten kam nach dem Zweiten Weltkrieg, als die ILO den Schwerpunkt ihrer Arbeit zunehmend auf die Probleme der Staaten des heutigen Globalen Südens verlagerte.

Im Spektrum internationaler Organisationen sticht die ILO vor allem durch ihre einzigartige dreigliedrige oder ›drittelparitätische‹ Struktur hervor: Neben den Regierungen nehmen Vertreterinnen und Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgebern aus allen Mitgliedstaaten gleichberechtigt an den Entscheidungsprozessen innerhalb der ILO teil. Als die Organisation im Jahr 1919 in Genf ihre Arbeit aufnahm, steckte dieses Prinzip noch weitgehend in den Kinderschuhen. So wurde die ILO zu einem Labor, in dem ein grundlegend neuer Mechanismus der friedlichen Konfliktlösung zwischen Kapital und Arbeit erprobt wurde. Das tripartistische Prinzip prägte damit auch die Art und Weise, wie in der ILO um die Ausarbeitung internationaler Arbeitsstandards gerungen wurde:

Dem ersten Direktor der ILO, dem französischen Reformsozialisten Albert Thomas, wird das Zitat zugeschrieben, dass im Standardsetzungsverfahren der ILO, die »Arbeiter« oft die Rolle der »Lokomotive« übernahmen, während die Rolle der Arbeitgeber hauptsächlich darin bestanden habe, als »Bremse« gegen die aus ihrer Sicht zu weitreichende Ambitionen der Gewerkschaften und einiger Regierungen zu wirken.<sup>11</sup>

## Wen vertritt die ILO? Ein kurzer Blick in die Geschichte

Im Jahr 2019 blickt die ILO, die zunächst dem Völkerbund in Genf angeschlossen war und im Jahr 1946 erste Sonderorganisation der Vereinten Nationen wurde, auf eine ereignisreiche und bewegte Geschichte zurück. Eine grundsätzliche Frage hat ihre Arbeit zu allen Zeiten begleitet: Wen vertritt

**Die ILO wurde zu einem Labor, in dem ein neuer Mechanismus der friedlichen Konfliktlösung zwischen Kapital und Arbeit erprobt wurde.**

die ILO? Auf welche Art von Arbeiterinnen und Arbeitern soll sich ihre Tätigkeit erstrecken? Und auf welche Formen der Arbeit? Sowohl in Bezug auf die geografische als auch auf die thematische Ausrichtung war die ILO zunächst weit davon entfernt, die globalen Realitäten der Arbeitswelt in all ihren Facetten widerzuspiegeln. Das Profil der Organisation war zunächst vorwiegend europäisch geprägt; die Mehrzahl der verabschiedeten Normen orientierte sich am Leitbild des männlichen Industriearbeiters. Dieser repräsentierte im globalen Maßstab – damals wie heute – selbstverständlich nur eine Minorität der weltweit arbeitenden Bevölkerung.

Gleichzeitig lässt sich die Geschichte der ILO als die einer stetigen Expansion lesen. Unter den Gruppen, die dabei mit der Zeit vom Rand in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückten, bilden Frauen die größte. Dabei wurde weibliche Arbeit früh zum Gegenstand von ILO-Standards. Die ersten hiervon behandelten Frauen noch als gesonderte Gruppe, die eines besonderen Schutzes bedurfte. So versuchte die ILO etwa, die Nachtarbeit

<sup>10</sup> ILO, Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, 1.6.1998, [www.ilo.org/berlin/ziele-aufgaben/verfassung/WCMS\\_193727/lang--de/index.htm](http://www.ilo.org/berlin/ziele-aufgaben/verfassung/WCMS_193727/lang--de/index.htm)

<sup>11</sup> Jean Jacques Oechslin, *The International Organisation of Employers. Three-Quarters of a Century in the Service of the Enterprise (1920-1998)*, Genf 2001, S. 36.

von Frauen einzuschränken, und etablierte den Mutterschutz als Norm. Frauenrechtlerinnen kritisierten die Betonung der Geschlechterunterschiede früh als Versuch, Frauen aus der Arbeitswelt auf ihre ›angestammte‹ Rolle als Mutter und Hausfrau zu verweisen. Auch das bahnbrechende Übereinkommen aus dem Jahr 1951, das gleichen Lohn für gleiche Arbeit von Frauen und Männern als fortan gültiges Prinzip in der Normensetzung der ILO verankerte, führte nicht zur Beseitigung der vielerorts weiterbestehenden faktischen Ungleichbehandlung.<sup>12</sup>

Auch landwirtschaftliche und intellektuelle Arbeit bezog die ILO frühzeitig ein. Und noch während der Zwischenkriegszeit richtete sie ihr Augenmerk auf eine Reihe anderer Gruppen, darunter Arbeiterinnen und Arbeiter in den europäischen Kolonialgebieten, Seeleute, Arbeitsmigrantinnen und -migranten, Flüchtlinge sowie Kriegsversehrte und Menschen mit Behinderung. Ein tiefgreifender Wandel vollzog sich in den 1970er Jahren. Als Folge der gewachsenen Aufmerksamkeit für die Probleme der Länder des Globalen Südens rückte

## Im Laufe der Zeit hat sich die ILO auch Themen wie Gesundheit, Wohnen oder Freizeitgestaltung zugewandt.

zunehmend auch die große Zahl von Menschen ins Blickfeld, die weltweit in nicht regulären oder informellen Arbeitsverhältnissen ihren Lebensunterhalt verdienen.<sup>13</sup>

In zunehmendem Maße hat sich die ILO auch Themen wie Gesundheit, Ernährung, Wohnen oder Freizeitgestaltung zugewandt. Von Anfang an gehörte auch die Wirtschaftspolitik zu den Interessenfeldern der Organisation. Seit den 1930er Jahren leistete sie hier einen wichtigen Beitrag zur Popularisierung der Ideen des britischen Ökonomen John Maynard Keynes. Seine Vorstellungen kontrazyklischer Wirtschaftspolitik, die der Sozialpolitik eine wichtige Rolle zuordneten, wurden von der ILO bereitwillig aufgegriffen: Vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise nach dem Jahr 1929 plädierte die ILO im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit im Einklang mit Keynes Ideen für eine aktive Wirtschaftsplanung, die Einführung

von Arbeitslosenversicherungen und die Auflage öffentlicher Arbeitsbeschaffungsprogramme.

### Die ILO in der Defensive

Während der krisenhaften 1930er Jahre geriet die Organisation in schweres Fahrwasser, wozu der Aufstieg des Nationalsozialismus nicht unerheblich beitrug. Dabei hatte die Regierung der Weimarer Republik anfänglich noch zu den Stützen der ILO gezählt. Anders als im Völkerbund war Deutschland hier seit dem Jahr 1919 Mitglied. Das ›deutsche‹ Modell der Sozialversicherung prägte als sozialpolitisches Leitmotiv die Arbeit der Organisation während der Zwischenkriegszeit. Diese Kooperation endete im Jahr 1933 mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten und dem anschließenden Austritt Deutschlands.

In der Folge standen die ILO und ihr sozial-liberales Modell von vielen Seiten unter Druck. Die Organisation reagierte mit einer geografischen Neuausrichtung auf die westliche Hemisphäre. Der Beitritt der USA im Jahr 1934 war dabei in zweifacher Hinsicht eine bedeutende Zäsur: Genauso wichtig wie die politische Unterstützung war die Inspiration, die die ILO aus der ›New Deal-Politik des amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt bezog. Zu einer Zeit, in der autoritäre Gesellschaftmodelle gediehen, vereinte sie staatliche Planung mit einer offenen Wirtschaft und demokratischen Ordnung.

Während des Zweiten Weltkriegs, der die ILO ins Exil im kanadischen Montreal zwang, stellte sich die Organisation an die Seite der alliierten Mächte. In der Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944 gab sie deren Verpflichtung zur sozialen Erneuerung eine Stimme und firmierte damit als eine Art Gründungsurkunde für die Errichtung von Wohlfahrtsstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg. Neben der neuen menschenrechtlichen Basis postulierte die Erklärung ein umfassendes ›Sozialziel‹ aller nationalen und internationalen Politik, ausdrücklich unter Einschluss von Wirtschaft, Finanzen und Handel.<sup>14</sup>

### Fokus auf die Länder des Globalen Südens

Zwei Faktoren prägten die Arbeit der ILO nach 1945 wesentlich: Erstens trat der Ost-West-Konflikt

<sup>12</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 100 über gleiches Entgelt v. 29.6.1951.

<sup>13</sup> Siehe dazu auch den Beitrag von Gabriele Köhler in diesem Heft.

<sup>14</sup> ILO, Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation, a.a.O. (Anm. 9).

in den Debatten um die Übereinkommen besonders hervor. Zweitens führte die Auflösung der europäischen Kolonialreiche in Asien und Afrika zu einem steilen Anstieg der Zahl der ILO-Mitgliedstaaten, von 55 im Jahr 1948 auf 121 im Jahr 1970. Während der langen Amtszeit des amerikanischen Generaldirektors David Morse (1948–1970) durchlief die ILO einen tiefgreifenden Wandel und passte ihr Profil zunehmend an die Ansprüche der Länder des Globalen Südens an.

Die weltpolitischen Umbrüche seit den 1970er und 1980er Jahren schlugen sich in der ILO auf vielfältige Weise nieder. Sie beteiligte sich aktiv an demokratischen Übergangsprozessen, von Spanien nach dem Ende der Diktatur unter Francisco Franco bis nach Polen, wo sie dem Kampf des unabhängigen Gewerkschaftsverbandes Solidarność um Anerkennung durch die kommunistische Regierung ein bedeutendes Forum bot. Auch in der Auseinandersetzung mit dem südafrikanischen Apartheid-Regime war die Organisation seit den 1960er Jahren an vorderster Front aktiv. Die Internationale Arbeitskonferenz im Jahr 1990, auf der – ein Jahr nach dem Fall der Berliner Mauer – Tadeusz Mazowiecki als erster demokratisch gewählter Ministerpräsident Polens und der wenige Monate zuvor aus der Haft entlassene Nelson Mandela der ILO für ihren Einsatz dankten, stellte den krönenden Abschluss dar.

### Schwindender Einfluss

Zur selben Zeit sah die ILO ihren Einfluss vor dem Hintergrund der weltweiten wirtschaftlichen Krise schwinden, die während der 1970er Jahre das Ende des ›goldenen Zeitalters‹ der Nachkriegsjahzehnte einläutete. Der Wandel im wirtschaftspolitischen Denken vom Keynesianismus hin zu angebotsorientierten ›neoliberalen‹ Ansätzen, der sich vor diesem Hintergrund vollzog, schlug sich auch in der Arbeit der ILO nieder. Forderungen nach wirtschaftlicher Liberalisierung, Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarkts, die politisch durch die Wahl Margaret Thatchers zur Premierministerin Großbritanniens im Jahr 1979 und Ronald Reagans zum US-Präsidenten im Jahr 1980 starke Verbündete fanden, begannen an den Grundfesten der ILO zu rühren.

Der Beginn des ›neoliberalen Zeitalters‹ beeinflusste die Arbeit der Organisation auch mit Blick auf die Entwicklungspolitik. Noch in den 1970er Jahren leistete die ILO hier mit ihrem umfassenden

Weltbeschäftigungsprogramm (World Employment Programme – WEP) einen bedeutenden Beitrag, um den Fokus der internationalen Entwicklungsdebatten auf das Problem der Armut zu lenken. Auf UN-Ebene trug das WEP entscheidend zur Verbreitung von Begriffen wie ›informeller Sektor‹ und ›Grundbedürfnisse‹ bei, die in der Folge auch von vielen anderen Institutionen aufgegriffen wurden. Viele der durch das WEP angeregten Maßnahmen wurden bereits kurze Zeit später durch die ›Strukturanpassungsprogramme‹ des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) konterkariert, die vom neoliberalen ›Washington-Konsens‹ getragen wurden.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts in den Jahren 1989/90 verlor die ILO in internationalen Debatten weiter an Boden. Bei der Gestaltung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in den ehemaligen Ostblockstaaten sah sich die Organisation überwiegend an den Rand gedrängt. Deutlich wurde der schwindende Einfluss auch vor dem Hintergrund der im Jahr 1995 erfolgten Gründung der

### Forderungen nach wirtschaftlicher Liberalisierung begannen an den Grundfesten der ILO zu rühren.

Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO), die die Entflechtung wirtschafts- und sozialpolitischer Fragen ebenso ins Licht rückte wie den absoluten Vorrang, den die meisten Staaten der Handelspolitik im Rahmen der Globalisierungsdebatte einräumen. Der weltweit schwindende Einfluss von Gewerkschaften und ein weiter sinkendes Interesse an ILO-Standards trug dazu bei, dass die ILO schwierigen Zeiten entgegentreten schien.

### Wiedererstarben der ILO

In jüngster Zeit ist es der Organisation gelungen, ihrer Stimme als soziales Gewissen in der Globalisierungsdebatte wieder mehr Gewicht zu verleihen. Ein wichtiger Schritt war die eingangs erwähnte Erklärung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aus dem Jahr 1998, die ein Minimum an gemeinsamen Werten definiert.<sup>15</sup> Kampagnen wie das Internationale Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (International

<sup>15</sup> ILO, Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, a.a.O. (Anm. 10).

Programme on the Elimination of Child Labour – IPEC), das entscheidend mit Unterstützung der deutschen Bundesregierung auf den Weg gebracht wurde, haben der Organisation neue Aufmerksamkeit verschafft. Insbesondere die im Jahr 1999 initiierte »Agenda für menschenwürdige Arbeit«, die seit dem Jahr 2015 auch als Teil der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) der Vereinten Nationen firmiert, haben der ILO zu neuer Sichtbarkeit verholfen.<sup>16</sup>

## Die Zukunft der ILO

Wird die ILO ein Jahrhundert nach ihrer Gründung noch gebraucht? Sind ihre Mittel geeignet, den Problemen einer immer komplexer werdenden Arbeitswelt angemessen zu begegnen? Diese Fragen stehen im Zentrum der vom derzeitigen Generaldirektor Guy Ryder angestoßenen Initiative zur Zukunft der Arbeit, mittels derer die ILO versucht, Antworten mit Blick auf die Auswirkungen des Klimawandels, der globalen Migration und der Digitalisierung auf die Welt der Arbeit bereitzustellen. Sie haben auch die Globale Kommission für

die Zukunft der Arbeit beschäftigt, die pünktlich zum Jubiläum im Januar 2019 ihren Bericht vorgelegt hat.<sup>17</sup> Und auch in der Standardsetzung hat die ILO zuletzt neue Akzente gesetzt: Mit dem Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte hat sie ihren Wirkungsbereich abermals auf eine unter den Vorzeichen der Globalisierung besonders gefährdete Gruppe von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ausgeweitet.<sup>18</sup> Die Debatte um das im Jahr 2014 verabschiedete Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit wirft darüber hinaus ein grelles Licht auf die vielfältigen Formen moderner Sklaverei und des Menschenhandels, denen Millionen Menschen weltweit zum Opfer fallen.<sup>19</sup>

Die Frage nach der Relevanz der ILO lässt sich am besten mit Rückgriff auf ihre drei Grundprinzipien beantworten: »Arbeit ist keine Ware« ist in den Debatten um die soziale Ausgestaltung der Globalisierung ebenso aktuell wie die Feststellung, dass Armut, »wo immer sie besteht«, den »Wohlstand aller« gefährde, was durchaus als Kommentar zu gegenwärtigen Migrationsdebatten gelesen werden kann.<sup>20</sup> Ebenso zeitgemäß erscheinen die ersten Worte der ILO-Verfassung aus dem Jahr 1919: »Der Weltfrieden kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden.«<sup>21</sup> Hier lohnt ein Blick auf die Konferenz von Philadelphia im Jahr 1944, die diesen Satz aufgriff und mit einem weiteren Sinngehalt anreicherte. Auf dem Höhepunkt des Zweiten Weltkriegs herrschte Einigkeit, dass es das Versagen der liberalen Demokratien gewesen war, den sozialen Folgen der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre entschieden entgegenzuwirken. Aus der Erfahrung des Faschismus und eines weiteren verheerenden Krieges zogen die Verfasser eine wichtige Lehre: Soziale Gerechtigkeit ist eine Vorbedingung nicht nur für den Frieden, sondern für die Stabilität und letztendlich das Überleben der Demokratie selbst. In einer Zeit, in der neonationalistische und rechtspopulistische Bewegungen ihren Erfolg nicht zuletzt auf die vielerorts realen Erfahrungen sozialer Ungleichheit gründen, hat diese Erkenntnis nichts von ihrer Dringlichkeit verloren.

## English Abstract

Daniel Maul

100 Years International Labour Organization pp. 63–68

In 2019 the International Labour Organization (ILO) turns one-hundred years old, and remains one of the oldest international organizations still active. Founded in the wake of the First World War as part of the Treaty of Versailles of 1919, it was built on the belief that »universal and lasting peace can be established only if it is based on social justice.« The article will follow the ILO's history along major turning points of the twentieth and twenty-first century history. Against this backdrop, the centenary provides an opportunity to take stock and draw conclusions: has the ILO lived up to its mandate and is it still relevant today?

*Keywords: Arbeit, Arbeitnehmer, Gewerkschaften, Internationale Arbeitsorganisation, International Labour Organization (ILO), social equity*

<sup>16</sup> UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015. Siehe auch UN, SDGs, About the Sustainable Development Goals, [www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/)

<sup>17</sup> ILO, Bericht der Globalen Kommission zur Zukunft der Arbeit, Am Menschen orientierte Agenda für die Zukunft der Arbeit, 22.1.2019, [www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS\\_663032/lang--de/index.htm](http://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_663032/lang--de/index.htm)

<sup>18</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte v. 16.6.2011.

<sup>19</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit v. 28.6.1930; Protokoll aus dem Jahr 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, siehe [www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS\\_534557/lang--de/index.htm](http://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_534557/lang--de/index.htm). Siehe auch ILO, Forced Labour, Modern Slavery and Human Trafficking, [www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm)

<sup>20</sup> ILO, The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, [www.ilo.org/global/topics/labour-migration/migration/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/migration/lang--en/index.htm)

<sup>21</sup> ILO, Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Präambel, a.a.O. (Anm. 1).

# Frischer Wind und Gesundheit für alle

Der derzeitige Generaldirektor Tedros Adhanom Ghebreyesus will die Weltgesundheitsorganisation (WHO) reformieren und bis zum Jahr 2030 einen universellen Zugang zu medizinischer Grundversorgung schaffen. Aufgrund der Zahlungsunwilligkeit der Mitgliedstaaten droht der WHO jedoch eine Abhängigkeit von privaten Geldgebern.



**Marc Engelhardt**, geb. 1971, berichtet seit dem Jahr 2011 als freier Korrespondent der Vereinten Nationen in Genf, unter anderem für den Deutschlandfunk und den Evangelischen Pressedienst.

**A**n frischem Wind lässt es Tedros Adhanom Ghebreyesus nicht fehlen. Der 54-jährige Äthiopier, der die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) seit Juli 2017 als Generaldirektor leitet, sieht sich als Reformier. Vor der 71. Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly – WHA) im Mai 2018<sup>1</sup> sprach der Generaldirektor erstmals nicht als Erster. »Dr. Tedros«, wie der ehemalige Gesundheits- und Außenminister Äthiopiens genannt werden möchte, ließ stattdessen Ruandas Präsident Paul Kagame ein Anliegen loben, das Tedros schon ins Zentrum seiner Wahlkampfplattform gestellt hatte: die allgemeine Gesundheitsversorgung. Andere für sich sprechen zu lassen, gehört zur Kunst der Diplomatie, und Tedros ist und bleibt Diplomat – eine Eigenschaft, die ihm an der Spitze der WHO nur helfen kann. Für die allgemeine Gesundheitsversorgung hat er zudem gute Argumente,

denn die von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) sehen »die allgemeine Gesundheitsversorgung, einschließlich der Absicherung gegen finanzielle Risiken, den Zugang zu hochwertigen grundlegenden Gesundheitsdiensten und den Zugang zu sicheren, wirksamen, hochwertigen und bezahlbaren unentbehrlichen Arzneimitteln und Impfstoffen für alle« bis zum Jahr 2030 vor.<sup>2</sup> Die WHO sieht Tedros als Dreh- und Angelpunkt zur Umsetzung dieses Versprechens.

Drei entscheidende Faktoren sollen ihm zufolge zu einer stärkeren WHO führen: Erstens, mehr Effizienz und Effektivität innerhalb der Organisation, deren Zentrale in Genf seit langem als unflexibel und bürokratisch gilt. Einen dazu im ersten Amtsjahr entwickelten Plan, der unter anderem auf mehr Dezentralisierung setzt, soll das neue Leitungsteam der WHO umsetzen, das aus allen Weltregionen stammt und zu zwei Dritteln aus Frauen besteht. Die Diversifizierung der Führungsebene ist der zweite Erfolgsfaktor. Der dritte ist der 13. Allgemeine Handlungsrahmen<sup>3</sup> (General Programme of Work – GPW) für die Jahre 2019 bis 2023, den er bewusst zwölf Monate vorher ausgehandelt hatte. Bei der Sitzung des Exekutivrats<sup>4</sup> in Genf Ende Januar 2018 setzte sich Tedros in vielen

<sup>1</sup> Tedros Adhanom Ghebreyesus, Opening of the Seventy-first World Health Assembly, WHO, 21.5.2018, [www.who.int/dg/speeches/2018/opening-world-health-assembly/en/](http://www.who.int/dg/speeches/2018/opening-world-health-assembly/en/)

<sup>2</sup> Siehe UN-Dok. A/RES/70/1 v. 21.10.2015, Ziel 3.8. Im Rahmen von Ziel 3 werden die Bemühungen zur weltweiten Verbesserung der Gesundheit der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) weitergeführt.

<sup>3</sup> WHO, Draft Thirteenth General Programme of Work, 2019–2023, Report by the Director-General, 5.4.2018, [apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA71/A71\\_4-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA71/A71_4-en.pdf)

<sup>4</sup> Das Executive Board besteht aus 34 Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten, die für drei Jahre gewählt werden. Deutschland wird zwischen den Jahren 2018 und 2021 von Björn Kümmel, stellvertretender Leiter des Referats Globale Gesundheitspolitik im Bundesgesundheitsministerium, vertreten.

inhaltlichen Punkten durch, musste aber auch Rückschläge hinnehmen. Eine stärkere »operationelle Arbeit« der WHO strichen ihm die Mitgliedstaaten aus dem Dokument, wohl aus Angst, die WHO könne sich als UN-Gegenstück zum Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (ICRC) oder Ärzte ohne Grenzen (MSF) neu erfinden wollen. Beobachterorganisationen wie die Internationale der Öffentlichen Dienste (PSI) begrüßten den visionären Charakter des GPW, kritisierten aber,

## So groß die Zustimmung für Tedros' Reformkurs zu sein scheint, das Vertrauen in die WHO-Führung muss offensichtlich noch wachsen.

dass die aufgewerteten WHO-Repräsentantinnen und Repräsentanten in den Staaten und Regionen vom Exekutivrat kein ausreichendes Verhandlungsmandat erhielten, um die geplante Dezentralisierung im Einklang mit den Bedürfnissen vor Ort umzusetzen.<sup>5</sup>

Die größte Niederlage aber musste Tedros bei der Finanzierung seiner Pläne hinnehmen: Die Befürwortung des GPW schließe ausdrücklich nicht den zeitgleich eingereichten Finanzierungsrahmen ein, befand der Exekutivrat. Tedros hatte für die erstmals fünfjährige Periode des GPW Kosten von 10,8 Milliarden US-Dollar veranschlagt<sup>6</sup>, einen Betrag, den er für die WHA um 800 Millionen US-Dollar kürzen musste. Das noch größere Problem aber ist, dass 97 Prozent der Beiträge im Programmbudget der WHO für die Jahre 2016 und 2017 in einem Maße zweckgebunden waren, dass nichtstaatliche Organisationen (NGOs) von einer »Erdröschung« der WHO sprachen<sup>7</sup> – ein katastrophaler Zustand für eine Organisation, die flexibler werden und sich von nationalen Abhängigkeiten befreien will. So groß die Zustimmung für Tedros'

Reformkurs und sein Auftreten in der WHA zu sein scheint, das Vertrauen in die WHO-Führung, der in der Vergangenheit wiederholt Mittelverschwendung und mangelnde Transparenz vorgeworfen wurde, muss offensichtlich noch wachsen. Skepsis herrscht selbst in Reihen der Ärzteschaft.<sup>8</sup>

## Das ›Drei-Milliarden-Programm‹

Den neuen Handlungsrahmen nennt Tedros das ›Drei-Milliarden-Programm‹. Es adressiert die drei prioritären Ziele des GPW: Bis zum Jahr 2023 sollen eine Milliarde Menschen zusätzlich Zugang zu allgemeiner Gesundheitsversorgung haben, eine Milliarde Menschen besser als bisher vor Gesundheitskrisen geschützt sein und eine weitere Milliarde Menschen gesünder leben als bislang. Zum letzten Ziel werden sowohl der Kampf gegen ansteckende als auch gegen chronische Krankheiten genannt sowie das Vorgehen gegen Antibiotikaresistenzen und die Gesundheitsauswirkungen des Klimawandels auf die Bevölkerungen kleiner Inselstaaten. Wichtig vor allem für Entwicklungsländer ist ein weiteres Ziel: Einer Milliarde Menschen soll der Zugang zu Rollstühlen, Prothesen, Hörgeräten, Brillen und anderen technologischen Gesundheitslösungen eröffnet werden. Bisher hat diesen Zugang nur ein Zehntel der Weltbevölkerung, vor allem in den Industrieländern.<sup>9</sup>

Das Ziel einer allgemeinen Gesundheitsversorgung für alle ließ Tedros im Oktober 2018 in einer Konferenz in Kasachstans Hauptstadt Astana<sup>10</sup> bekräftigen. Im Jahr 1978 war in der früheren kasachischen Hauptstadt Alma-Ata eine entsprechende Deklaration verabschiedet worden, die das Thema erstmals auf die Tagesordnung hob.<sup>11</sup> In der neuen Erklärung werden Vorbeugung und Behandlung von Krankheiten und vor allem der Zugang zur medizinischen Grundversorgung auch in entlegenen und armen Gebieten als Ziele vorgegeben.<sup>12</sup> Wie genau das geschehen soll, ist jedoch unklar.

<sup>5</sup> Public Services International, 142nd Session of WHO Executive Board Endorses 13th General Programme of Work, 25.1.2018, [www.world-psi.org/en/142nd-session-who-executive-board-endorses-13th-general-programme-work](http://www.world-psi.org/en/142nd-session-who-executive-board-endorses-13th-general-programme-work)

<sup>6</sup> White Paper, Financial Estimate for the 13th General Programme of Work (2019-2023), WHO, 26.5.2018, [www.who.int/about/what-we-do/white\\_paper\\_financial\\_estimate\\_gpW13\\_May2018.pdf](http://www.who.int/about/what-we-do/white_paper_financial_estimate_gpW13_May2018.pdf)

<sup>7</sup> Public Services International, a.a.O. (Anm. 5).

<sup>8</sup> Matthias Wallenfels, Die Zahlenspiele des Dr. Tedros, Ärzte Zeitung online, 30.5.2018, [www.aerztezeitung.de/politik\\_gesellschaft/gesundheitspolitik\\_international/article/964962/who-milliardengipfel-zahlenspiele-des-dr-tedros.html](http://www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/gesundheitspolitik_international/article/964962/who-milliardengipfel-zahlenspiele-des-dr-tedros.html)

<sup>9</sup> WHO, Assistive Technology. Key Facts, 18.5.2018, [www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/assistive-technology](http://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/assistive-technology)

<sup>10</sup> Am 20. März 2019 stimmte das kasachische Parlament der Umbenennung Astanas in Nursultan zu. Die Namensänderung erfolgte auf Vorschlag des neuen Präsidenten Kassym-Schomart Tokajew zu Ehren des langjährigen Präsidenten Nursultan Nasarbajew, der nach 30 Jahren im Amt zurückgetreten war.

<sup>11</sup> WHO, Declaration of Alma-Ata, 12.9.1978, [www.who.int/publications/almaata\\_declaration\\_en.pdf](http://www.who.int/publications/almaata_declaration_en.pdf)

<sup>12</sup> WHO, Declaration of Astana, Global Conference on Primary Health Care, 25./26.10.2018, [www.who.int/docs/default-source/primary-health/declaration/gcphc-declaration.pdf](http://www.who.int/docs/default-source/primary-health/declaration/gcphc-declaration.pdf)

Der Verabschiedung war ein mehrmonatiger Konsultationsprozess vorausgegangen. Die USA stimmten erst zu, nachdem in einer Fußnote gesondert darauf hingewiesen wurde, dass Abtreibung keinesfalls als Methode der Familienplanung propagiert werden dürfe. Damit wurde ein Ausstieg der USA aus der Erklärung nur knapp verhindert.<sup>13</sup>

## Besserer Schutz vor weltweiten Gesundheitskrisen

Mit dem zweiten Ziel der verbesserten Krisenprävention fasst die WHO ein heißes Eisen an, das in der Vergangenheit harsche Kritik der Mitgliedstaaten auslöste: Die bislang größte Ebolafieber-Epidemie in Westafrika (2014–2016) gilt auch als die größte Krise der WHO. Die Organisation zögerte acht Monate mit der Ausrufung des globalen Gesundheitsnotstands. Als die damalige WHO-Generaldirektorin Margaret Chan am 8. August 2014 vor die Presse trat und die internationale Gemeinschaft zur Unterstützung bei der Bekämpfung aufrief, lag die Zahl der Toten bereits bei über 700. Doch es war Sommerpause und die WHO konnte nicht mehr tun als zu appellieren. Als Flüge aus Europa wegen des Notstands annulliert wurden, erreichten weder Hilfsgüter, Lebensmittel, Ärztinnen und Ärzte noch Treibstoff die drei besonders schwer betroffenen Staaten Guinea, Liberia und Sierra Leone. Am Ende der Epidemie im Jahr 2016 gab es etwa 11 300 Tote zu beklagen, fast jeder zweite der 28 600 erfassten Krankheitsfälle.<sup>14</sup> Für die WHO ist diese Krisenreaktion ein Trauma, das sich niemals wiederholen soll.

Als das Ebolavirus Ende des Jahres 2013 in Westafrika ausbrach, hatte die WHO gerade die schlimmsten finanziellen Kürzungen ihrer Geschichte hinter sich: Ein Viertel des Haushalts hatten ihr die Mitgliedstaaten gestrichen, hunderte Bedienstete mussten gehen. In Afrika waren gerade noch drei Notfallexperten stationiert. Die entsprechende Abteilung im WHO-Amtssitz in Genf zählte nur noch 34 von zuvor 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Anstatt zu helfen, musste die WHO erst einmal um finanzielle Mittel bitten. Es dauerte vier Monate, bis sie aktiv werden konnte. Dass sich so etwas wiederholt, will Tedros mit seinem neuen Handlungsrahmen verhindern.

Auch das dritte Ziel wird sich nur mit erheblichem finanziellem Mitteleinsatz erreichen lassen. Ein Beispiel ist die Tuberkulose-Bekämpfung: An der heilbaren Infektionskrankheit starben allein im Jahr 2017 1,3 Millionen Menschen. Um diese Leben zu retten, müssten nach Schätzungen der WHO 3,5 Milliarden US-Dollar in wirksame Impfstoffe, Diagnostika und Medikamente investiert werden.<sup>15</sup> Tatsächlich waren es im Jahr 2018 gerade einmal 700 Millionen. Und Tuberkulose ist nur

## Mit dem Ziel der verbesserten Krisenprävention fasst die WHO ein heißes Eisen an, das harsche Kritik auslöste.

eine der Krankheiten, die die WHO bekämpfen soll. So wurde auf der 71. WHA die Behandlung von Schlangenbissen in den Katalog der vernachlässigten Krankheiten mit jährlich 100 000 Todesfällen aufgenommen. Die Ausbreitung der Masern, der Kampf gegen Malaria und Polio sowie gegen Lungenerkrankungen durch schlechte Luft sind weitere Hürden auf dem Weg, die Gesundheit von einer Milliarde Menschen zu verbessern.

## Geld, Macht und Messbarkeit

Wo bei all diesen Herausforderungen das größte Problem der WHO liegt, zeigt ein Blick auf die Zahlen. 194 Staaten sind Mitglied der WHO, doch die Pflichtbeiträge für die Organisation mit ihren gut 8 000 Bediensteten sind seit dem Jahr 1993 eingefroren, ein Beschluss auf Druck der USA. Im Doppelhaushalt der Jahre 2016 und 2017 standen 168 Millionen US-Dollar an frei verfügbaren Spenden<sup>16</sup> knapp vier Milliarden US-Dollar zweckgebundene Spenden gegenüber. Zusammen mit den 929 Millionen US-Dollar an Pflichtbeiträgen<sup>17</sup> reichen die zweckgebundenen freiwilligen Beiträge aus, um die Verwaltungskosten zu decken. Die 300 Millionen US-Dollar frei verfügbarer Mittel, die übrigbleiben, sind kaum der Rede wert, zumal der Doppelhaushalt mehr als 850 Millionen US-Dollar unter Plan abschloss. Daran zeigt sich das

<sup>13</sup> Andrew Jack/Darren Dodd, Health for All or Health for Some?, Financial Times, 28.10.2018, [www.ft.com/content/46f2d448-d85f-11e8-a854-33d6f82e62f8](http://www.ft.com/content/46f2d448-d85f-11e8-a854-33d6f82e62f8)

<sup>14</sup> Siehe WHO, Ebola Situation Report, 10.6.2016, abrufbar unter [apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/208883/ebolasitrep\\_10Jun2016\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/208883/ebolasitrep_10Jun2016_eng.pdf)

<sup>15</sup> Global Tuberculosis Report 2018. Geneva: WHO, 2018, [www.who.int/tb/publications/global\\_report/gtbr2018\\_main\\_text\\_28Feb2019.pdf](http://www.who.int/tb/publications/global_report/gtbr2018_main_text_28Feb2019.pdf)

<sup>16</sup> Siehe GPW Overview, Financing of Global Programme of Work 2014-2019, [open.who.int/2018-19/budget-and-financing/gpw-overview](http://open.who.int/2018-19/budget-and-financing/gpw-overview)

<sup>17</sup> Ebd.



Grundproblem an Spenden: ihre Freiwilligkeit. Dabei ist die Summe viel niedriger, als man meinen mag. Die gesetzlichen Krankenkassen in Deutschland erwirtschafteten im Jahr 2017 einen Überschuss von 3,5 Milliarden Euro. Das Bundesgesundheitsministerium hatte für das Jahr 2017 mehr als 15 Milliarden Euro zur Verfügung. An die WHO flossen aus Deutschland 66,3 Millionen US-Dollar an Pflichtbeiträgen für zwei Jahre. Zuletzt stockte Deutschland allerdings deutlich auf: Im Jahr 2018 wurden 61,1 Millionen US-Dollar an Pflichtbeiträgen überwiesen und noch einmal

## Die WHO wurde in den vergangenen Jahren immer abhängiger von privaten Spendern, ohne deren finanziellen Mittel sie bankrott wäre.

225 Millionen US-Dollar an freiwilligen und Projektmitteln, allesamt zweckgebunden.<sup>18</sup> Deutschlands wachsender Beitrag wird bei der WHO gefeiert, auch weil Berlin damit einen Teil der Defizite ausgleicht, die das schwindende Engagement der USA aufreißt – auch wenn die USA im Jahr 2018 mit 835,8 Millionen US-Dollar immer noch der größte Geber waren.

Tedros wirbt zwar um mehr finanzielle Mittel und Investitionen in die WHO, gibt sich aber nach außen erstaunlich entspannt, wenn es um die knappen Kassen der WHO geht. Auf seiner ersten Pressekonferenz unmittelbar nach seiner Wahl betonte er, es gehe ihm nicht um mehr Geld für die WHO, sondern für die globale Gesundheitsarchitektur an sich. Wenn jedes Land in sein eigenes Gesundheitssystem investiere, sei mindestens genauso viel gewonnen wie mit einer besseren finanziellen Ausstattung der WHO, so Tedros. Das Problem: Genau jenen Staaten, die das nicht leisten können, hat die WHO technische Unterstützung zugesagt. Und dafür braucht Tedros Geld. Die für Ressourcenmobilisierung zuständige Abteilung wurde deshalb verstärkt. Doch wo genau die Abteilung mobilisiert, will oder kann Tedros nicht

sagen. In mehreren Reden kündigte er innovative Finanzierungsmodelle an, doch auch diese sind derzeit noch unklar. Die Reformen, so heißt es aus der WHO, sollen Effizienzgewinne von bis zu 440 Millionen US-Dollar erwirtschaften, doch über welchen Zeitraum dies geschehen soll, wäre selbst im besten Fall ungewiss. Es bleiben ebenfalls von Tedros angekündigte Kooperationen, vor denen Kritikerinnen und Kritiker aber schon heute warnen: Partnerschaften mit der Industrie könnten leicht ›trojanischen Pferden‹ gleichen, warnte die PSI im Hinblick auf die Finanzierung des aktuellen Handlungsrahmens.<sup>19</sup> Beabsichtigte Regulierungen für die Nahrungsmittelindustrie und Zulassungsverfahren – beides Kernaufgaben der WHO – seien anfällig für Einflussnahme. Während der jüngsten WHA gab es zudem Vorwürfe gegen Pharmaunternehmen, diese nutzten das weltweite Treffen als Plattform für Produktplatzierungen. Sie wollten die globale Gesundheitspolitik »ebenso kolonisieren wie sie es in der klinischen Medizin getan haben«.<sup>20</sup>

Die WHO wurde in den vergangenen Jahren immer abhängiger von privaten Spendern, ohne deren finanziellen Mittel sie bankrott wäre. Der zweitgrößte Geldgeber war in den vergangenen Jahren die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung. Allein im Jahr 2017 überwies sie knapp 325 Millionen US-Dollar<sup>21</sup> an die WHO – jeder einzelne davon zweckgebunden. Im Doppelhaushalt für die Jahre 2016 und 2017 finanzierte die Stiftung mehr als ein Achtel des Gesamtbudgets von 5,67 Milliarden US-Dollar. Und Bill Gates ist nicht der einzige Philanthrop, der in die WHO investiert: Die Bloomberg Family Stiftung spendete im Jahr 2017 mehr als 14 Millionen, das Carter Center 5,4 Millionen. Hinzu kommen Spenden der Pharmaunternehmen: GlaxoSmithKline zahlte in den Jahren 2016 und 2017 zusammen mehr als zwölf Millionen, Sanofi 6,5 Millionen und über seine Stiftung noch einmal acht Millionen US-Dollar, Hoffmann LaRoche 6,2 Millionen, Merck 6,1 Millionen, Sanofi-Aventis fünf, Novartis drei und der Bayer-Konzern 1,76 Millionen US-Dollar, die allesamt zweckgebunden waren. Mit nicht wenigen Gebern überschneiden sich Interessen. Ein Beispiel ist der

<sup>18</sup> Bundesministerium für Gesundheit, Finanzreserven der Krankenkassen wachsen weiter auf fast 20 Milliarden Euro, Pressemitteilung v. 21.6.2018, [www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2018/2-quartal/finanzreserven-krankenkassen.html](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2018/2-quartal/finanzreserven-krankenkassen.html); Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Etat für Gesundheit. Mehr Geld für den Gesundheitsfonds, [www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/mehr-geld-fuer-den-gesundheitsfonds-387028](http://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/mehr-geld-fuer-den-gesundheitsfonds-387028), sowie WHO, Assessed contributions payable by Member States and Associate Members 2016-2017, [www.who.int/about/finances-accountability/funding/2016\\_2017\\_AC\\_summary.pdf](http://www.who.int/about/finances-accountability/funding/2016_2017_AC_summary.pdf)

<sup>19</sup> Public Services International, 142nd Session of WHO Executive Board Endorses 13th General Programme of Work, a.a.O (Anm. 5).

<sup>20</sup> Richard Horton, Offline: Global Health and the Private Sector, *The Lancet*, 2.6.2018, [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)31253-4/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)31253-4/fulltext)

<sup>21</sup> WHO, Voluntary Contributions by Fund and by Contributor, 2017, 19.4.2018, [www.who.int/about/finances-accountability/reports/A71\\_INF2-en.pdf](http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/A71_INF2-en.pdf)

umstrittene Einsatz von Gentechnik. Manche glauben, dass sich durch den Einsatz gentechnisch manipulierter Moskitos Malaria ausrotten lässt, ein erklärtes Ziel der Gates-Stiftung, die die entsprechende Technologie entwickelt hat. Die Vollversammlung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) lehnte im November 2018 ein Moratorium gegen den sogenannten Gene Drive ab, dessen Ziel eine rasche Ausbreitung manipulierter Gene ist. Artenschützer und -schützerinnen fürchten eine unumkehrbare Veränderung der Natur und hatten deshalb auf das Vorsorgeprinzip verwiesen. NGOs zufolge hatte die Gates-Stiftung eine Lobbyfirma damit beauftragt, stattdessen für möglichst vage Regeln zu werben – mit Erfolg.<sup>22</sup>

Der Einfluss, den die Gates-Stiftung mit ihrem geschätzten Vermögen von 88,5 Milliarden US-Dollar schon heute auf die globale Gesundheitsarchitektur hat, ist immens. Gemeinsam mit Warren Buffett, dem zweitreichsten US-Amerikaner, rief Bill Gates Millionäre auf, mindestens die Hälfte ihres Vermögens für gute Zwecke zu spenden. Mehr als 160 Personen sind diesem Aufruf bislang gefolgt. Gerade im Gesundheitsbereich müssen die großen Institutionen sich auf weiterwachsende Zuschüsse privater Geber einstellen. Die Strukturen der WHO aber sind darauf kaum eingerichtet. Das gleiche gilt für den Fall, dass sich ihre Prioritäten ändern und Mittel wegfallen.

Zudem finanziert die Gates-Stiftung eine ganz bestimmte Art von Aktivitäten: technische Lösungen, die messbar sind und ein großes Ziel verfolgen. Doch Ziele wie eine allgemeine Gesundheitsversorgung für alle sind nicht derart messbar, auch wenn die WHO dies mit ihrem ›Drei-Milliarden-Programm‹ im Sinne der Geber versucht. Zudem soll die WHO im Rahmen der globalen Gesundheitsagenda bestimmte Aufgaben übernehmen, die ebenfalls nicht messbar sind. Dazu gehört unter anderem die Führungsrolle in entscheidenden Gesundheitsfragen, die Gestaltung der Forschungslandschaft im Gesundheitsbereich sowie die Setzung von Normen und Standards und ihre Umsetzung – Aufgaben, an deren Finanzierung Staaten Interesse haben sollten und die sie deshalb dringend finanzieren müssten. Sie können oder sollten nicht privatisiert werden.

Durch die zunehmende Zersplitterung der globalen Gesundheitslandschaft verschärft sich die Position der WHO. Heute ist die Organisation einer von vielen Akteuren in einem weiten Feld,

das die amerikanische Spezialistin für öffentliche Gesundheitsversorgung, Victoria Fan, »konfus« nennt, »selbst für Veteranen des globalen Gesundheitswesens«<sup>23</sup>. Zu den großen Akteuren gehören neben der WHO und der Globalen Allianz für Impfstoffe und Immunisierung (GAVI) auch der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM), der Notfallplan des US-Präsidenten zur Aids-Bekämpfung (PEPFAR) und das europäische Pendant, die Internationale Fazilität zum Kauf von Medikamenten (UNITAID). Der naheliegende Schluss, dass sich die WHO durch einen Verzicht auf diese Themenfelder zugunsten der prioritären Kernaufgaben »gesund-schrumpfen« könnte, wäre falsch. Denn die Masse an internationalen Organisationen und öffentlich-privaten Partnerschaften, mit denen die WHO sich abstimmen muss, kostet Kapazitäten, für die ihr das Geld fehlt. Je mehr neue Akteure dazu kommen, desto größer wird der Aufwand, diese zu koordinieren. Tedros, der die Kooperation innerhalb der globalen Gesundheitslandschaft stärken möchte und dafür breites Lob erntet, wird dieses Dilemma lösen müssen, wenn er seine ambitionierten Ziele erreichen will. Dies wird nur gemeinsam mit staatlichen Gebern funktionieren, die einer gestärkten WHO mehr Luft zum Atmen geben – in ihrem eigenen Interesse.

## English Abstract

Marc Engelhardt  
**Health For All** pp. 69–73

Since his election as Director General in July 2017, Tedros Adhanom Ghebreyesus has started to push reforms of the World Health Organization (WHO). He shaped the 13th General Programme of Work (GPW) that has been dubbed the ›triple billion programme‹: Till the end of the GPW's cycle in 2023, one billion more people shall benefit from universal health coverage (UHC); one billion more people shall have better protection from health emergencies; and one billion more people shall enjoy better health and well-being. While the targets are mostly uncontroversial, Tedros faces problems in financing the ambitious program. The dependence on private donors and philanthropists, already high, is thus set to rise, jeopardizing the impartiality of the WHO as a global regulator. The fragmentation of the global health landscape with its rising number of public-private ventures complicates the WHO's reform agenda even further.

*Keywords: Finanzierungsfragen, Gesundheit, Weltgesundheitsorganisation (WHO), Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), World Health Organization*

<sup>22</sup> Ausführlich in: Marc Engelhardt, Weltgemeinschaft am Abgrund, Berlin 2018, S. 128ff.

<sup>23</sup> Interview mit dem Autor, Dezember 2012.

# Stimmen zu Deutschland im Sicherheitsrat 2019/2020

## So gelingt die Partnerschaft zwischen Deutschland und Afrika

**Gustavo de Carvalho**, geb. 1984, ist Senior Researcher am Institute for Security Studies (ISS) in Pretoria, Südafrika.

Der nichtständige Sitz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat bietet eine bedeutende Plattform, um die wichtigsten Prinzipien, Strategien und Ziele gegenüber Afrika wirksam umzusetzen. Deutschland betrachtet Afrika zunehmend als wichtige Säule innerhalb seiner außenpolitischen Aktivitäten. Im März 2019 verabschiedete das Bundeskabinett die ›Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung‹. Inwiefern sie diese im Rat umsetzen kann, wird von der Zusammenarbeit mit den drei afrikanischen Mitgliedstaaten abhängen: Im Jahr 2019 sind dies Äquatorialguinea, Côte d'Ivoire und Südafrika. Letzteres wird auch im Jahr 2020 vertreten sein, die Bestätigung Nigers und Tunesiens steht derzeit noch aus.

Deutschland sollte insbesondere seine Beziehungen zu Südafrika ausbauen. Abgesehen davon, dass beide Staaten bereits in den Jahren 2011 und 2012 gemeinsam im Rat vertreten waren, sind sie regionale Kraftzentren und streben eine ständige Mitgliedschaft im Sicher-

heitsrat an. Eine starke Koordinierung ihrer Standpunkte und eine effektive Zusammenarbeit können Deutschlands Möglichkeiten stärken, Entscheidungen im Rat insbesondere in Bezug auf Afrika zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang sollte sich Deutschland zusammen mit den afrikanischen Staaten um eine stärkere Koordinierung der nichtständigen Ratsmitglieder (Elected Ten – E10) insgesamt bemühen.

Die ›Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung‹ zeigen wichtige Annäherungspunkte zwischen Deutschland und den afrikanischen Staaten auf. Dies wird besonders bei der notwendigen Stärkung der regionalen Integration und der Förderung von Frieden und Sicherheit durch die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) deutlich. Die Beziehungen zwischen den UN und der Afrikanischen Union (AU) sind im Sicherheitsrat zwar ein wichtiges Thema, sahen sich in den letzten zwei Jahren jedoch mit einer Blockade unter den Ratsmitgliedern konfrontiert. Dies wurde insbesondere im Zusammenhang mit der Zurückhaltung bei der Verwendung von UN-Finanzbeiträgen für AU-Friedensmissionen deutlich. Deutschland hat die Möglichkeit zu vermitteln, um die Blockaden aufzuheben sowie afrikanische Positionen in dieser Frage hervorzuheben.

Der Bundesregierung bietet sich die Gelegenheit, ihre ›Afrikapolitischen Leitlinien‹ im UN-Sicherheitsrat unter Beweis zu stellen. Um ihre Ziele zu erreichen, muss sie effektiv mit den afrikanischen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und sich für gemeinsame Interessen einsetzen.

Seit dem 1. Januar 2019 sitzt Deutschland für zwei Jahre im Sicherheitsrat. Bundesaußenminister Heiko Maas sprach am 25. Januar 2019 vor dem Sicherheitsrat über die Auswirkungen von klimabedingten Katastrophen auf den internationalen Frieden und die Sicherheit.

UN PHOTO: LOEY FELIPE



## ›Global Player‹ mit großer Verantwortung

Die Kandidatur Deutschlands für den Sicherheitsrat 2019/2020 wurde von der internationalen Gemeinschaft zweifellos begrüßt. Deutschland ist der viertgrößte Beitragszahler zum ordentlichen UN-Haushalt und fünftgrößter Steller von UN-Personal.

Die Amtszeit der nichtständigen Mitglieder im Sicherheitsrat ist schwieriger als die der fünf ständigen Mitglieder (Permanent Five – P5), da ihnen nur ein begrenzter Zeitraum zur Verfügung steht, um an Entscheidungen des Sicherheitsrats mitzuwirken.

Aus lateinamerikanischer Sicht wird von einem unserer größten Handelspartner erwartet, dass sein Engagement für nachhaltige Entwicklung, demokratische Regierungsführung, Umwelt, Korruptions- und Terrorismusbekämpfung und die Achtung der Menschenrechte weiterhin die Kernpunkte seiner Politik gegenüber Lateinamerika darstellt. Deutschland ist ein Garant für Stabilität in Europa, und als solches wird es von Lateinamerika erachtet.

Die aktuelle Situation in Venezuela stellt auch den Sicherheitsrat auf die Probe. Als nichtständiges Mitglied muss sich Deutschland im Rat um die bedingungslose Unterstützung der Achtung der Demokratie und ihrer Prozesse in einer politisch so instabilen Region wie Lateinamerika, mit ihrer Migrationsproblematik und dem venezolanischen Exodus, bemühen.

Wir erwarten ebenfalls eine Zusammenarbeit und Unterstützung für Venezuela, aber auch für Kolumbien, Ecuador und andere Staaten, die von Flucht und Migration betroffen sind, unter Wahrung der Souveränität und auf der Grundlage des Völkerrechts.

Deutschland hat den lateinamerikanischen Staaten stets Entwicklungshilfe und Technologieaustausch zur Verfügung gestellt. Daher sollte der ›Global Player‹ während seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat die Beziehungen zu einem so wichtigen Kontinent wie Lateinamerika, das derzeit eine sehr kritische Phase durchlebt, nicht vernachlässigen.

**Dr. Andrés González,** geb. 1975, ist Professor für Internationale Beziehungen an der Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.

## Visionäre Führungsrolle nötig

Während meiner 37-jährigen Karriere bei den UN habe ich in Asien und Afrika sowie in New York und Genf gearbeitet. In dieser Zeit hat sich viel verändert: Was wir jetzt wahrnehmen, ist sowohl die Bedrohung der menschlichen Solidarität als auch die zunehmende Zerstörung der Umwelt. Wichtige Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sind nicht in der Lage, die Konzentration von Macht und Reichtum sowie Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Diese globalen Probleme erfordern multilaterale Lösungen.

Deutschland hat sich als wirksamer Impulsgeber für globale Lösungen erwiesen. Es hat sich für die Konfliktprävention und -beendigung mit friedlichen Mitteln in fragilen Staaten eingesetzt und die Entwicklung eines ausgewogenen Ansatzes bei der Suche nach gemeinsamen Werten und Normen gefördert, die die Beziehungen zwischen Staaten und Gesellschaften leiten. Meines Erachtens hat

Deutschland international an Glaubwürdigkeit und Wertschätzung gewonnen, als ein Land mit einer Weltanschauung, in der Nationalstaaten und ihre Völker in Frieden und Harmonie leben können.

Deutschland wurde für sein multilaterales Engagement sowie aufgrund seiner langjährigen Beiträge zu friedenssichernden, entwicklungspolitischen und humanitären UN-Aktivitäten in den Rat gewählt. Es ist höchste Zeit, dass die Bundesrepublik eine visionäre Führung bei der UN-Reform übernimmt. Dabei geht es nicht nur um den Sicherheitsrat und eine Erweiterung seiner Sitze, sondern auch um die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen und einer ständigen UN-Friedenstruppe sowie um die solidarische Aufteilung der Kosten für humanitäre und Entwicklungsmaßnahmen. Deutschlands nichtständiger Sitz im Sicherheitsrat sollte ein Anlass sein, sich für diese Vision einzusetzen.

**Dr. Sukehiro Hasegawa,** geb. 1942, ist Präsident der Global Peacebuilding Association of Japan (GPAJ) und war unter anderem Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Timor-Leste.

# Die Zeit ist reif

Jan Beagle aus Neuseeland ist Untergeneralsekretärin für Managementstrategie, Politik und Regeleinhaltung der Vereinten Nationen. Sie betont, dass sich die UN die Beseitigung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz auf die Fahnen geschrieben haben, es aber dennoch Handlungsbedarf gibt.



FOTO: PRIVAT

**Wir setzen uns dafür ein, dass die Null-Toleranz innerhalb der UN Realität wird.**

Wir befinden uns inmitten eines großen kulturellen Wandels in der Frage um sexuelles Fehlverhalten. Unter anderem ist dies auf die »MeToo«-Bewegung zurückzuführen, die vor einem Jahrzehnt ins Leben gerufen wurde, in mehr als 85 Staaten der Welt viral geworden ist und sich mit Opfern sexueller Belästigung solidarisiert. Frauen und Männer auf der ganzen Welt haben ihr Schweigen gebrochen, um ein Ende von sexueller Belästigung zu fordern.

Auch innerhalb der Vereinten Nationen prüfen wir unsere Organisationskultur. Wir sind fest entschlossen, dafür zu sorgen, dass die UN einen sicheren, integrativen und gerechten Arbeitsplatz bieten, an dem sexuelle Belästigung nicht toleriert wird. Dies ist eine der wichtigsten Prioritäten des UN-Generalsekretärs António Guterres. Mit hohem und zielgerichtetem Engagement machen wir Fortschritte.

Die im November 2018 durchgeführte Umfrage über sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz unter 31 UN-Organisationen und verwandten Einrichtungen zeigte, dass es noch viel zu tun gibt, um die Null-Toleranz-Politik für alle Bediensteten der Vereinten Nationen umzusetzen. Während über 70 Prozent der Personen angaben, dass Null-Toleranz gegenüber sexueller Belästigung der Normalfall an ihren Arbeitsplätzen ist, berichtete immer noch ein Drittel von erfahrener oder beobachteter sexueller Belästigung in den letzten zwei Jahren. Diese Daten sind eine wesentliche Grundlage für weitere substanzielle Maßnahmen zur Beseitigung sexueller Belästigung.

Wir wissen, dass eine wirksame Politik gegen sexuelle Belästigung von grundlegender Bedeutung ist, um die Opfer zu unterstützen und die Personen, die derartige Taten begehen, zur Verantwortung zu ziehen. Im Jahr 2017 richtete der Koordinierungsrat der Leiterinnen und Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (Chief Executives Board for Coordination – CEB) eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung sexueller Belästigung

innerhalb des UN-Systems ein. Eines der ersten Ergebnisse war eine Modellrichtlinie gegen sexuelle Belästigung. Alle Organisationen des UN-Systems arbeiten derzeit daran, ihre Richtlinien an bewährte Praktiken anzupassen. Sobald diese Richtlinien vollständig umgesetzt sind und durch systemweite Trainingsinitiativen unterstützt werden, werden wir ihre Wirksamkeit in der Praxis überwachen und bewerten.

Die Existenz von Richtlinien reicht jedoch nicht aus, um sexuelle Belästigung zu beseitigen, wenn die Organisationskultur noch immer von Angst und mangelndem Vertrauen geprägt ist. Die jüngste Umfrage innerhalb des UN-Systems bestätigte, dass Opfer weiterhin zögerten, sexuelle Belästigung zu melden, aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen und aufgrund mangelnden Vertrauens, dass die entsprechenden Personen zur Verantwortung gezogen werden. Die Umfrage zeigte auch die lähmende Wirkung eines solchen Machtmissbrauchs auf die Moral der Bediensteten und ihre Arbeitsleistung. Und sie offenbarte einen klaren Zusammenhang zwischen einem Arbeitsort, der Unhöflichkeit toleriert, und der Häufigkeit sexueller Belästigung.

Wir sind überzeugt, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der sexuellen Belästigung als Teil dieser breiteren Organisationskultur in die entsprechenden Reformen der Organisationskultur integriert werden müssen – einschließlich Geschlechterparität, Schutz von Informantinnen und Informanten und eines zivilisierten Umgangs am Arbeitsplatz. Mit einer klaren Führung, der Unterstützung durch die UN-Mitgliedstaaten, zum Beispiel die Freundesgruppe zur Beseitigung sexueller Belästigung, und einer breiten Zusammenarbeit der Bediensteten engagieren wir uns dafür, dass die Null-Toleranz innerhalb der UN Realität wird und dass wir eine globale Bewegung unterstützen, die sich dafür einsetzt, dass sexuelle Belästigung bald der Vergangenheit angehört.

# Deutschlands Ko-Vorsitz im Globalen Forum für Migration und Entwicklung

In den Jahren 2017 und 2018 übernahm Deutschland gemeinsam mit Marokko den Vorsitz beim Globalen Forum für Migration und Entwicklung (GFMD) und gab Impulse in Bereichen wie Arbeitsmigration und Rückkehr. Auf die Debatte zum Migrationspakt war man dagegen nicht vorbereitet.



**Dr. Stefan Rother,** geb. 1972, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arnold-Bergstraesser-Institut für kulturwissenschaftliche Forschung. Er forscht unter anderem zu transnationaler Migration.

**D**er Kontrast könnte größer kaum sein: Als Deutschland im Dezember 2016 gemeinsam mit Marokko den Vorsitz des Globalen Forums für Migration und Entwicklung (Global Forum on Migration and Development – GFMD) übernahm, sorgte dies allenfalls bei einem kleinen Kreis von Interessierten für Aufmerksamkeit. Globale Prozesse im Bereich Migration wurden von der deutschen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, es dominierte eine stark eurozentrische und auf Deutschland bezogene Wahrnehmung. Zwar hat sich an dieser Perspektive bis heute wenig geändert, an der Debatte zur globalen Migrationspolitik dagegen vieles: Das Ende der deutschen Ko-Präsidentschaft war von Desinformationskampagnen und einer verbittert geführten Diskussion gekennzeichnet, die sich insbesondere auf den Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, kurz: Migrationspakt)<sup>1</sup> der Vereinten Nationen bezogen.

Politik und Medien wurden von der Heftigkeit dieser Debatte offenkundig kalt erwischt. Wie konnte es soweit kommen? Deutschland hätte durch den GFMD-Ko-Vorsitz dafür bestens gerüstet sein sollen. Die Antwort liegt in einer Reihe von Widersprüchen: Auf der einen Seite zeigte Deutschland in den vergangenen Jahren verstärkt

die Bereitschaft, in der globalen Migrationspolitik Führung zu übernehmen und brachte einige weit- hin positiv aufgenommene Impulse, vor allem im Bereich der Arbeitsmigration ein. Auf der anderen Seite bekam die Bundesregierung in den Wochen vor der Verabschiedung des Migrationspakts im Dezember 2018 in Marrakesch offenbar Angst vor der eigenen Courage: Anstatt selbstbewusst die eigenen Positionen zu vertreten, reagierte sie weitgehend defensiv auf die international orchestrierte Kampagne politisch rechter Gruppierungen gegen den Migrationspakt. In Verbindung mit einer mangelhaften Informationspolitik und erschreckender Unkenntnis zu globalen Politikprozessen, die bei führenden Politikerinnen und Politikern sowie Medien zutage trat, hatte dies zur Folge, dass man der vor allem in den sozialen Medien tobenden Kampagne lange nichts entgegensetzen konnte. Der Einsatz von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die persönlich zur Konferenz nach Marrakesch am 9. Dezember angereist war, zeigte schließlich doch noch ein deutliches Bekenntnis zum Multilateralismus von deutscher Seite. Von einem weiteren Engagement Deutschlands auf globaler Ebene und Anstrengungen für einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung ist derzeit dennoch wenig zu spüren.

## Die Vorgeschichte

Dabei hatte alles durchaus ambitioniert begonnen. Nur rund ein halbes Jahr nach dem GFMD-Treffen in Bangladesch im Dezember 2016 stand ein weiteres Forum in Berlin an. Der kurze Abstand war ungewöhnlich – und zum Teil der im September 2017 anstehenden Bundestagswahl in Deutschland geschuldet –, doch es gab viel zu besprechen: Im

<sup>1</sup> UN-Dok. A/RES/73/195 v. 19.12.2018.

## Der Migrationspakt

Am 19. Dezember 2018 nahm die UN-Generalversammlung den Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration formal an, nachdem er eine Woche zuvor von einer zwischenstaatlichen Konferenz in Marrakesch unterstützt worden war. 152 Staaten stimmten dafür, fünf dagegen, zwölf enthielten sich und 24 nahmen nicht an der Abstimmung teil. Im Juli 2018 hatte der finale Entwurf zum Ende der knapp zweijährigen Verhandlungsphase noch die Unterstützung von 192 der 193 UN-Mitgliedstaaten gefunden. Der Pakt ist ein völkerrechtlich nicht bindendes Dokument, das aber den Anspruch erhebt, internationale Migration mit 23 Zielvorgaben umfassend zu betrachten: Sie reichen von der Verbesserung regulärer Migrationswege über den Kampf gegen Schleuser und Menschenhandel bis hin zu Maßnahmen zur besseren Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Eine Evaluierung der Umsetzung soll auf regionaler Ebene und alle vier Jahre durch eine globale Konferenz stattfinden.

September 2016 hatte die internationale Staatengemeinschaft auf den New Yorker Gipfeltreffen zu Flucht und Migration die Ausarbeitung eines Globalen Paktes für Flüchtlinge (kurz: Flüchtlingspakt) sowie des Migrationspakts beschlossen.<sup>2</sup> Damit war ein Prozess eingeleitet worden, bei dem nicht nur Teile des Weges, sondern auch die Ziele lange Zeit offen waren. Sollte es sich bei den Dokumenten um Empfehlungen oder gar um völkerrechtlich verbindliche Abkommen handeln? Sollten Reduzierung von Migration und Rückkehr im Mittelpunkt stehen oder Rechte, Partizipation und Entwicklung? Und wie sollten die Dokumente letztlich beschlossen werden?

Ein Teil der Verwirrung beruht sicher auf der unglücklichen Begriffswahl des ›Paktes‹, der zuvor lediglich für eine UN-Initiative verwendet worden war, bei denen sich Unternehmen zur Einhaltung gewisser sozialer und ökologischer Mindeststandards bemühen.<sup>3</sup> Die beiden neuen Pakte hingegen sind durchaus handlungsbetont formuliert – der Flüchtlingspakt enthält sogar den ausdrücklichen Teil »Aktionsprogramm«<sup>4</sup>. Der Migrationspakt präzisiert zudem seine Zielsetzung im Titel: Nicht jede Art von Migration soll gefördert werden, sondern eine »sichere, geordnete und reguläre«. Diese Formulierung entstammt den Zielen für nachhalti-

ge Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), konkret Ziel 10.7 zu weniger Ungleichheiten. Möglicherweise hätte man sich einiges an Missverständnissen erspart, hätte man von ›Migrationszielen‹ gesprochen, anstatt von einem im Deutschen besonders verkürzt und verbindlich wirkenden ›Migrationspakt‹.

Das GFMD entstand als *Ad-hoc*-Neugründung, nachdem sich die UN-Mitgliedstaaten beim ersten Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung im Jahr 2006 nicht darauf einigen konnten, das Thema Migration und Entwicklung institutionell im UN-System zu verankern. Keine zwölf Monate später fand das erste GFMD-Treffen in Brüssel als informeller und unverbindlicher Dialog statt. Deutschland war von Anfang an beteiligt, spielte zunächst aber keine sichtbare Rolle. Während etwa die Schweiz als GFMD-Gastgeber im Jahr 2011 eine prägende Kraft war und mit Eduard Gnesa einen Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit benannte, war auf deutscher Seite bis dahin kein ähnliches Engagement zu erkennen. Auch zu Beginn des deutschen Ko-Vorsitzes waren viele Beteiligte erst frisch in ihre Ämter rotiert und zum Teil bereits vor dem Ende der Ko-Präsidentschaft auf den nächsten Posten gewechselt.

Auch wenn das GFMD kein Ort ist, an dem verbindliche Regelungen getroffen werden, hat es sich als Dialogforum bewährt, an dem sich Vertreterinnen und Vertreter zahlreicher Interessengruppen austauschen: von Regierungen über die Zivilgesellschaft, internationale Organisationen, Denkfabriken, Wissenschaft bis hin zur Wirtschaft. Seit dem Forum in Berlin 2017 gibt es zudem einen Austausch zwischen Kommunalpolitikerinnen und -politikern, die eine innovative Migrationspolitik verfolgen. Das GFMD kann daher als Prozess verstanden werden, der Staaten und weitere Akteure zu kooperativem Verhalten sozialisiert. Damit dürfte es neben dem politischen Druck durch die sogenannte Flüchtlingskrise längerfristig den Weg für die Entwicklung des Migrationspakts geebnet haben.<sup>5</sup>

Der Migrationspakt wurde auch von Seiten der UN als »das erste globale Übereinkommen, das einen gemeinsamen Rahmen zu allen Dimensionen internationaler Migration bietet«<sup>6</sup>, gefeiert.

<sup>2</sup> Anne Koch, Ein Jahr nach den New Yorker Gipfeln, Vereinte Nationen (VN), 5/2017, S. 195–200.

<sup>3</sup> Siehe United Nations Global Compact unter [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

<sup>4</sup> UN-Dok. A/73/12 (Part III) v. 2.8.2018.

<sup>5</sup> Stefan Rother, The Global Forum on Migration and Development as a Venue of State Socialization: A Stepping Stone for Multi-level Migration Governance?, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1441605.

<sup>6</sup> Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa (UNRIC), Der UN-Migrationspakt – eine historische Errungenschaft, [www.unric.org/de/migration-pressemitteilungen/28483-der-un-migrationspakt--eine-historische-errungenschaft](http://www.unric.org/de/migration-pressemitteilungen/28483-der-un-migrationspakt--eine-historische-errungenschaft)

Unterschlagen wurde in der Diskussion aber weitgehend, dass mit der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW) bereits seit fast drei Jahrzehnten ein globales Rahmenwerk existiert, das aber von den meisten Zielländern von Migration nicht ratifiziert wurde. Als Begründung hierfür – auch in Deutschland – wird oft genannt, dass man irregulären Migrantinnen und Migranten nicht die gleichen Rechte wie regulären einräumen und das Recht auf Familiennachzug nicht garantieren wolle.

Im Migrationspakt taucht die ICRMW dementsprechend wie ein etwas peinlicher, entfernter Verwandter in einer Fußnote der Präambel auf.<sup>7</sup> Auch das kann als Resultat des GFMD-Prozesses gesehen werden: die Verstärkung der in den vergangenen Jahren zu beobachtenden Tendenz, statt auf rechtlich bindende Konventionen auf unverbindliche Vereinbarungen zu setzen. Einige mögen das für eine realistischere Herangehensweise halten, es wirft aber die Frage auf, ob es sich bei solchen nicht bindenden Vereinbarungen um Wegmarken für robustere Instrumente oder letztlich doch um Endpunkte handelt.

## Der deutsche Ko-Vorsitz beim GFMD

Erstmals in der Geschichte des GFMD übernahmen mit Deutschland und Marokko zwei Länder den Vorsitz. In einer gemeinsamen Erklärung betonten die Vorsitzenden Götz Schmidt-Bremme und El Habib Nadir, dass damit ein starkes Signal gesendet werde, um das Mittelmeer zu überbrücken und Deutschland und Afrika zusammenzubringen. Das erste Jahr stand dabei unter dem höchst ambitionierten Titel »Auf dem Weg zu einem globalen Gesellschaftsvertrag über Migration und Entwicklung«. <sup>8</sup> So sollte hier Jean-Jacques Rousseaus Vertragskonzept auf den Bereich der Migration übertragen werden, indem durch politische Steuerung von der lokalen bis zur internationalen Ebene und die Einbindung aller Betroffenen eine Übereinkunft darüber erzielt wird, wie die internationale Gemeinschaft Migrationspolitik voranbringen und den positiven Zusammenhang von Migration und Entwicklung befördern kann.<sup>9</sup>

Es handelte sich um ein hehres Anliegen, bei dessen Umsetzung allerdings in der öffentlichen Debatte eine von Rousseau für die Herausbildung eines Allgemeinwillens unverzichtbare Voraussetzung fehlte: die Vernunft. Auch die deutsche Ko-Präsidentschaft wurde dem formulierten Ziel nicht immer gerecht, wenngleich es durchaus anerkennenswerte Initiativen gab. So bemühte sich Deutschland zum einen um die stärkere Einbindung der Wirtschaft, die zuvor beim GFMD eher selten in Erscheinung getreten war. Gleichzeitig sahen auch die globalen Gewerkschaften im deutschen Ko-Vorsitz eine Chance für eine stärkere Beteiligung bei Abkommen zu Arbeitsmigration. Mehrere Gewerkschaftsverbände wie die Bau- und Holzarbeiter Internationale (BWI), die Internationale der Öffentlichen Dienste (PSI) und der Internationale Gewerkschaftsbund (ITUC) brachten sich in die Gespräche ein. Insbesondere das im Jahr 2014 zwischen Deutschland und den Philippinen abgeschlossene Abkommen zur Rekrutierung von Krankenpflegerinnen und -pflegern gilt als Vorbild, das Gewerkschaften beider Staaten einbindet. Das Abkommen ist Teil des ›Triple Win-Programms‹, ein gemeinsames Vorhaben der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen

## Erstmals in der Geschichte des GFMD übernahmen mit Deutschland und Marokko zwei Länder den Vorsitz.

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), das sich auch an Bosnien und Herzegowina, Serbien und Tunesien richtet. Der ›dreifache Gewinn‹ soll in Vorteilen für Ziel- und Herkunftsländer sowie für die Migrantinnen und Migranten selbst bestehen. Bislang wurden mehr als 2000 Pflegefachkräfte vermittelt und zudem anfängliche Schwächen wie die zu starke zeitliche Begrenzung der Visa adressiert.

Solche Initiativen fokussieren sich auf einen Kernaspekt globaler Migration, der in der öffentlichen Debatte oft zu kurz kommt: die Ermöglichung, Regulierung und Ausgestaltung von

<sup>7</sup> UN-Dok. A/RES/73/195, a.a.O. (Anm. 1), Fußnote 4.

<sup>8</sup> GFMD, Report on the First Year of the GFMD 2017–2018 Co-Chairmanship Germany and Morocco, Towards a Global Social Contract on Migration and Development, GFMD Support Unit, Genf 2018, S. ii, abrufbar unter [gfmd.org/files/documents/report\\_on\\_the\\_first\\_year\\_of\\_gfmd\\_2017-2018\\_co-chairmanship.pdf](https://gfmd.org/files/documents/report_on_the_first_year_of_gfmd_2017-2018_co-chairmanship.pdf)

<sup>9</sup> GFMD, Concept Paper, Global Forum on Migration and Development – Germany & Morocco 2017-2018, 20.3.2017, [gfmd.org/files/documents/gfmd\\_2017-2018\\_co-chairmanship\\_concept\\_paper\\_eng.pdf](https://gfmd.org/files/documents/gfmd_2017-2018_co-chairmanship_concept_paper_eng.pdf)





Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach auf der Konferenz zur Annahme des Globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration. Die Konferenz fand vom 10. bis 11. Dezember 2018 in Marrakesch, Marokko, statt und wurde unter der Schirmherrschaft der UN-Generalversammlung einberufen. UN PHOTO: LOEY FELIPE

Arbeitsverhältnissen. Während der beiden GFMDs und den Begleitveranstaltungen der Konferenz zum Migrationspakt nahm das Thema dagegen einen zentralen Stellenwert ein, schwerpunktmäßig unter dem Schlagwort ›transnationale Ausbildungspartnerschaften‹ (global skill partnerships). Dieses Konzept wird vor allem vom US-Ökonomen Michael Clemens vom Center for Global Development propagiert, der bei den Treffen in Marrakesch nahezu omnipräsent war. Vereinfacht gesagt beteiligen sich gemäß diesem Ansatz Arbeitgeber oder die deutsche Regierung an der Ausbildung in den Herkunftsländern – und zwar parallel sowohl von potenziellen Migrantinnen und Migranten als auch von Fachkräften für den Arbeitsmarkt im Herkunftsland. Damit sollen sowohl die Nachfrage in den Zielländern bedient als auch Fachkräftemangel in den Herkunftsländern vermieden werden, wobei die Ausbildungskosten immer noch billiger sind als das Training in den Zielländern. Das explizit auf Deutschland abzielende Modell ist natürlich komplexer als hier dargestellt und bedarf noch des Praxistests. Für die Ausgestaltung solcher innovativen Ideen bietet das GFMD aber einen geeigneten Rahmen.

Über solche spezifischen Punkte hinaus hätte sich aber beispielsweise Christian Wolff vom kirchlichen Entwicklungshilfe-Netzwerk ›Kirchen helfen gemeinsam‹ (Action by Churches Together – ACT Alliance) mit Hinblick auf den Gesellschaftsvertrag von der deutschen Ko-Präsidentschaft »eine breitere Diskussion gewünscht, die die Belange von Migrantinnen und Migranten in den Mittelpunkt stellt«<sup>10</sup>.

Zudem gab es Themen, bei denen durchaus deutliche Differenzen zwischen deutschem GFMD-Ko-Vorsitz und Teilen der Zivilgesellschaft hervortraten. Dies bezog sich vor allem auf den Aspekt der Rückkehr, der bei vorherigen GFMDs eher als Teil des Entwicklungsaspekts thematisiert wurde, von der deutschen Seite aber von Anfang an stark forciert wurde. Botschafter Schmidt-Bremme hatte es sich klar zum Anliegen gemacht, mehr Realitätsbezug in die GFMD-Debatte zu bringen und neben Rückkehr etwa Rückführungen und andere in der breiteren Öffentlichkeit diskutierte Themen anzusprechen. Während er für sein Eintreten für den Migrationspakt viel Zustimmung erfuhr, verärgerte er beim GFMD in Marrakesch signifikante Teile der Zivilgesellschaft mit der Aussage: »Wenn Migration irregulär ist, verstößt sie gegen das Gesetz und ist somit illegal. Ob das zur Kriminalisierung beiträgt, ist nicht der Punkt.«<sup>11</sup> Dies wurde von mehreren Teilnehmerinnen und Teilnehmern als Affront empfunden.

Was manchem als semantische Petitesse erscheint, berührt ein Kernanliegen nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), zum Beispiel das der Plattform für internationale Zusammenarbeit bei nicht dokumentierten Migranten (PICUM): der bewusste und genaue Umgang mit Sprache. PICUM, seit Beginn stark im GFMD präsent, lehnt die Formulierung ›illegal‹ ab, da diese Migrantinnen und Migranten sowie Geflüchtete diskriminiert, ausgrenzt und von der Gewährung von Rechten ausschließt. Zudem gibt es jenseits einer eurozentrischen Perspektive komplexere Migrationsrealitäten, bei denen etwa Arbeitsmigrantinnen und -migranten erst im Laufe ihres Aufenthalts den regulären Status verlieren oder Flucht nur auf irregulären Wegen möglich ist. Neben dem mit breiter Zustimmung aufgenommenen Bekenntnis zum Multilateralismus verwendete auch Angela Merkel in ihrer Rede in Marrakesch den Begriff: »Es ist zum

<sup>10</sup> Gespräch mit dem Autor.

<sup>11</sup> Während der Teilnahme des Autors am GFMD in Marrakesch im Dezember 2018.

<sup>12</sup> Die Bundeskanzlerin, Rede von Bundeskanzlerin Merkel bei der Internationalen Konferenz zur Annahme des Globalen Paktes für sichere, geordnete und reguläre Migration am 10. Dezember 2018 in Marrakesch, [www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-bei-der-internationalen-konferenz-zur-annahme-des-globalen-pakts-fuer-sichere-geordnete-und-regulaere-migration-am-10-dezember-2018-in-marrakesch-1559050](http://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-bei-der-internationalen-konferenz-zur-annahme-des-globalen-pakts-fuer-sichere-geordnete-und-regulaere-migration-am-10-dezember-2018-in-marrakesch-1559050)

Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger wichtig, illegale Migration gemeinsam zu bekämpfen.«<sup>12</sup> Ein Bedrohungsszenario, das sich offenkundig vor allem an die dem Migrationspakt kritisch gegenüberstehenden Teile der deutschen Öffentlichkeit richtete. Dennoch ist fraglich, wem mit solcher Rhetorik geholfen ist. Bezeichnenderweise wurde am selben Abend in Marrakesch des 70. Jahrestags der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) gedacht. »Aus einer menschenrechtlichen Perspektive kann ein Mensch nicht illegal sein«, wie der Generalsekretär der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC), Elhadj As Sy, passend bemerkte.<sup>13</sup>

Auch Andrea Kämpf vom Deutschen Institut für Menschenrechte weist darauf hin, dass der Migrationspakt anerkennt, dass »allen Migrantinnen und Migranten ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus ein Mindestmaß an Zugang zu Rechten und Dienstleistungen zusteht – auch wenn er Staaten einen Spielraum bei der Zuerkennung weitergehenden Zugangs für sogenannte ›reguläre‹ Migrantinnen und Migranten lässt.«<sup>14</sup> Gemäß dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) umfasse dieses Mindestmaß neben Unterkunft und Ernährung auch den Zugang zu Gesundheitsversorgung sowie Grundschulbildung für Kinder.

## Die Rolle der Zivilgesellschaft

Dass solche Aspekte ihren Weg in die finale Fassung des Migrationspakts fanden, schreiben sich NGOs als Erfolg zu. Bereits der Anfang des Jahres 2017 veröffentlichte Entwurf des Paktes (zero draft) trug klar die Handschrift zivilgesellschaftlicher Organisationen.<sup>15</sup> Monami Maulik von der Global Coalition on Migration (GCM), einem Dachverband von Migrantenorganisationen, sieht es als Verdienst des kontinuierlichen Engagements der NGOs, dass im finalen Dokument zwar wesentlich mehr von Rückführung und Grenzkontrollen die Rede ist, viele ihrer zentralen Anliegen aber weiterhin vorkommen. Dazu zählt ein Instrument, das es irregulären Migrantinnen und Migranten ermöglicht, Fälle von Missbrauch und

Ausbeutung zu melden und Schutz zu erhalten, ohne fürchten zu müssen, daraufhin deportiert zu werden.<sup>16</sup>

NGOs wurden im Laufe der Entwicklung des Migrationspakts in regionalen und thematischen Treffen konsultiert und begleiteten die Verhandlung der Staaten über die Entwürfe. Darüber hinaus gab es eigene Initiativen wie Konsultationen

## Der Anfang des Jahres 2017 veröffentlichte Entwurf des Paktes trug klar die Handschrift zivilgesellschaftlicher Organisationen.

und ein im November 2017 veröffentlichtes Dokument mit dem Titel ›Ten Acts for the Global Compact‹, das die zivilgesellschaftlichen Positionen und Empfehlungen zusammenfasste und von mehr als 50 Netzwerken ausgehandelt und von 237 Organisationen unterschrieben wurde.<sup>17</sup>

Auch in Deutschland organisierten sich NGOs unter der Federführung des Verbands Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO). Auffällig war allerdings die geringe Repräsentation etwa türkischer Vereinigungen zu Migration oder von Geflüchteten-Selbstorganisationen.

## Die hysterische Debatte

Möglichkeiten für Medien, sich über den Migrationspakt und verwandte Prozesse zu informieren, hätte es genug gegeben – etwa auf dem GFMD 2017 in Berlin, über das kein einziger nennenswerter Pressebericht erschien. Stattdessen nahmen sich politisch rechte Gruppierungen des Themas an und begannen, von einer vermeintlichen Verschwörung der ›Globalisten‹ zu schreiben. Doch selbst zu Wegmarken wie dem Rückzug der USA aus den Verhandlungen im November 2017 oder der Verabschiedung des Migrationspaktentwurfs im Juli 2018 bedienten sich deutsche Medien vor allem bei Agenturmeldungen, anstatt das Thema eigenständig und auf der Grundlage der Fakten zu recherchieren und aufzubereiten.

<sup>13</sup> Während der Teilnahme des Autors am GFMD in Marrakesch im Dezember 2018.

<sup>14</sup> Gespräch mit dem Autor.

<sup>15</sup> Stefan Rother, Nur ein erster Schritt, Standpunkt zum globalen Pakt für Migration, Vereinte Nationen (VN), 2/2017, S. 78.

<sup>16</sup> UN-Dok. A/RES/73/195, a.a.O., Abs. 22(j) (Ziel 6).

<sup>17</sup> Migration and Development Civil Society Network (MADE), Now and How, Ten Acts for the Global Compact, 3.11.2018, abrufbar unter [madenetwork.org/ten-acts](http://madenetwork.org/ten-acts)

Ab dem Herbst 2018 kam es endgültig zur Verneinung politisch rechter Gruppierungen wie der Identitären Bewegung und der Alternative für Deutschland (AfD), die die sozialen Netzwerke mit gezielten Falschinformationen zum Migrationspakt zu fluten begannen, wobei sie sich teils automatisierter Benutzer durch ›Social Bots‹ bedienen.<sup>18</sup> Auch in etablierten deutschen Medien fand die Kampagne Eingang. So entwarf etwa der einst renommierte Journalist Stefan Aust in der ›Welt am Sonntag‹ ein auf nachweisbaren Unwahrheiten basierendes apokalyptisches Szenario im Falle der Zustimmung zum Migrationspakt. Die Reaktion vieler europäischer Politikerinnen und Politiker auf solche Kampagnen zeugte von wenig Souveränität: Sebastian Kurz, der als österreichischer Außenminister die Verhandlungen noch begrüßt und dem finalen Entwurf im Juli zugestimmt hatte, ließ sich nun als Kanzler von seinem politisch rechtsorientierten Koalitionspartner, der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ), zu einem Rückzug drängen.

Solche Reaktionen waren von den Regierungen der Visegrád-Gruppe, bestehend aus Polen, der

Slowakei, Tschechien und Ungarn, oder Italien erwartbar. Besorgniserregender fiel die Reaktion in Deutschland aus. Peter Ramsauer, langjähriger CSU-Abgeordneter und ehemaliger Bundesverkehrsminister, sprach in Bezug auf die ungewöhnlich transparenten Verhandlungen zum Migrationspakt von ›Geheimdiplomatie‹ und verstieg sich zu der Aussage: ›Das öffnet dem Flüchtlingsstrom nach Europa und nach Deutschland Tür und Tor.‹<sup>19</sup> Dass eine solche Einschätzung ausgerechnet vom Vorsitzenden des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Deutschen Bundestag stammt, wirft kein gutes Licht auf die Kommunikation zwischen Regierung und Parlament sowie die Ressortabstimmung. Wie auch in anderen Ländern ist das globale Engagement im Bereich Migration den Regierungsvertreterinnen und -vertretern auf nationaler Ebene offenbar kaum bekannt.

So kritisiert Nils Utermöhlen von der Organisation Brot für die Welt, ›dass sich die Bundesregierung mit dem GCM [Migrationspakt] auf internationalem Parkett zu mehr legalen Migrationswegen aussprechen kann und beinahe zeitgleich mit dem Masterplan Migration den Entwurf für eine restriktive Migrationspolitik vorlegt‹<sup>20</sup>. Und auch die Argumentationslinie derjenigen Abgeordneten, die sich für den Migrationspakt einsetzten, lautete meist, dass dieser Migration verringere und ja ohnehin rechtlich nicht bindend sei – vom noblen Gedanken des ›globalen Gesellschaftsvertrags‹ war da nicht mehr viel zu spüren.

Ein nüchterner, lösungsorientierter Ansatz ist in jedem Fall angebracht, so empfiehlt Andrea Kämpf: ›Jetzt gilt es, endlich mit dem Pakt an der Umsetzung zu arbeiten – statt sich an der Frage der Rechtsverbindlichkeit abzuarbeiten. Zunächst sollte die deutsche Regierung einen Abgleich der Ziele des Paktes und ihrer Menschenrechtsverpflichtungen einerseits mit der deutschen Rechtslage und Umsetzung andererseits erstellen, veröffentlichen und mit allen relevanten Beteiligten – inklusive Migrant\*innenorganisationen – diskutieren. Auf dieser Grundlage kann dann ein nationaler Aktionsplan erstellt werden.‹<sup>21</sup>

## English Abstract

Stefan Rother

**Germany's Co-Chairmanship in the Global Forum on Migration and Development** pp. 77–82

From 2017 to 2018, Germany and Morocco held the joint chairmanship of the Global Forum on Migration and Development (GFMD). The main focus of the chairmanship was on innovative labor market policies but also on the controversial issue of return and fighting so-called ›illegal migration‹. The orchestrated campaign against the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in 2018 initially hit German politics and media unprepared. However, in the end a clear commitment by Chancellor Angela Merkel to multilateral processes helped support the adoption of the Compact in December 2018.

*Keywords: Deutsche UN-Politik, Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration, Migration, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Global Forum on Migration and Development (GFMD)*

<sup>18</sup> Tagesschau, Mit Social Bots gegen den Migrationspakt?, 11.12.2018, faktenfinder.tagesschau.de/ausland/social-bots-migrationspakt-101.html.

Zur Kritik an der Methodik siehe Meedia, Kritik an Botswatch: Warum die Debatte um die Social Bot-Studie zum Migrationspakt für Medien wichtig ist, 12.12.2018, meedia.de/2018/12/12/kritik-an-botswatch-warum-die-debatte-um-die-social-bot-studie-zum-migrationspakt-fuer-medien-wichtig-ist/

<sup>19</sup> Wallstreet online, ›Das öffnet dem Flüchtlingsstrom nach Europa und nach Deutschland Tür und Tor‹, 19.11.2018, www.wallstreet-online.de/nachricht/11023642-peter-ramsauer-das-oeffnet-fluechtlingsstrom-europa-deutschland-tuer-tor

<sup>20</sup> Gespräch mit dem Autor.

<sup>21</sup> Ebd.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen |

#### 3. Überprüfungskonferenz 2018

- Streit beim Umgang mit Munition
- Abschlussdokument im Konsens angenommen
- Weiterhin große Defizite im Regelwerk

Die dritte Überprüfungskonferenz des **Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten (Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects – PoA, kurz: UN-Kleinwaffenaktionsprogramm)** wurde vom Streit über die Frage überschattet, ob Munition einbezogen werden sollte. Vom 18. bis 29. Juni 2018 war die Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen in New York verhandelt worden, um das Abkommen an entscheidenden Stellen zu stärken. Am Ende gab es eine für das ansonsten um Konsens bemühte Verhandlungsverfahren ungewohnte Abstimmung, die die Staatenmehrheit auch gegen den erklärten Widerstand Israels und der USA gewann. Das Abschlussdokument enthält weitere Neuerungen und stärkt den Prozess der künftigen Umsetzung des Dokuments. Dennoch klafft eine Lücke zwischen den Absichtserklärungen der Staaten, den Konfliktrealitäten und der weltweiten illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen. Das PoA war im Jahr 2001 mit dem Ziel verhandelt worden, die illegale Verbreitung dieser Waffen – vom Revolver

über Sturmgewehre bis hin zur tragbaren Flugabwehr-Lenkwanne – weltweit zu bekämpfen. Auch wenn das PoA rechtlich nicht verbindlich ist, enthält es eine Reihe von Maßnahmen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene, die darauf abzielen, staatliche Waffenbestände von Armee und Polizei besser zu kontrollieren, überschüssige Waffen, beispielsweise nach Friedensschlüssen, zu vernichten und gegen die illegale Verbreitung dieser Waffen in der Zivilbevölkerung aktiv vorzugehen.

#### Die Frage des Umgangs mit Munition

Die Aufnahme von Munition in das Abschlussdokument blieb bis zum Ende umstritten. Dieser Streit begleitet das Kleinwaffenaktionsprogramm seit nunmehr 17 Jahren. Vor allem die USA wehren sich vehement dagegen. Vor dem Hintergrund des Widerstands kleiner Staaten bemühte sich Ghana als Wortführer der afrikanischen Staatengruppe südlich der Sahara bis zu den Schlussverhandlungen um Kompromissfindung. Am Ende beantragten die USA die Abstimmung über die beiden umstrittenen Paragraphen 16, einer Art Präambel des Abschlussdokumentes, und 18 im Ab-

schnitt zur Zukunft der globalen Umsetzung des PoA-Abschlussdokuments, und stimmten zusammen mit Israel gegen die Erwähnung von Munition im Abschlussdokument. Allerdings enthielten sich 28 Staaten, darunter zahlreiche arabische Staaten, Kuba, Russland und Venezuela. China stimmte erst gar nicht ab, hatte aber zuvor mehrfach seinen Widerstand gegen die Einbeziehung von Munition erklärt. Dies war insofern ein Novum, als bislang stets alle UN-Mitgliedstaaten darum bemüht waren, in den PoA-Verhandlungen einen Konsens zu erzielen. Lediglich im Jahr 2006 war unter der US-Regierung von Präsident George W. Bush keine Einigung erzielt worden.

Munition wird nun erstmals gleich zweimal in einem Abschlussdokument zum PoA erwähnt. Paragraph 16 der Deklaration benennt mit Resolution 72/55 der UN-Generalversammlung (A/RES/72/55) einen von Deutschland im Dezember 2017 auf den Weg gebrachten Prozess, der im Jahr 2020 mit einer Sachverständigengruppe starten soll. Darin geht es um die Frage von globalen Standards des Umgangs mit überschüssiger Munition und Sprengstoffen – insbesondere in Munitionsdepots, die explodieren und erhebliche Opferzahlen in der Zivilbevölkerung verursachen können. Zahlreichen Staaten geht dieser Prozess jedoch nicht weit genug, sodass sie neue Standards für die Munitionskontrolle, auch der Exportkontrolle, fordern. Hier ist das PoA im Vergleich zum internationalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty – ATT) aus dem Jahr 2014 gewohntermaßen schwach ausgestattet. In diesem sind globale Standards der konventionellen

Exportkontrolle verankert – auch für Munition. Paragraph 18 erkennt lediglich die bislang existierenden Bemühungen der Munitionskontrolle an und fordert Staaten zu einem Informationsaustausch auf. Auch wenn diese Referenz eher symbolischen Charakter hat, verbirgt sich dahinter eine der grundlegenden Streitfragen, die während der dritten Überprüfungs-konferenz an verschiedenen Stellen aufbrachen. Dies betrifft die Frage der Referenz: Wenige Staaten wie die USA, Iran oder Kuba bestehen darauf, dass allein die Ursprungsfassung des PoA aus dem Jahr 2001 als Grundlage dienen sollte und somit keine »neuen« Themen im Abschlussdokument Erwähnung finden dürfen. Die große Mehrheit der Delegierten erkennt dagegen die normative Weiterentwicklung an, die in den vergangenen 17 Jahren in nunmehr sechs Staatentreffen und drei Überprüfungs-konferenzen stattgefunden hat.

## Ziele für nachhaltige Entwicklung

Die Kontroverse um neue Elemente, die das PoA stärken und bereichern könnten, entbrach auch in der Frage der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs). Staaten wie Ägypten, Iran, Kuba und Syrien pochten darauf, lediglich das Ziel 16.4 mit seinem Fokus auf illegale Kleinwaffen zu erwähnen. Die Mehrheit der Staaten sah eine Verbindung zu den anderen SDGs, vor allem zum Ziel 16: die weltweite Reduzierung aller Formen von Gewalt und damit verbundener Todesopfer bis zum Jahr 2030. Im Verlauf der Verhandlungen wurden viele SDG-Referenzen aus dem insgesamt 21-seitigen Abschlussdokument gestrichen und allein auf Ziel 16.4 reduziert.

Gestritten wurde auch um die Frage der Gruppen, die Waffen illegal erhalten. Unter anderem ging es um die Definition des »illegalen Transfers« von Klein- und Leichtwaffen. Ägypten machte schließlich den Kompromissvorschlag einer Referenz zum »Internationalen Suchinstrument«, das seit dem Jahr 2005 ebenfalls zum PoA dazugehört und Standards im Markieren und

Nachverfolgen von Kleinwaffen setzt. Um das Kleinwaffenaktionsprogramm weiter zu stärken, wurden auch neue Kontrollmaßnahmen erwähnt. Doch auch hier gab es Widerstände, allen voran von Iran. Syrien dagegen forderte, keine Kleinwaffen an »illegal bewaffnete Gruppen« zu transferieren. Vor allem die Schweizer Delegation verwies darauf, dass diese Kategorie von Akteuren im Völkerrecht bislang nicht existiere.

## Bekämpfung der illegalen Kleinwaffenverbreitung

Allein fünf Entwürfe wurden in den 14 Tagen verworfen und neu formuliert. Viele wichtige Elemente des Abschlussdokuments wurden aufgrund des Konsensprinzips verwässert. Und doch ist es dem französischen Vorsitz gelungen, neue Akzente zu setzen. Auch wenn die Synergien zu anderen Verträgen wie dem ATT nur noch verklausuliert auftauchen, sind sie ein wichtiges Element. Die illegale Kleinwaffenproliferation beginnt oftmals als legaler Export und auch die Verbindung zur organisierten Kriminalität ist nicht zu unterschätzen. Die Herausforderungen durch neue Technologien, beispielsweise durch modulare Kleinwaffen, die beliebig zusammengesetzt werden können, fanden Eingang in das Abschlussdokument. Solche modularen Waffen bereiten gerade in Fragen der einheitlichen Markierung neue Herausforderungen. Widerstände gegen eine stärkere Berücksichtigung geschlechterspezifischer Aspekte der Kleinwaffenverbreitung konnten ebenfalls überwunden werden.

Schlussendlich nahmen die Staaten das Abschlussdokument im Konsens an. Allerdings pochte die in prozeduralen Fragen versierte syrische Delegation auf eine Abstimmung über das gesamte Abschlussdokument und verunsicherte mit ihrer Forderung den ansonsten routiniert wirkenden französischen Konferenzvorsitzenden Jean-Claude Brunet, um dann in der Abstimmung dem Abschlussdokument aber selbst zuzustimmen. In diplomatischen Kreisen wurde gemutmaßt, dass das syrische Verhalten eine Revanche für den Boykott des syrischen Vorsitzes der Genfer Abrüstungs-

konferenz durch Frankreich, Großbritannien und die USA gewesen sein könnte.

## Lücken zwischen Regelwerk und realem Konfliktgeschehen

Von besonderer Bedeutung für die weitere Umsetzung des einzigen universellen Standards zur Bekämpfung der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen bleibt jedoch der gestärkte Prozess innerhalb der Vereinten Nationen. Künftige Staatentreffen sollen themenorientierter arbeiten. So soll sich das Staatentreffen im Jahr 2020 mit den Ursachen, Folgen und der Prävention illegaler Transfers an nicht autorisierte Gruppen befassen. Aus der Perspektive vieler Staaten bleibt dies eine innerstaatliche Angelegenheit. Wenn andere Staaten die Oppositionskräfte mit Kleinwaffen unterstützen, ist dies aus der Perspektive des betreffenden Staates ein illegaler Transfer, selbst wenn die Regierung gegen die eigene Bevölkerung mit Waffengewalt vorgeht. Opfer und Leidtragende ist dabei stets die Zivilbevölkerung. Gewalt durch Klein- und Leichtwaffen schürt Konflikte, verursacht Flucht und Vertreibung.

Im Streit um die angemessene Wortwahl im Abschlussdokument ging allzu oft der eigentliche Sinn der dritten Überprüfungs-konferenz verloren: Das menschliche Leid zu verringern, indem weniger Kleinwaffen weltweit auf den illegalen Markt gelangen. 17 Jahre nach Verabschiedung des UN-Kleinwaffenaktionsprogramms klaffen zwischen dem Regelwerk und dem realen Konfliktgeschehen weiterhin große Lücken.

*Der Bericht beruht auf einem Blog-Beitrag der Autorin, der unter [blog.prif.org/2018/07/16/](http://blog.prif.org/2018/07/16/) abrufbar ist.*

### Simone Wisotzki

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Simone Wisotzki, Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen: 2. Überprüfungs-konferenz 2012, VN, 1/2013, S. 32f., fort.)

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Ausschuss gegen das Verschwindenlassen |

#### 14. und 15. Tagung 2018

- Bereitschaft zur Ratifizierung wächst nur langsam
- Erstmals Nutzung des mündlichen ›Follow-Up‹-Verfahrens
- Richtlinien für die Suche nach Verschwundenen

Das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, kurz: Verschwundenen-Konvention)** trat am 23. Dezember 2010 in Kraft. Ende Januar 2019 hatten 98 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 59 hatten es ratifiziert. Im Jahr 2018 war lediglich Gambia als weiterer Vertragsstaat hinzugekommen. Die Bereitschaft zur Ratifizierung wächst sehr langsam, obwohl das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) im Jahr 2017 einen weltweiten Aufruf zur Ratifizierung des Abkommens und eine Fünf-Jahres-Kampagne zur Verdoppelung der Ratifizierungen auf den Weg gebracht hatte.

Für die Überprüfung der Einhaltung des Übereinkommens durch die Staaten ist der **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED)** zuständig. Er wurde im Jahr 2011 eingesetzt und besteht

aus zehn Mitgliedern, die für jeweils vier Jahre gewählt werden. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Derzeit gehören dem CED drei Personen aus Lateinamerika, je zwei aus Westeuropa, Osteuropa und dem Maghreb sowie eine Person aus Asien an. Dies entspricht nur teilweise der regionalen Verteilung der Vertragsstaaten, die vor allem in Lateinamerika und Westeuropa liegen. Präsidentin des Ausschusses ist Suela Janina (Albanien), die Vizepräsidentinnen und -präsidenten sind María Clara Galvis Patiño (Kolumbien), Mohammed Ayat (Marokko) und Rainer Huhle (Deutschland). Im Berichtszeitraum tagte der Ausschuss zweimal für jeweils zwei Wochen in Genf (14. Tagung: 22.5.–1.6.; 15. Tagung: 5.–16.11.).

### Staatenberichte

Die Verschwundenen-Konvention sieht einen umfassenden Bericht vor, der zwei Jahre nach der Ratifizierung des Übereinkommens vorzulegen ist. Es liegt im Ermessen des Ausschusses, welche zu-

sätzliche Informationen er von den Staaten nach Abschluss dieses Verfahrens anfordert. Die Ergebnisverfolgung (follow-up) wird vorwiegend anhand der in den Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) des Ausschusses gesetzten Fristen für deren Umsetzung vorgenommen. Sie kann aber auch neue Elemente einbeziehen. Mit der 15. Tagung im November 2018 hatte der Ausschuss insgesamt 28 Staatenberichte diskutiert und die entsprechenden Empfehlungen ausgesprochen. Er stellte fest, dass 19 Staaten die Frist zur Vorlage ihres Berichts zum Teil mehrere Jahre überschritten hatten. Der CED wiederholte seine Absicht, über Staaten, die mehr als fünf Jahre hinter dem Zeitplan liegen, notfalls auch ohne Bericht zu befinden.

### Der ›konstruktive Dialog‹

Der ›konstruktive Dialog‹ zwischen dem CED und der Delegation des jeweiligen Vertragsstaates nimmt in der Regel sechs Stunden in Anspruch, die sich auf zwei Tage verteilen. Der Ausschuss befragt die Delegierten auf der Grundlage des Staatenberichts und weiterer Unterlagen, darunter nicht zuletzt Informationen von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) sowie ein vom Ausschuss ausgearbeiteter Fragenkatalog. Auf dieser Basis erarbeitet der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen an den jeweiligen Staat mit Fristen für die Berichterstattung zu deren Umsetzung. Auf der 14. Tagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte von Albanien, Honduras und Österreich. Japan und Portugal folgten auf der 15. Tagung, ebenso der zweite Dialog mit Mexiko.

### Problembereiche

Die hervorstechenden Probleme in den Staatenberichten waren im Jahr 2018 ähnlich wie bei früher behandelten Staaten und führten zu entsprechenden Empfehlungen. Der Dialog mit Japan brachte den Ausschuss auf der 15. Sitzung dazu, einmal mehr den Rahmen seiner Zuständigkeit abzustecken. Japan erklärte, dass das Thema der ›Trostfrauen‹ zeitlich und materiell nicht in



Im September 2014 verschwanden in der mexikanischen Stadt Iguala 43 Studierende auf dem Weg zu einer Demonstration in Mexiko-Stadt. Im April 2016 demonstrierten Angehörige für die Aufklärung des Falls. FOTO: PICTURE ALLIANCE/AP PHOTO/MARCO UGARTE

die Kompetenz des CED falle. Außerdem habe ein bilaterales Abkommen mit Südkorea aus dem Jahr 2015 dieses Thema völkerrechtlich endgültig geklärt. Der Ausschuss hingegen erinnerte daran, dass die Opferrechte auch in der Gegenwart relevant sind und daher Gegenstand der Staatenberichte sein müssten, auch wenn sie aus der Zeit vor der Ratifizierung des Vertrags stammten. Zudem käme ein bilateraler Vertrag nicht den Pflichten eines internationalen Abkommens wie dem über das Verschwindenlassen gleich.

### Verfahren der Ergebnisverfolgung

Ein Novum auf der 15. Sitzung war ein zweiter Dialog mit Mexiko im Rahmen des ›Follow-Up‹-Verfahrens. In den meisten Fällen beschränkt sich dieses Verfahren auf eine schriftliche Bewertung der Maßnahmen, die die Staaten zur Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen beziehungsweise Empfehlungen unternommen haben, gefolgt von erneuten Empfehlungen durch den CED. Mexiko war angesichts der Fülle von neuen Entwicklungen seit dem ersten Dialog im Jahr 2015 und der weiterhin als gravierend eingeschätzten Zahl von Verschwundenen eingeladen, die Ergebnisverfolgung im Rahmen eines erneuten, umfassenden mündlichen Dialogs in Genf zu absolvieren. Dieser fand kurz vor dem Regierungswechsel in Mexiko statt und führte zu einer Reihe wiederholter und neuer Empfehlungen, deren Umsetzung durch die neue Regierung der Ausschuss nun beobachten wird. Diese innovative Form der Ergebnisverfolgung setzte zugleich ein Zeichen: Der Ausschuss wendet die ihm unter anderem durch Artikel 29, Absatz 4 des Übereinkommens gegebene Möglichkeit kreativ und situationsbedingt an, jederzeit »zusätzliche Angaben« über die Umsetzung der Pflichten aus dem Vertrag anzufordern. Die Konvention selbst sieht keine periodischen Berichte der Vertragsstaaten vor.

### Individualbeschwerden

Artikel 31 der Verschwundenen-Konvention sieht ein Individualbeschwerdeverfahren vor, das von den Vertrags-

staaten gesondert anerkannt werden muss. Davon haben bisher 22 Staaten, also nur ein gutes Drittel, Gebrauch gemacht. Noch immer können sich auch einige europäische Staaten nicht zur Anerkennung der Individualbeschwerde entschließen. Der Ausschuss spricht in all seinen Abschließenden Bemerkungen die dringende Empfehlung aus, Artikel 31 zu ratifizieren. Bisher behandelte der Ausschuss erst eine Individualbeschwerde.

### Länderbesuche

Die Konvention sieht vor, dass der Ausschuss bei Hinweisen auf schwerwiegende Verletzungen der Bestimmungen des Übereinkommens einen Länderbesuch durchführen kann. Der Ausschuss hatte auf der Basis dieser Bestimmung bereits im Jahr 2013 einen Länderbesuch nach Mexiko beantragt und diesen Antrag seitdem mehrfach wiederholt, zuletzt im Dialog mit Mexiko auf der 15. Sitzung. Über die Durchführung des Besuchs wurde auch 2018 keine Übereinkunft erzielt.

### Eilaktionen

Eine Besonderheit der Verschwundenen-Konvention ist die Möglichkeit des Ausschusses nach Artikel 30, »in dringenden Fällen einen Antrag auf Suche und Auffindung einer verschwundenen Person« entgegenzunehmen und den betreffenden Staat um Information zu dieser Person und den getroffenen Maßnahmen zu bitten. Diese Eilaktionen (urgent actions) haben sich inzwischen zu einer der aufwändigsten Tätigkeiten des Ausschusses entwickelt. Erhielt dieser in den Jahren 2012 bis 2014 insgesamt 62 solcher Anträge auf Eilaktionen, waren es zum Zeitpunkt der 15. Sitzung bereits 538. Von diesen als gewaltsam verschwunden gemeldeten Personen wurden 17 lebend, weitere 21 tot gefunden. Die Suche nach den übrigen Personen muss durch die Staaten in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss gemäß Artikel 30, Absatz 4 des Übereinkommens solange fortgesetzt werden, bis ihr Schicksal geklärt ist. Damit hat sich ein

unerwartet großer und exponentiell wachsender Arbeitsbereich aufgetan, der für die mittlerweile fünf Berichterstatte(r)innen und -erstatte(r) des Ausschusses und vor allem für das OHCHR eine enorme Herausforderung darstellt. Diese war bislang nur durch das große Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bewältigen. Ein befristeter Zuschuss des Auswärtigen Amtes brachte dem Sekretariat im Berichtsjahr zwar etwas Entlastung, doch ohne eine deutliche personelle Aufstockung der Abteilung im OHCHR wird der Ausschuss dieser zentralen Aufgabe nicht mehr adäquat nachkommen können.

### Verbesserung der Suche nach Verschwundenen

Durch die Analyse seiner Eilaktionen und der konstruktiven Dialoge über die Staatenberichte sowie durch zahlreiche Informationen von NGOs und Angehörigen von Opfern des Verschwindenlassens stellte der Ausschuss fest, dass die vom Abkommen geforderten Maßnahmen, und hier insbesondere die effektive Suche nach Verschwundenen, fast überall weiterhin sehr unzureichend sind. Seit dem Jahr 2016 arbeitet der Ausschuss an der Systematisierung dieser Informationen und der Erarbeitung von Richtlinien für angemessene Vorgehensweisen bei der Suche nach Verschwundenen, entsprechend den Vorgaben des Übereinkommens. Auf der 15. Sitzung legten die beiden Berichterstatte(r), darunter das deutsche Mitglied im Ausschuss, einen Entwurf vor. Nach gründlicher Diskussion dieser Prinzipien beschloss der CED, diese zu veröffentlichen und alle Interessierten zur Kommentierung einzuladen. Auf der Basis dieser Kommentare werden die beiden Berichterstatte(r) auf der 16. Sitzung im Jahr 2019 einen überarbeiteten Text zur endgültigen Verabschiedung durch den Ausschuss vorlegen.

#### Rainer Huhle

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Rainer Huhle über den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen, VN, 2/2018, S. 87f., fort.)

## Rechtsfragen

### Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeit 2018

- Neue Vorermittlungen in Asien und Lateinamerika
- Weitere Festnahmen
- Freispruch im Bemba-Verfahren

Der Internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) ist wieder in den weltpolitischen Fokus geraten, nachdem der nationale Sicherheitsberater der US-Regierung John Bolton im September 2018 die bereits unter US-Präsident George W. Bush bekannten Verbalattacken nach Den Haag, dem Sitz des ICC, gerichtet hatte. Bolton drohte unter anderem dem ICC-Personal mit der Verhängung von US-Sanktionen. Allerdings überraschte dieser Frontalangriff auf ein zentrales Forum der internationalen Strafjustiz kaum. Neben der generell aggressiven Rhetorik der US-Regierung unter Präsident Donald Trump gegenüber internationalen Organisationen liegt dies sicherlich auch darin begründet, dass die Chefanklägerin Fatou Bensouda ihre (Vor-)Ermittlungen ausweitet und unter Beweis stellt, dass der internationale Charakter des Gerichtshofs ernst gemeint ist. Verschiedene Verfahren schreiten voran, auch wenn dies nicht immer in voller Öffentlichkeit geschieht. Im Anfangsstadium eines Ermittlungsver-

fahrens ist aus taktischen Gründen eine gewisse Zurückhaltung geboten.

### Neue Vorermittlungen

Die für die Öffentlichkeit deutlichsten Fortschritte wurden im Bereich der Vorermittlungen erzielt. Dabei handelt es sich um allgemeine Ermittlungen der Anklagebehörde, in der diese noch nicht auf das gesamte Kooperationsregime des Römischen Statuts, das die rechtliche Grundlage des ICC darstellt, zurückgreifen kann und sich vor allem auf die freiwillige Kooperation von Staaten, internationalen Organisationen sowie nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) stützt. Im Jahr 2018 wurden drei Konflikte auf die Agenda gesetzt, die unterschiedlicher kaum sein könnten.

Im Februar 2018 leitete die Anklagebehörde Vorermittlungen zu Venezuela ein und kündigte an, gewaltsames Vorgehen gegen Demonstrantinnen und Demonstranten sowie Oppositionelle unter dem Blickwinkel eines möglichen

Verbrechens gegen die Menschlichkeit zu analysieren. Diese Vorermittlungen gewannen im September 2018 noch einmal an Bedeutung, da – erstmalig in der Geschichte des ICC – sechs Mitgliedstaaten (Argentinien, Chile, Kanada, Kolumbien, Paraguay, Peru) explizit die Einleitung von Ermittlungen gefordert hatten (referral). Ursprünglich wurde Artikel 14 des Römischen Statuts für einen solchen Zweck geschaffen, in der Vergangenheit allerdings ausschließlich für die Anregung von Ermittlungen des ICC im eigenen Land genutzt, zum Beispiel im Fall von Uganda (self-referral).

Ebenfalls im Februar 2018 wurde bekannt, dass die Chefanklägerin Vorermittlungen zu Geschehnissen auf den Philippinen eingeleitet hatte. Anlass und Gegenstand ist der vom hoch umstrittenen Präsidenten Rodrigo Duterte erklärte »Krieg gegen Drogen«, der mutmaßlich den Tod tausender Menschen zur Folge hatte. Auch außergerichtliche Erschießungen durch die Sicherheitsbehörden sollen erfolgt sein. Die Bekanntgabe der Vorermittlungen hatte zur Folge, dass die Philippinen am 17. März 2018 ihren Rückzug vom Römischen Statut erklärten. Der Gerichtshof stellte allerdings – wie im Fall Burundis – klar, dass mit dem Austritt kein rückwirkender Wegfall der Zuständigkeit einhergehe. Dementsprechend fielen etwaige Straftaten bis zum Austrittsdatum noch in die Zuständigkeit des Gerichts. Der Rückzug der Philippinen, der erst ein Jahr später in Kraft trat, dürfte die Ermittlungen in der Praxis allerdings deutlich erschweren.

Äußerst kompliziert dürften auch die Vorermittlungen im Fall Myanmar und Bangladesch werden, die sich mit möglichen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, in diesem Fall gegen die Bevölkerungsgruppe der Rohingya, befassen. Myanmar ist nicht Mitglied des Römischen Statuts und hat die Zuständigkeit des ICC nicht anerkannt. Mangels einer Resolution des UN-Sicherheitsrats fehlt es dem Gericht mithin an einer Zuständigkeit für die strafrechtliche Ahndung von Verbrechen, die auf dem Territorium Myanmars begangen wurden. Die Chefanklägerin stützt ihre Vorermittlungen daher auf den Mitgliedstaat Bangladesch. In diesen Staat sei eine Vielzahl



Unterstützer des ehemaligen ivorischen Präsidenten Laurent Gbagbo feiern vor dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag. Nach sieben Jahren Untersuchungshaft wurde Gbagbo am 15. Januar 2019 aus Mangel an Beweisen freigesprochen. FOTO: PICTURE ALLIANCE/AP PHOTO/PETER DE JONG



der in Myanmar verfolgten Rohingya geflohen. Da der Fokus der Ermittlungen auf der gewaltsamen Vertreibung der Rohingya liege, bestehe auch ein territorialer Bezug der Taten zu Bangladesch. Die Vorverfahrenskammer bestätigte diese Vorgehensweise mit einer umfangreich begründeten Entscheidung vom 6. September 2018 (ICC-RoC46 (3)-01/18-1) und betonte, dass dem Verbrechen der Vertreibung im Sinne des Artikel 7, Absatz 1 lit. d des Römischen Statuts ein grenzübergreifender Territorialbezug anhafte. Beide Staaten seien als Tatortstaaten im Sinne des Artikels 12, Absatz 2 lit. a des Römischen Statuts anzusehen.

## Weitere Festnahmen

Im Tagesgeschäft des ICC gibt es ebenfalls neue Entwicklungen. Mehrere Beschuldigte wurden im Jahr 2018 festgenommen und in die Haftanstalt des ICC gebracht. Am 31. März 2018 wurde Al-Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud an den Gerichtshof überstellt. Ihm wird vorgeworfen, als Mitglied der Gruppe Ansar Eddine Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im Norden Malis begangen zu haben.

Am 17. November 2018 wurde Alfred Yekatom, einer der Kommandeure der sogenannten Anti-Balaka-Bewegung, festgenommen und in die Niederlande überstellt. Ihm werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der Zentralafrikanischen Republik zur Last gelegt. Am 12. Dezember 2018 wurde Patrice-Edouard Ngaïssona von den französischen Behörden im Auftrag des ICC festgenommen. Als einer der Hauptstrippenzieher der Anti-Balaka soll er die Verantwortung für diverse Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen tragen. Beide Verfahren sind Teil der zweiten Ermittlungsrunde zu den Geschehnissen in der Zentralafrikanischen Republik, die sich seit dem Jahr 2012 abgespielt haben. Die ersten Ermittlungen des ICC zur Zentralafrikanischen Republik betrafen die Jahre 2002 und 2003. Damit sind drei weitere Verdächtige im Gewahrsam des Gerichts und

erwarten ein Verfahren. 13 weitere Beschuldigte werden derzeit mit einem öffentlichen Haftbefehl gesucht. Daneben dürfte es eine Reihe von Haftbefehlen geben, die zur Ergreifung der Gesuchten geheim gehalten werden.

## Freispruch von Jean-Pierre Bemba

Etwa zehn Jahre nach der Verhaftung des Kongolesen Jean-Pierre Bemba am 24. Mai 2008 ist das Verfahren gegen ihn nunmehr abgeschlossen. Nachdem dieser am 21. März 2016 durch die Verfahrenskammer III verurteilt worden war, sprach ihn die Berufungskammer des Gerichts mit Mehrheitsentscheidung vom 6. Juni 2018 frei. Die Verfahrenskammer habe im Urteil schwerwiegende Fehler gemacht und Bemba zu Unrecht als strafrechtlichen Verantwortlichen angesehen. Dieser hätte als ortsabwesender Kommandeur von der Demokratischen Republik Kongo aus nur beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verhalten der von ihm in einem anderen Staat – in diesem Fall in der Zentralafrikanischen Republik – eingesetzten Truppen gehabt. Hinzu kommt laut der Mehrheit der Berufungskammer eine inhaltliche Diskrepanz zwischen der zugelassenen Anklage und den Urteilsgründen.

Das Verfahren gegen Bemba steht sinnbildlich für einen der größten Kritikpunkte an der internationalen Strafjustiz. Es wird zu Recht moniert, dass die – unzweifelhaft komplexen – Verhandlungen am ICC äußerst lange dauern. Dies ist nicht nur eine finanzielle und logistische Belastung für einen Gerichtshof, der aufgrund der Masse an (Vor-)Ermittlungen in verschiedenen Weltregionen mit diversen Sprachen bereits an Kapazitätsgrenzen stößt. Der Fall Bemba zeigt, dass die Verfahrensdauer auch schwerwiegende persönliche Konsequenzen für Beschuldigte haben kann, bei denen eine Straftat nicht nachweisbar ist.

Zwar gilt auch vor internationalen Strafgerichten formal die Unschuldsvermutung. Diese ist bei dem Zusammenspiel aus – oft nachvollziehbaren – verfahrenssichernden Inhaftierungen und

langjähriger Verfahrensdauer allerdings weitgehend eine leere Hülle. Mit Erlass und Vollstreckung des Haftbefehls und einem weltöffentlichen Verfahren werden Fakten geschaffen, die auch ein nachträglicher Freispruch nicht beseitigen kann. Ein solcher Verfahrensverlauf lässt sich in der Praxis wohl nur vermeiden, wenn Anklagebehörde und Vorverfahrenskammern sicherstellen, dass nur die Verfahren vor Gericht landen, bei denen von Anfang an eine belastbare Grundlage vorliegt. Eine beweisbasierte Vorauswahl ist sowohl ein praktisches Gebot als auch eine Notwendigkeit für eine Institution, die sich den Schutz der Menschenrechte auf die Fahne geschrieben hat. Eine kritische Analyse des Bemba-Falls und der mahnenden Worte der Berufungskammer ist daher absolut wünschenswert. Ganz ähnliche Kritik wird am Verfahren gegen den ehemaligen ivoirischen Präsidenten Laurent Gbagbo laut. Dieser wurde mit Verfahrenskammerentscheidung vom 15. Januar 2019 nach circa sieben Jahren Untersuchungshaft freigesprochen. Auch hier hielten die Richterinnen und Richter die Beweise für eine strafrechtliche Beteiligung für unzureichend.

## Ausblick

Trotz all der Kritik an der Verfahrensführung in den Fällen Bemba und Gbagbo darf nicht verkannt werden, dass die Sanktionierung systemischen Unrechts ein komplexes Unterfangen ist. Vor allem in Verfahren gegen amtierende Machthaber sind dem ICC praktische Grenzen gesetzt. Die Ressourcen des Gerichtshofs sind limitiert, er benötigt das Wohlwollen seiner Mitgliedstaaten durch Finanzierung und Unterstützung bei den Ermittlungen, denn: An gewaltsam ausgetragenen Konflikten mangelt es bedauerlicherweise nicht.

### Mayeul Hiéramente

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mayeul Hiéramente, Internationaler Strafgerichtshof, Tätigkeiten 2017, VN, 2/2018, S. 89f., fort.)

## Umwelt

### Übereinkommen über die biologische Vielfalt |

#### 14. Vertragsstaatenkonferenz 2018

#### Cartagena-Protokoll | 9. Vertragsstaatenkonferenz 2018

#### Nagoya-Protokoll | 3. Vertragsstaatenkonferenz 2018

- Zunehmende Zerstörung der Biodiversität
- Erarbeitung eines neuen Strategieplans
- Neue Technologien und ihre Regulierung

Die 14. Vertragsstaatenkonferenz des **Übereinkommens über Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD)** fand vom 13. bis 29. November 2018 im ägyptischen Scharm El-Scheich statt. Parallel dazu traten die neunte Vertragsstaatenkonferenz des **Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit** sowie die dritte Vertragsstaatenkonferenz des **Nagoya-Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile** zusammen. Im Vorfeld wurde zudem ein afrikanischer Gipfel zu Biodiversität auf Ministerebene abgehalten. Die CBD-Vertragsstaatenkonferenz mit etwa 3800 Teilnehmenden hatte eher den Status eines Arbeitstreffens. Neben den Sicherheitsproblemen in Ägypten war dies einer der Gründe für die relativ geringe Teilnehmerzahl. Die Konferenz fasste 37 Beschlüsse, ferner gab es jeweils 16 Beschlüsse bei den Vertragsstaatentreffen der Cartagena- und Nagoya-Protokolle.

Die Exekutivsekretärin Cristiana Paşca Palmer setzte den Rahmen für die Konferenz mit der eindringlichen Warnung, dass die Menschheit derzeit auf einem Pfad der rapiden Zerstörung der biologischen Vielfalt sei. Es handle sich um eine Katastrophe mit dramatischen Konsequenzen nicht nur für die Natur, sondern auch für die Lebensgrundlagen der Menschheit, vor allem für die Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. Der aktuelle Strategieplan mit seinen im Jahr 2008 in Nagoya beschlossenen Aichi-Biodiversitätszielen zum Erhalt der biologischen Vielfalt läuft im Jahr 2020 aus. Auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz in Beijing wird man nächstes Jahr eine Bilanz ziehen, deren wesentliche

Inhalte bereits bekannt sind: Die meisten Ziele werden weit verfehlt, da für ihre Erreichung die heutige Landwirtschafts- und Wirtschaftsweise grundlegend geändert werden müsste. Diese Änderungen sind aber nicht in Sicht. Viele Delegierte stimmten in den pessimistischen Grundtenor der Exekutivsekretärin ein, ohne Hinweise zu geben, wie man daran etwas ändern könnte. Gleichzeitig betonten viele, dass das Ambitionsniveau noch erhöht werden müsste.

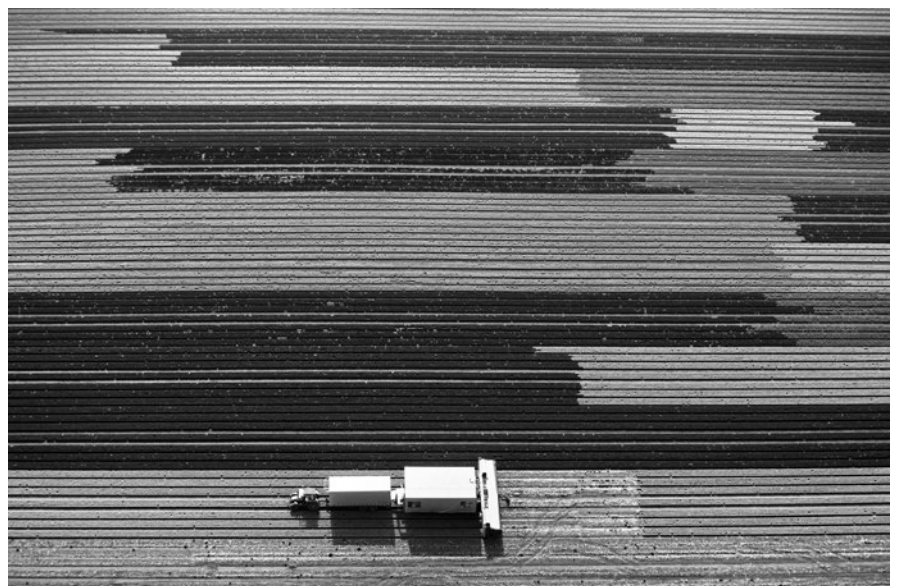
### Zentrale Themen

Hauptthemen der Konferenz waren die Erneuerung des Strategieplans für die biologische Vielfalt für die Jahre 2011 bis 2020 sowie der Umgang synthetischer Biologie, Technologien zur Genmanipulation und Genom-Analyse.

### Ein neuer Strategieplan

Der bisherige Strategieplan reicht nicht aus, um den raschen Schwund der Artenvielfalt aufzuhalten, selbst wenn er tatsächlich umgesetzt würde. Diese Problematik konnte in Scharm El-Scheich nicht gelöst werden. So wurde ein dichtes Programm an Folgetreffen beschlossen, damit das Thema wenigstens auf dem Konferenzkalender bleibt. Bis zur 15. Vertragsstaatenkonferenz, die den neuen Strategieplan beschließen soll, wird es fünf Zwischenkonferenzen geben, auf denen über die Nachfolgeagenda verhandelt werden soll. Ein zentraler Streitpunkt ist dabei wie so oft die Finanzierung: Die Entwicklungsländer sind nur zu Mehranstrengungen bereit, wenn die Industrieländer dafür mehr finanzielle Mittel bereitstellen. Dies ist einstweilen nicht in Sicht.

Das zweite zentrale Thema der Verhandlungen war wiederholt neue Technologien und deren Regulierung. Hier waren die Rollen umgekehrt: Die Entwicklungsländer stellten Forderungen, während sich die Industrieländer in der Defensive befanden. Synthetische Biologie – die Erschaffung neuer Lebewesen im Labor –, war bereits bei der vorherigen Vertragsstaatenkonferenz ein Streitthema. Dort hatte man sich immerhin auf eine Definition von synthetischer Biologie geeinigt. Das Mandat der



Felder in Deutschland, wie hier zum Anbau von Salat in Schleswig-Holstein, sind überwiegend Monokulturen. Diese zählen zu den weltweit verbreiteten Landnutzungsmustern, die die Biodiversität massiv gefährden. FOTO: PICTURE ALLIANCE/IMAGEBROKER/HOLGER WEITZEL

dafür eingerichteten *Ad-hoc*-Gruppe technischer Sachverständiger war damals fortgesetzt worden, da ihre Arbeit für potenzielle Regulierungsversuche und das Verständnis dieser neu aufkommenden Technologien unverzichtbar ist.

### Der Umgang mit ›Gen-Antrieben‹

Im Kern geht es darum, das Genom von Lebewesen zu bearbeiten und mit ›Gen-Antrieben‹ (gene drives) anders zusammenzusetzen. Damit kann unter anderem die Vererbungsfähigkeit solcher Mutationen beeinflusst werden, sodass sich diese Genelemente auf sämtliche Nachkommen ausbreiten und nicht, wie in der natürlichen Auslese, potenziell wieder verschwinden. Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) fordern angesichts der weitreichenden Konsequenzen ein Moratorium, bis diese Technologie besser erforscht ist.

Ein solcher Moratoriumsbeschluss wurde bislang nicht gefasst. Nach intensiven und kontroversen Diskussionen einigten sich die Delegierten auf eine Vereinbarung, die Regierungen unter anderem dazu verpflichtet, vor einer Freilassung von mit ›Gen-Antrieben‹ manipulierten Organismen die Zustimmung von »potenziell betroffenen indigenen und lokalen Gemeinschaften« einzuholen. Die Regierungen sollen bei den ›Gen-Antrieben‹ nach dem Vorsorgeprinzip verfahren, ein in den Vereinten Nationen höchst umstrittener Begriff, und eine wissenschaftlich fundierte, fallbezogene Risikoabschätzung sowie Risikomanagement-Verfahren anwenden, vor allem bei Freisetzungen in die Umwelt (CBD/COP/DEC/14/19).

### Neue Möglichkeiten durch digitalisierte Genome

Ein weiterer Beschluss zu einer neuen Technologie betrifft die digitale Sequenzierungs-Information (DSI) von genetischen Ressourcen. Digitalisierte Genome ersetzen immer häufiger reale biologische Proben mit wissenschaftlich oder kommerziell interessanten genetischen Informationen, sodass solche Proben gar nicht mehr außer Landes geschafft werden müssen, um verwertet zu werden: Sie können online verschickt werden. Damit würde das Nagoya-Protokoll, das den gerechten Vorteils-

ausgleich aus der Nutzung solcher genetischen Ressourcen zwischen Herkunftsländern und Anwendern regelt, zunehmend ins Leere laufen. Es bezieht sich nämlich auf genetische Ressourcen, die materiell von einem Land ins andere gebracht werden. DSI entpuppte sich rasch als äußerst schwieriges Thema – bemerkenswert für eine Frage, die erst auf der letzten Vertragsstaatenkonferenz überhaupt auftauchte. Nach langem Tauziehen wurde ein wissenschaftlich-politischer Prozess zu diesem Thema und die Einrichtung einer erweiterten *Ad-hoc*-Gruppe technischer Sachverständiger beschlossen (CBD/COP/DEC/14/20). Diese soll Studien zu einer Reihe zentraler Themen erstellen, unter anderem zur Nachverfolgbarkeit von DSI und zur Rolle öffentlicher und privater Datenbanken. Diesem durchaus inhaltsleeren Beschluss muss man entgegenhalten, dass angesichts massiv divergierender Interessen und ihrer erheblichen wirtschaftlichen Implikationen ohne weiteres auch kein Ergebnis möglich gewesen wäre.

### Konflikt zwischen dem Globalen Norden und Süden?

Wieder einmal findet sich die CBD in einem klassischen Nord-Süd-Spannungsfeld wieder. Brauchbare Beschlüsse zum Nachfolgeinstrument des Strategieplans für die Jahre 2020 bis 2030, die mehr bewirken als der aktuelle Plan, wird es nur geben, wenn die Staaten des Globalen Nordens finanzielle Mittel bereitstellen und sich bei der Regulierung von synthetischer Biologie und den damit zusammenhängenden Technologien sowie der DSI auf die Interessenlage der biodiversitätsreichen Entwicklungsländer zubewegen. Umgekehrt wird der Globale Süden auch beim Schutz der Biodiversität liefern müssen, wenn er aus dem CBD-Instrumentarium relevante finanzielle Mittel erwartet. Dies ist die Gemengelage vor der 15. Vertragsstaatenkonferenz, die zeitgleich zu Deutschlands Präsidentschaft der Europäischen Union (EU) stattfinden wird und bei der es zu beiden großen Themenkomplexen Entscheidungen geben muss, damit die CBD relevant bleibt.

Die zentrale Aufgabe der CBD, die Artenvielfalt der Erde zu bewahren, nimmt in der öffentlichen Diskussion einen immer größeren Raum ein. Studien wie der veröffentlichte sechste Umweltbericht, der Welt-Umweltausblick (Global Environment Outlook – GEO), des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) zeigen wie dramatisch die Lage 27 Jahre nach der Unterzeichnung der CBD während der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) im Jahr 1992 in Rio de Janeiro geworden ist. Sowohl der Globale Norden als auch der Globale Süden halten an den Wirtschaftsmustern fest, insbesondere an den Landnutzungsmustern, die die gravierende Krise der Artenvielfalt der Erde ausmachen. In einer globalisierten Weltwirtschaft wirkt diese Trennung anachronistisch: Die biodiversitätszerstörenden Landnutzungsmuster im Globalen Süden, etwa für Soja-Monokulturen oder Palmölplantagen, sind bestens in Weltmärkte integriert und bedienen die Nachfrage im Norden und Süden. Zu dominant sind die wirtschaftlichen Interessen derjenigen, die die Verursacher dieser dramatischen Krise sind, um hier regulierend einzugreifen.

Viele der Beschlüsse der 14. Vertragsstaatenkonferenz drehten sich daher um die Integration von Biodiversitätsaspekten in andere Politikbereiche und um die Kooperation mit Bereichen wie Bergbau, dem Finanzsektor oder Gesundheit. Am Ende wird es ausschlaggebend sein, ob und in welchem Umfang es den Delegierten gelingt, der Biodiversität in ihren eigenen Staaten mehr Gewicht in der Tagespolitik zu verleihen. Nur dann wird das Nachfolgeinstrument des Strategieplans erfolgreicher sein als bisher.

#### Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über das Übereinkommen über biologische Vielfalt, das Cartagena-Protokoll und das Nagoya-Protokoll, VN, 2/2017, S. 87f., fort.)

# Personalien

## Friedenssicherung

Am 31. Januar 2019 wurde **Michael Lollesgaard** zum neuen Leiter der Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung des Hodeidah-Abkommens (UNMHA) in Jemen ernannt. Der dänische General folgt auf den Niederländer Patrick Cammaert. Lollesgaard bringt 30 Jahre nationale und internationale militärische Erfahrung in seine Position ein: In den Jahren 2015 bis 2016 leitete er die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) und war im Anschluss militärischer Vertreter Dänemarks bei der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO).



Armida Salsiah Alisjahbana  
UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

zwischen 2012 und 2014 Ko-Vorsitzende der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit (GPEDC). Als Mitglied im hochrangigen unabhängigen Beraterteam unterstützte sie im Jahr 2016 den Dialog des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) über die langfristige Positionierung des UN-Entwicklungssystems im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Der Norweger **Geir O. Pedersen** (vgl. Personalien, VN, 2/2007, S. 80 und VN, 3/2005, S. 108f.) ist neuer Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Syrien. Er folgt auf den italienisch-schwedischen Diplomaten Staffan de Mistura (vgl. unter anderem Personalien, VN, 4/2014), der im November 2018 nach mehr als vier Jahren im Amt zurückgetreten war. Pedersen war seit dem Jahr 2017 Botschafter Norwegens in China und

zuvor Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in New York (2012–2017). Er war unter anderem als Sonderkoordinator für Libanon tätig (2007–2008) und in den 1990er Jahren an den Verhandlungen zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) beteiligt, die 1993 zum Friedensvertrag von Oslo führten.

## Umwelt

Die Dänin **Inger Andersen** ist neue Exekutivdirektorin des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP). Die Generalversammlung bestätigte ihre Nominierung am 20. Februar 2019. Die 60-Jährige folgt auf den Norweger Erik Solheim (vgl. Personalien, VN, 4/2016, S. 183), der wegen Unregelmäßigkeiten in seinen Dienstreiseabrech-



Geir O. Pedersen  
UN PHOTO: PIERRE ALBOUY

nungen im November 2018 zurückgetreten war. Andersen ist seit dem Jahr 2015 Generaldirektorin der Internationalen Union für die Erhaltung der Natur (ICUN). Zuvor hatte sie verschiedene Führungspositionen inne, unter anderem bei der Weltbank, wo sie für die Themen Wasser, Umwelt und nachhaltige Entwicklung mit besonderem Schwerpunkt auf Afrika und dem Nahen Osten zuständig war.

**Luis Alfonso de Alba** wurde am 9. November 2018 zum Sondergesandten des Generalsekretärs für den UN-Klimagipfel 2019 in New York ernannt. In dieser Position übernimmt er die Leitung, Steuerung und strategische Ausrichtung des von António Guterres initiierten Treffens. Ziel ist es unter anderem, die im Klimaübereinkommen von Paris vereinbarten Maßnahmen voranzubringen. De Alba war zuvor Unterstaatssekretär für Lateinamerika und die Karibik im Außenministerium Mexikos. Er blickt auf langjährige Erfahrungen als Ständiger Vertreter Mexikos bei der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) sowie bei den Vereinten Nationen in New York und in Genf zurück.

Zusammengestellt von  
Juliane Pfordte.

## Sekretariat

Am 13. September 2018 ernannte UN-Generalsekretär António Guterres die Indonesierin **Armida Salsiah Alisjahbana** zur Exekutivsekretärin der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (ESCAP). Die Wirtschaftswissenschaftlerin folgt auf Shamshad Akhtar aus Pakistan. Alisjahbana war in den Jahren 2009 bis 2014 Ministerin für nationale Entwicklungsplanung und

# Soziale Menschenrechte weltweit betrachtet

Markus Kaltenborn



Nina-Claire Himpe

**Die Universalisierung sozialer Menschenrechte am Beispiel sozialer Grundsicherung**

Baden-Baden:  
Nomos 2017, 431 S.,  
79,00 Euro

Nachdem die soziale Sicherung in der internationalen Menschenrechtsdiskussion lange Zeit ein Schattendasein gefrischtet hat, ist sie in den letzten beiden Dekaden stärker in den Vordergrund des Interesses gerückt. Dies liegt vor allem daran, dass in einigen Schwellen- und Entwicklungsländern neue Sozialschutzsysteme teilweise sehr erfolgreich umgesetzt worden sind. Auch in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) ist das Thema zu finden. Die gewachsene Aufmerksamkeit für dieses sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene angesiedelte Politikfeld zeigt sich seit einigen Jahren ebenso in der rechtswissenschaftlichen Diskussion. Ein Beispiel hierfür ist die Dissertation von Nina-Claire Himpe, in der es um die internationale Rechtsentwicklung in Bezug auf den Aufbau von Systemen der sozialen Grundsicherung geht.

Im ersten Hauptteil der Arbeit (Kapitel 3) erhalten die Leser einen sehr informativen Einblick in die Entstehungsgeschichte sowohl der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) als auch des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR, kurz: Sozialpakt). Himpe analysiert ausführlich den Beitrag, den die ideologisch unterschiedlich ausgerichteten Staatengruppen sowie einzelne Regierungen mit ihren jeweiligen Verfassungstraditionen zur Formulierung der in den beiden Dokumenten enthaltenen sozialen Menschenrechte geleistet haben, insbesondere der Rechte auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard.

Die sich hieran anschließende Auswertung der von den Vertragsstaaten des Sozialpaktes eingereichten Staatenberichte (Kapitel 4) hält aufschlussreiche Informationen bereit. Allerdings wird in diesem Abschnitt in erster Linie – und damit leider etwas einseitig – auf Artikel 11 des Sozialpakts, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Bezug genommen. Dies mag eine gewisse Berechtigung vor dem Hintergrund haben, dass diese Norm in dem Fragenkatalog des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) zum Staatenberichtsverfahren den Anknüpfungspunkt für die Berichterstattung zu Armutsbekämpfungsmaßnahmen bildet. Dennoch wäre es sicher hilfreich gewesen, Artikel 9 des Sozialpakts, das Recht auf soziale Sicherheit, etwas stärker in die Analyse einzubeziehen. Schließlich bildet dieser die rechtliche Grundlage unter anderem für nicht beitragsbasierte Leistungen wie Sozialhilfe und andere Formen der Grundsicherung.

Lesenswert sind nicht zuletzt die im abschließenden Kapitel 5 vorgestellten Fallstudien zu Grundsicherungssystemen in China, Deutschland, Indien, Mexiko und Russland. Sie veranschaulichen die Vielfalt der weltweit eingesetzten Instrumente im Kampf gegen Armut und zeigen, welchen Beitrag hierzu das Verfassungsrecht beziehungsweise das einfache Recht zu leisten vermag. Doch nicht nur für rechtlich Vorgebildete, auch für diejenigen, die generell an Fragen der globalen sozialen Sicherung interessiert sind, ist das Buch von Himpe eine anregende Lektüre.

# Zwischen Idealismus und Realismus

Michele Tan

Der provokante Titel des Buches verdient Anerkennung. Für die gewöhnlichen Leser geht dieser auf den absichtlichen Betrug einer der angesehensten und bekanntesten Organisationen der Welt ein. Für Soziologen und Organisationstheoretiker handelt es sich um eine spannende Fallstudie über eine Organisation, die jeder schätzt und die von Skandalen weitgehend unbeeinflusst geblieben ist.

Julia Hagns Buch wird jedoch jene enttäuschen, die anstößige Geschichten über das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) erwarten. Die Studie kann einen theoretischen Rahmen bieten, der die Frustration und Ernüchterung erklärt, die viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vereinten Nationen tagtäglich empfinden.

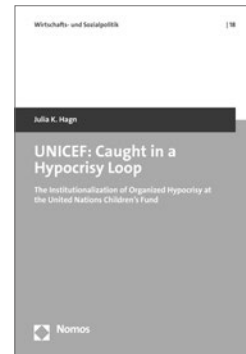
Hagns Ziel ist es, die unerwartete Beständigkeit »organisierter Heuchelei« anhand ihres Institutionalisierungsprozesses zu erklären. In der ersten Hälfte des Buches untersucht sie die bestehenden theoretischen Konzepte, die sich in den Internationalen Beziehungen auf Inkonsistenzen zwischen Handlung und Rhetorik beziehen. Internationale Organisationen sind mit konkurrierenden Anforderungen und widersprüchlichen Umweltbedingungen konfrontiert. Dies führt dazu, dass sie Handlungen und Rhetorik zunächst entkoppeln, um sowohl ihrem Auftrag als auch den Erwartungen unterschiedlicher Interessengruppen zu entsprechen. Dieser Spagat wird oft durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verinnerlicht und damit institutionalisiert.

In der zweiten Hälfte zeichnet die Autorin UNICEFs allmähliche Hinwendung zu einem menschenrechtsbasierten Programmansatz nach. Drei verschiedene Exekutivdirektoren versuchten, sich an die widersprüchlichen Anforderungen anzupassen, indem sie ein Bild von UNICEF als weltweiter

Kinderrechtsorganisation sowie als führender Architekt und Verfechter des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child – CRC) pflegten. Gerade UNICEFs Ruf als eine effektive Organisation behindert jedoch eine Umorientierung von einem bedarfsorientierten zu einem rechtsbasierten Ansatz in der Programmarbeit. Stattdessen wird häufig eine – gezwungenermaßen – eng auf unmittelbare Erfordernisse ausgerichtete Programmarbeit als rechtsbasiert dargestellt. UNICEF hat vermieden, sich klar entweder als humanitäre oder als politische Organisation zu positionieren und schlingert zwischen den beiden Ansätzen hin und her.

Die Studie bestätigt, dass »organisierte Heuchelei« funktional ist und fortbesteht, solange es keinen Grund gibt, sich anders zu verhalten. Die Kosten dessen schildert Hagn nur auf zwei Seiten. Die »organisierte Heuchelei« beraube den rechtsbasierten Ansatz seiner treibenden Kraft und diskreditiere damit das eigentliche Menschenrechtskonzept. Hagn kritisiert die Führungsebene dafür, die Menschenrechte nicht effektiv verankert und die Organisation reformiert zu haben.

Obwohl die Studie einen wichtigen Beitrag zur Organisationspsychologie leistet, geht sie zurück in die Zeit vor US-Präsident Donald Trump. Angesichts wachsender globaler Spannungen, schwindender finanzieller Beiträge traditioneller Geldgeber und tiefgreifender technologischer Veränderungen stehen die Vereinten Nationen heute mehr denn je unter Druck. Es wird sich zeigen, ob sich UNICEF in Reaktion auf das sich verlagernde oder gar ausgehebelte globale Normengefüge aus den Fängen der »Scheinheiligkeitsschleife« lösen kann und für einen übergreifenden rechtsbasieren Ansatz entscheidet oder bei einem eher humanitären Nothilfevorgehen stecken bleibt.



Julia Hagn

**UNICEF: Caught in a Hypocrisy Loop. The Institutionalisation of Organised Hypocrisy at the United Nations Children's Fund**

Baden-Baden:  
Nomos 2018, 270 S.,  
59,00 Euro

# Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Auswahl der Resolutionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Dezember 2018 bis März 2019 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: [www.un.org/Depts/german](http://www.un.org/Depts/german)

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Reform</b>	A/RES/73/281	22.12.2018	Die Generalversammlung nimmt Kenntnis vom Bericht des Generalsekretärs »Paradigmenwechsel im Management der Vereinten Nationen: Vergleichende Bewertung von Personalmanagementstrukturen« (A/73/366). Sie schließt sich den Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Bericht des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen an (A/73/411). Die Generalversammlung billigt den Vorschlag des Generalsekretärs, die Hauptabteilung Managementstrategie, Grundsatzpolitik und Regeleinhaltung (DMSPC) sowie die Hauptabteilung Operative Unterstützung (DOS) zu implementieren. Sie betont, dass sichergestellt werden muss, dass beide Abteilungen regelmäßig und direkt zusammenarbeiten.	ohne Abstimmung angenommen
Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Afghanistan</b>	S/RES/2460(2019)	15.3.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das zuletzt in seiner Resolution 2405(2018) genannte Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 17. September 2019 zu verlängern. Er fordert zudem alle afghanischen und internationalen Parteien auf, sich mit der UNAMA bei der Erfüllung ihres Mandats und bei den Anstrengungen zur Förderung der Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals im gesamten Land abzustimmen.	einstimmige Annahme
<b>Afrika</b>	S/RES/2457(2019)	27.2.2019	Der Sicherheitsrat begrüßt die Entschlossenheit der Afrikanischen Union (AU), förderliche Bedingungen für das Wachstum, die Entwicklung und die Integration des Kontinents zu schaffen, die in ihrem Ziel, die Waffen in Afrika bis zum Jahr 2020 zum Schweigen zu bringen, und dem dafür notwendigen Gesamtfahrplan zum Ausdruck kommt. Ferner erkennt der Rat an, dass es im Wesentlichen bei der AU liegt, ihren Mitgliedstaaten, Bürgerinnen und Bürgern sowie Institutionen, einschließlich der Zivilgesellschaft, ein konfliktfreies Afrika zu schaffen, dass aber gleichzeitig internationale Zusammenarbeit und Partnerschaft notwendig sind, um die Fortschritte bei der Verwirklichung dieses kontinentweiten Ziels zu beschleunigen.	einstimmige Annahme
<b>Guinea-Bissau</b>	S/RES/2458(2019)	28.2.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis zum 28. Februar 2020 zu verlängern. Er schließt sich den Empfehlungen des Generalsekretärs in Bezug auf die Umstrukturierung des UNIOGBIS und die Neuordnung seiner Aufgaben nach Prioritäten für die Wahlphase, nach den Wahlen und in der Übergangsphase an. Ferner beschließt der Rat, dass das UNIOGBIS ab Juni 2019 als straffer organisierte besondere politische Mission für die Erbringung Guter Dienste tätig sein und unter der Leitung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs auf der Ebene eines Beigeordneten Generalsekretärs stehen soll.	einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
<b>Irak</b>	S/PRST/2019/1	19.2.2019	Der Sicherheitsrat würdigt die laufenden Bemühungen der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) zur Durchführung der Resolution 2107(2013). Er begrüßt ferner die starken bilateralen Beziehungen zwischen Irak und Kuwait, würdigt die Regierung Kuwaits für ihre anhaltende Unterstützung der Bemühungen Iraks zur Herbeiführung von Stabilität und begrüßt die Bemühungen Iraks, alle verbleibenden Verpflichtungen im Einklang mit den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats zu erfüllen.	
<b>Jemen</b>	S/RES/2452(2019)	16.1.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, für einen Zeitraum von zunächst sechs Monaten eine besondere politische Mission, die Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung des Hudaïda-Abkommens (UNMHA), einzurichten, um die Durchführung des Abkommens über die Stadt Hudaïda und die Häfen von Hudaïda, Salif und Ras Issa gemäß dem Stockholmer Abkommen (S/2018/1134) zu unterstützen.	einstimmige Annahme
	S/RES/2456(2019)	26.2.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, die in der Resolution 2140(2014) verhängten Maßnahmen, die die finanziellen Vermögenswerte, wirtschaftlichen Ressourcen sowie das Reiseverbot betreffen, bis zum 26. Februar 2020 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, das in der Resolution 2140(2014) sowie in Ziffer 21 der Resolution 2216(2015) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 28. März 2020 zu verlängern.	einstimmige Annahme
<b>Somalia</b>	S/RES/2461(2019)	27.3.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 31. März 2020 zu verlängern. Er verurteilt nachdrücklich die Angriffe der terroristischen Gruppe Al-Shabaab, einschließlich der Angriffe in der Region, und legt den Vereinten Nationen im Hinblick auf den Terroranschlag vom 1. Januar 2019 auf das UN-Gelände in Mogadischu nahe, weiterhin mit der Bundesregierung Somalias und der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) darauf hinzuwirken, die Sicherheit des UN-Geländes zu erhöhen.	einstimmige Annahme
<b>Sudan</b>	S/RES/2455(2019)	7.2.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der ursprünglich gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 12. März 2020 zu verlängern. Der Rat ersucht diese, dem Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1591(2005) betreffend Sudan spätestens am 12. August 2019 einen Zwischenbericht über ihre Tätigkeit sowie bis zum 13. Januar 2020 einen Schlussbericht mit ihren Feststellungen und Empfehlungen vorzulegen.	einstimmige Annahme
<b>Südsudan</b>	S/RES/2459(2019)	15.3.2019	Der Sicherheitsrat verlangt, dass alle Konfliktparteien die Kampfhandlungen in ganz Südsudan umgehend einstellen und einen politischen Dialog aufnehmen. Er verlangt ferner, dass die Regierung Südsudans umgehend aufhört, die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) bei der Durchführung ihres Mandats zu behindern und beschließt, ihr Mandat bis zum 15. März 2020 zu verlängern.	+14; -0; =1 (Russland)
<b>Zentralafrikanische Republik</b>	S/RES/2454(2019)	31.1.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2399(2018) festgelegten Maßnahmen und Bestimmungen, das Waffenembargo, Reiseverbot und das Einfrieren finanzieller und wirtschaftlicher Vermögenswerte betreffend, bis zum 31. Januar 2020 zu verlängern. Er beschließt ferner, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 29. Februar 2020 zu verlängern.	einstimmige Annahme
<b>Zypern</b>	S/RES/2453(2019)	30.1.2019	Der Sicherheitsrat fordert die beiden Seiten, insbesondere die Führer der beiden zyprischen Volksgruppen, und alle beteiligten Parteien auf, aktiv, produktiv und mit Offenheit und Kreativität aufeinander zuzugehen, sich uneingeschränkt zu einem Prozess zu bekennen, der zu einer Regelung unter der Ägide der Vereinten Nationen führt, die Konsultationen der Vereinten Nationen zur Wiederaufnahme der Verhandlungen zu nutzen und jede Handlung zu vermeiden, die die Erfolgchancen beeinträchtigen könnte. Er beschließt ferner, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Juli 2019 zu verlängern.	einstimmige Annahme



**VEREINTE NATIONEN**

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

**Herausgeber:**

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

**Leitung der Redaktion:** Dr. Patrick Rosenow  
Redaktion/DTP: Monique Lehmann, Juliane Pfordte, 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  
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0  
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de  
Internet: www.bwv-verlag.de

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich  
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

**Bezugspreise des BWV:**

Jahresabonnement Printausgabe 67,- Euro\*  
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro\*  
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro\*  
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 120,- Euro\*  
Einzelheft 13,- Euro\*  
\*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

**Bestellungen nehmen entgegen:**

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

**Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:**

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

## Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

**Vorstand**

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)  
Dr. Ekkehard Griep (Stv. Vorsitzender)  
Prof. Dr. Sven Simon (Stv. Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Isabelle Beaucamp  
Hannah Birkenkötter  
Dr. Thomas Held  
Gabriele Köhler  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
Inga Christina Müller  
Winfried Nachtwei  
Ann-Christine Niepelt  
Tim Richter  
Kooptiert: Dr. Viviane Brunne (VDBIO)

**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  
Joschka Fischer  
Dr. Alexander Gunther Friedrich  
Sigmar Gabriel  
Heike Hänsel  
Dr. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Angela Kane  
Dr. Dieter Kastrup  
Dr. Inge Kaul  
Dr. Klaus Kinkel  
Karin Kortmann  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Dr. Kerstin Leitner  
Walter Lewalter  
Thomas Matussek  
Karin Nordmeyer  
Karl Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Prof. Dr. Beate Rudolf  
Dr. Michael Schaefer  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer  
Peter Schumann  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Dr. Reinhard Schweppe  
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  
Dr. Rainer Wend

Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Dr. Almut Wieland-Karimi  
Dr. Peter Wittig  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Prof. Dr. Christoph Zöpel

**Redaktionsbeirat**

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

**Forschungsrat**

Dr. Marianne Beisheim  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Prof. Dr. Gisela Hirschmann  
Prof. Dr. Thomas Kleinlein  
Dr. Anne Koch  
Prof. Dr. Andrea Liese  
Prof. Dr. Sven Simon  
Dr. Cornelia Ulbert  
Dr. Silke Weinlich  
Prof. Dr. Norman Weiß

**Landesverbände**

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

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

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

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Dustin Dehez  
info@dgvn-hessen.org

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

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

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

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