



VEREINTE NATIONEN

3|22

70. Jahrgang | Seite 97–144
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Nachhaltige Bevölkerungspolitik

Bevölkerung und nachhaltige Entwicklung

Frank Swiaczny

Religiöse Organisationen als Partner

Lorena Führ · Catherina Hinz

Brauchen wir eine Weltaltenrechtskonvention?

Lutz Leisering · Jürgen Focke

Funktioniert eine nachhaltige Bevölkerungspolitik?

Liebe Leserinnen und Leser,

mittlerweile leben knapp acht Milliarden Menschen auf der Erde, bei steigender Tendenz. Bis zum Jahr 2100, so die Prognosen der Vereinten Nationen, werden rund elf Milliarden Menschen auf unserem Planeten leben. Gleichzeitig schwinden die Ressourcen der Erde und der Klimawandel – die Folge von übermäßigem, klimaschädlichem Ressourcenverbrauch – schreitet unvermindert voran. Bekannt ist, dass zwar die höchsten Zuwachsraten der Bevölkerung auf dem afrikanischen Kontinent zu verzeichnen sind, der Ressourcenverbrauch pro Kopf jedoch im Globalen Norden deutlich höher ist. Nachdem das Credo einer staatlichen Geburtenkontrolle seit der Weltbevölkerungskonferenz von Kairo im Jahr 1994 grundsätzlich zugunsten einer selbstbestimmten Familienplanung gewichen ist, verschiebt sich seit einigen Jahren die Steuerung globaler Bevölkerungspolitik auf den Aspekt der nachhaltigen Entwicklung. Sie setzt sich zum Ziel, das Bevölkerungswachstum durch bessere Gesundheit, Bildung, Geschlechtergerechtigkeit, aber vor allem durch eine nachhaltige Lebensweise zu bremsen. Und langfristig wird die Weltbevölkerung im Durchschnitt älter, was neue Herausforderungen mit sich bringt. Wie kann nachhaltige Bevölkerungspolitik also besser gelingen und international koordiniert werden, um die Erde weiterhin als einen lebenswerten Ort zu erhalten? Mit dieser Frage beschäftigen sich die Autorinnen und Autoren in diesem Heft.



Frank Swiaczny sieht die Notwendigkeit, die wachsende Weltbevölkerung mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen, als eine geteilte Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Der steigende Konsum einer kleinen Gruppe mit dem höchsten Einkommen ist dabei die größte Herausforderung. Um die wachsende Zahl an Menschen gut zu versorgen, müssen nicht nur Regierungen, sondern können auch religiöse Organisationen helfen, Veränderungen mitzugestalten, argumentieren **Lorena Führ** und **Catherina Hinz**. Welche Bedeutung der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) bei der internationalen Bevölkerungspolitik hat, erläutert die Exekutivdirektorin **Natalia Kanem** in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. Und während es für Kinder, Menschen mit Behinderungen und Frauen je ein eigenes Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen gibt, ist dies für ältere Menschen nicht der Fall – obwohl dies dringend geboten ist, so **Lutz Leisering** und **Jürgen Focke**.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

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

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Nachhaltige Bevölkerungspolitik

- 99 **Bevölkerung und nachhaltige Entwicklung**
Frank Swiaczny
- 105 **Religiöse Organisationen als Partner**
Lorena Führ · Catherina Hinz
- 106 **Drei Fragen an** | Natalia Kanem
- 111 **Brauchen wir eine Weltaltenrechtskonvention?**
Lutz Leisering · Jürgen Focke

Im Diskurs

- 117 **Standpunkt | Ein Aggressor wird haftbar gemacht**
Hanns Schumacher
- 118 **Standpunkt | Mehr wissenschaftliche Beratung nötig**
Helmut Volger
- 119 **50 Jahre globaler Umweltschutz**
Maria Ivanova
- 125 **Mit Recht gegen Gewalt**
Stefanie Bock

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 130 **Politik und Sicherheit**
Sicherheitsrat | Tätigkeit 2021
Judith Thorn
- 133 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Menschenrechtsrat | Tagungen 2021
Theodor Rathgeber
- 136 **Rechtsfragen**
Völkerrechtskommission | 72. Tagung 2021
Jasper Mührel
- 138 **Personalien**
- 142 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 139 Buchbesprechungen
- 144 Impressum

Bevölkerung und nachhaltige Entwicklung

Eine wachsende Weltbevölkerung mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen, ist eine geteilte Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Die größte Herausforderung ist dabei nicht das Bevölkerungswachstum, sondern der steigende Konsum einer kleinen Gruppe mit dem höchsten Einkommen.



Dr. Frank Swiaczny
arbeitet zu Bevölkerungsgeographie und Weltbevölkerung am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden.

✉ frank.swiaczny@bib.bund.de

Bevölkerungsfragen gehören zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben der Menschheit und stellen eine zentrale Herausforderung der internationalen Gemeinschaft dar, mit der sich die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung kontinuierlich beschäftigen. Parallel zur stetig wachsenden Weltbevölkerung hat sich die Sicht auf die globale Bevölkerungsentwicklung seit der Mitte des letzten Jahrhunderts jedoch grundlegend verändert. An die Stelle von Geburtenkontrolle zur Vermeidung einer drohenden ›Überbevölkerung‹ sind rechtsbasierte Ansätze einer modernen Familienplanung getreten.¹ Gleichzeitig zeigen der fortschreitende Klimawandel und die stetig zunehmende Beeinträchtigung der Umwelt durch den Menschen, dass nicht mehr viel Zeit bleibt, die globale Bevölkerungsentwicklung mit den ökologischen Nachhaltigkeitsgrenzen in Einklang zu bringen. Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) wurden dazu im Jahr 2015 die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals –

SDGs) verabschiedet, deren Umsetzung bis zum Jahr 2030 eng mit der globalen Bevölkerungsdynamik verbunden ist. Mit den SDGs bietet die Agenda 2030 einen neuen Orientierungsrahmen für bevölkerungsrelevante Politiken, der erstmals Aspekte der menschlichen Entwicklung einer wachsenden Weltbevölkerung und die Folgen der Bevölkerungsentwicklung für Klima und Umwelt in einem Ansatz integriert.² Aspekte, die im Kontext der UN zuvor in jeweils eigenen Agenden behandelt wurden.³

Bevölkerungsfragen im Kontext der Vereinten Nationen

Bereits kurz nach der Gründung der UN wurde im Jahr 1946 eine Bevölkerungskommission des Wirtschafts- und Sozialrats (Economic and Social Council – ECOSOC) eingesetzt.⁴ Im Jahr 1994 wurde sie, aus Anlass der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (International Conference on Population and Development – ICPD) von Kairo, in Kommission für Bevölkerung und Entwicklung (Commission on Population and Development – CPD) umbenannt.⁵ Die CPD hat seither eine wichtige Aufgabe bei der Umsetzung des Aktionsprogramms (Programme of Action – PoA) der ICPD für die Bekämpfung von Armut und Förderung menschlicher Entwicklung.⁶ Seit der Weltbevölkerungskonferenz von Kairo im

¹ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte, Bevölkerungsdynamik, BMZ Spezial 148, repository.publisso.de/resource/frl:2504526-1/data; Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW), Positionspapier Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte, www.dsw.org/wp-content/uploads/2019/10/SRGR_final_web.pdf

² Vgl. BMZ, Der Zukunftsvertrag für die Welt, www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie270_zukunftsvertrag.pdf

³ Dies betrifft Umweltfragen, zum Beispiel in der Agenda 21, die im Jahr 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) verabschiedet wurden, www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf

⁴ UN Doc. E/RES/3 (III) v. 3.10.1946.

⁵ UN-Dok. A/RES/49/128 v. 19.12.1994, Para. 24.

⁶ Gemessen anhand des Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index – HDI), hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi

Jahr 1994 werden Bevölkerungsfragen dabei unter dem Gesichtspunkt Sexueller und Reproduktiver Gesundheit und Rechte (SRHR) betrachtet, bei dem die individuelle freie Entscheidung über die Anzahl und den Zeitpunkt der Geburt erwünschter Kinder im Mittelpunkt steht. Die Förderung von Gesundheit, Bildung und Geschlechtergerechtigkeit geht dabei in der Regel mit einem geringeren Kinderwunsch einher. Allerdings fehlen vielen Mädchen und Frauen weltweit noch immer Informationen und Zugang zu modernen Methoden der Familienplanung. Frühe Schwangerschaft und Geburt sind – vor allem in Ländern mit einem niedrigen Index menschlicher Entwicklung – ein erhebliches Gesundheitsrisiko für Mutter und Kind.⁷

Das Bevölkerungswachstum ist seit dem Jahr 1968 mit einer Wachstumsrate von 2,1 Prozent pro Jahr deutlich gesunken.

Parallel zur Gründung der Bevölkerungskommission wurde im Jahr 1946 unter der UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN Department of Economic and Social Affairs – UN DESA) eine Bevölkerungsabteilung (Population Division – PD) eingerichtet, der für die Beratung von Regierungen und für den Bedarf der UN und ihrer spezialisierten Agenturen die Aufgabe übertragen wurde, Forschung zur Bevölkerungsentwicklung und ihren Wechselwirkungen mit sozioökonomischen Faktoren durchzuführen.⁸ Im Rahmen dieser Aufgabe veröffentlichte die PD im Jahr 1951 erstmals eine Vorausberechnung der Weltbevölkerung. Seither sind 26 aktualisierte Fassungen des Weltbevölkerungsausblicks (World Po-

pulation Prospects – WPP) erschienen, zuletzt die Revision im Jahr 2019.⁹ Die Daten der WPP sind Grundlage zahlreicher globaler Statistiken und Indikatoren der SDGs.¹⁰ Neben den von der PD zur Verfügung gestellten Bevölkerungsdaten und -prognosen erscheinen regelmäßig auch analytische Berichte zu Bevölkerungsfragen, so aus Anlass der jährlichen CPD.¹¹ Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA) veröffentlicht, basierend auf WPP-Daten, einen jährlichen Weltbevölkerungsbericht¹² und die DESA-PD eine eigene Serie mit Studien zur nachhaltigen Bevölkerungsentwicklung.¹³ Bevölkerungsfragen werden auch im Rahmen der Berichterstattung über die Umsetzung der SDGs berücksichtigt.¹⁴ Im Folgenden geht es um die wichtigsten Trends und Muster der globalen Bevölkerungsdynamik und die Zusammenhänge mit den sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekten nachhaltiger Entwicklung.¹⁵

Wo wächst die Weltbevölkerung am stärksten?

Kurz bevor eine noch immer stetig, aber zunehmend langsamer wachsende Weltbevölkerung die Marke von acht Milliarden Menschen erreicht – nach Prognosen der UN wird dies für Anfang des Jahres 2023 erwartet – stellt sich die Frage nach der Zukunft der globalen Bevölkerungsentwicklung. Gegenwärtig wächst die Weltbevölkerung um jährlich rund 80 Millionen Menschen oder um etwa ein Prozent pro Jahr. Das entspricht in etwa einem jährlichen Zuwachs im Umfang der Bevölkerung Deutschlands. Damit ist das Bevölkerungswachstum seit seinem Höhepunkt im Jahr 1968 mit einer Wachstumsrate von 2,1 Prozent pro Jahr deutlich gesunken. Der Rückgang des Wachstums ist vor allem Folge eines weltweit stark rückläufi-

⁷ Vgl. Christine Schuster et al., Bevölkerungsdynamik in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn 2018, health.bmz.de/what_we_do/population_dynamics/GIZ_Auftrag_BMZ_A5_Bevoelkerungsy_web_compressed.pdf

⁸ United Nations Population Division, Population Index, 43. Jg., 1/1977, S. 7–14, doi.org/10.2307/2734227

⁹ Vgl. Thomas Büttner, World Population Prospects, Economie et Statistique/Economics and Statistics, H. 520 521, 21.12.2020, S. 9–27, doi.org/10.24187/ecostat.2020.520d.2030. Die nächste Revision soll noch in diesem Jahr erscheinen.

¹⁰ UN DESA, World Population Prospects 2019, population.un.org/wpp/, siehe auch UNFPA, Population Data Portal, pdp.unfpa.org/ und The World Bank, World Bank Open Data, data.worldbank.org/

¹¹ UN PD, Commission on Population and Development, 55th Session, 2022, www.un.org/development/desa/pd/events/CPD55

¹² UNFPA, State of the World Population 2022, www.unfpa.org/swp2022. Die deutsche Kurzfassung ist unter www.dsw.org/wp-content/uploads/2022/03/UNFPA-Weltbevoelkerungsbericht_2022.pdf zu finden.

¹³ UN DESA, Global Population Growth and Sustainable Development, www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesapd_2022_global_population_growth.pdf

¹⁴ Sustainable Development Report 2021, The Decade of Action for the Sustainable Development Goals, dashboards.sdgindex.org/

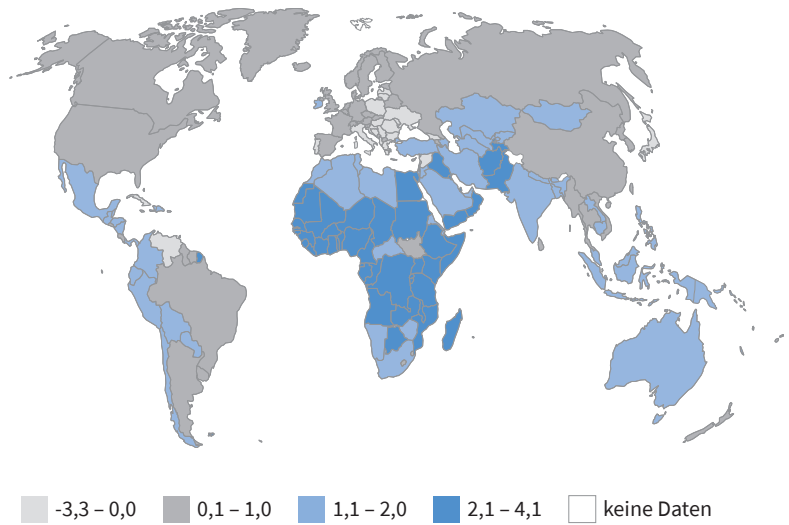
¹⁵ Siehe auch Elke Loichinger/Frank Swiaczny, Globale Bevölkerungsentwicklung, 8.7.2021, www.bib.bund.de/Publikation/2021/pdf/Globale-Bevoelkerungsentwicklung.pdf; Frank Swiaczny, Atlas zur Weltbevölkerung, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2018, www.bib.bund.de/Publikation/2018/Atlas-zur-Weltbevoelkerung.html

gen Geburtenniveaus. Die Geburtenrate hat sich von rund fünf Kindern je Frau vor 50 Jahren auf heute etwa 2,5 Kinder je Frau halbiert und der Rückgang setzt sich gegenwärtig weiter fort. Mittlerweile haben zahlreiche Staaten bereits ein Geburtenniveau erreicht, das unterhalb der für den Ersatz der Elterngeneration erforderlichen durchschnittlichen 2,1 Kindern je Frau liegt. Dies trifft vor allem für Länder mit einem hohen oder sehr hohen Index menschlicher Entwicklung zu, die in Europa aber auch in Asien und in Lateinamerika und der Karibik zu finden sind.

Langfristig führt ein Geburtenniveau unter der Bestandserhaltungsgrenze zu Bevölkerungsrückgang und einer Verschiebung der Altersstruktur zugunsten älterer Geburtsjahrgänge. Aktuell übersteigen bereits in zwei Dutzend Ländern – darunter Deutschland – die jährlichen Sterbefälle die Anzahl der Geburten und für bevölkerungsreiche Länder wie Brasilien und China wird dies in Kürze ebenfalls erwartet.¹⁶ Dass die Weltbevölkerung dennoch weiter steigt, resultiert einerseits aus einem noch immer sehr hohen Geburtenniveau in Ländern mit einem niedrigen Index menschlicher Entwicklung, von denen viele in Afrika südlich der Sahara liegen, und andererseits aus der Trägheit demografischer Prozesse. Die Bevölkerung wächst auch nach dem Beginn des Rückgangs des Geburtenniveaus noch für einige Jahrzehnte weiter, weil bei zunächst noch sehr jungen Bevölkerungen, mit einem pyramidenförmigen Altersaufbau, für einige Zeit mit jedem Jahr größere Geburtsjahrgänge in das Alter aufrücken, in dem Kinder geboren werden.

Die Abbildung 1 zeigt ein unterdurchschnittliches Bevölkerungswachstum von weniger als einem Prozent pro Jahr sowie Bevölkerungsrückgänge in den Ländern des Globalen Nordens, einschließlich China. Dies ist Folge der langanhaltend niedrigen Geburtenraten in diesen Ländern. In Afrika südlich der Sahara lässt sich eine Konzentration hoher Wachstumsraten der Bevölkerung von 2,1 Prozent bis zu einem Maximum von 4,1 Prozent pro Jahr beobachten. Die Region wird nach Annahmen der UN bis zum Jahr 2100 um 2,6 Milliarden Menschen wachsen, was etwa 90 Prozent des gesamten Wachstums der Weltbevölkerung entspricht. Dies liegt am hohen Geburtenniveau in Subsahara-Afrika, das mit 4,7 Kindern im Zeitraum 2015 bis 2020 gegenüber dem Höhe-

Abbildung 1:
Bevölkerungsentwicklung in Prozent pro Jahr 2015–2020



Quelle: Kartografie BiB 2022

Datenquelle: UN PD World Population Prospects 2019 Revision (population.un.org/wpp/); Kartengrundlage © EuroGeographics und UN-FAO, Bearbeitung und Generalisierung BiB.

punkt Ende der 1970er Jahre mit 6,7 Kindern zwar stark zurückgegangen ist, der Rückgang hat aber später eingesetzt und verlief teilweise auch langsamer als in anderen Weltregionen.¹⁷ Die Staaten mit dem derzeit höchsten Geburtenniveau sind Niger (7,0), Somalia (6,0), die Demokratische Republik Kongo (6,0), Mali (5,9), Tschad (5,8), Angola (5,6) und Burundi (5,5). Allerdings zeigen Beispiele wie Mauritius, dass auch in Afrika sehr schnelle Rückgänge erzielt werden konnten, von etwa sechs Kindern im Jahr 1960 auf 1,4 Kinder heute. Außerhalb Afrikas ist das Geburtenniveau in Afghanistan mit 4,6 Kindern am höchsten. Die niedrigsten Geburtenniveaus finden sich derzeit in Südkorea (1,1) sowie in der Republik China (Taiwan), Macau, Singapur und Puerto Rico (alle 1,2).

Wann stabilisiert sich die Weltbevölkerung?

Ungeachtet des weltweiten Rückgangs des Geburtenniveaus, teilweise unter die für den Bestandserhalt der Bevölkerung erforderliche Schwelle von

¹⁶ Vgl. Frank Swiaczny/Elke Loichinger, Bevölkerungsrückgang als globale Herausforderung, Bevölkerungsforschung Aktuell 6/2021, www.bib.bund.de/Publikation/2021/pdf/Bevoelkerungsforschung-Aktuell-6-2021.pdf

¹⁷ Vgl. Alisa Kaps/Daniel Hegemann/Catherina Hinz, Warum Afrikas Wirtschaftswachstum seine demografische Herausforderung nicht löst, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin 2020, www.berlin-institut.org/studien-analysen/detail/wachstum-gut-alles-gut; Alisa Kaps/Ann-Kathrin Schewe/Reiner Klingholz, Afrikas demografische Vorreiter, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin 2019, www.berlin-institut.org/studien-analysen/detail/afrikas-demografische-vorreiter

2,1 Kindern je Frau, wächst die globale Bevölkerung nach Prognosen der letzten WPP-Revision aus dem Jahr 2019 noch bis zum Ende des Jahrhunderts. Etwa um diesen Zeitpunkt wird sich die Weltbevölkerung nach den UN-Berechnungen zunächst stabilisieren, um danach langsam zurückzugehen. Dass es von 2066, dem Jahr für das erstmals ein Geburtenniveau von weltweit unter 2,1 Kindern je Frau prognostiziert wird, bis zur Stabilisierung der Weltbevölkerung noch rund vierzig

Variante davon aus, dass in Staaten mit einem noch immer hohen Geburtenniveau der Rückgang in etwa dem historischen Trend folgt, der in der Vergangenheit für andere Länder mit einem vergleichbaren Ausgangsniveau beobachtet werden konnte. Da sich mögliche Abweichungen über lange Zeiträume verstärken können, nimmt die Unsicherheit im Zeitverlauf zu. Bis zum Jahr 2050 weichen alternative Varianten um plus 0,4 (10,1 Milliarden) bis zu minus 0,3 (9,4 Milliarden) von der mittleren Variante mit 9,7 Milliarden Einwohnern ab.¹⁸ Bis zum Jahr 2100 vergrößert sich diese Spannweite, bei einer mittleren Prognose von 10,9 Milliarden, auf plus 1,8 (12,7 Milliarden) bis zu minus 1,5 Milliarden Menschen (9,4 Milliarden). Ein großer Anteil dieser Unsicherheit entfällt auf die künftige Entwicklung des Geburtenniveaus in Subsahara-Afrika, die schwer vorhersehbar ist.

Nach Berechnungen im Jahr 2017 wären etwa 1,7 Erden erforderlich, um den weltweiten Verbrauch von natürlichen Ressourcen nachhaltig zu decken.

Jahre dauert, hängt mit der erwähnten demografischen Trägheit zusammen. Ausgehend von einer Weltbevölkerung mit knapp acht Milliarden Menschen im Jahr 2022 wird bis zum Jahr 2050 ein Anstieg auf 9,7 Milliarden erwartet und es wird angenommen, dass sich das Wachstum bis zum Jahr 2100 auf wahrscheinlich 10,9 Milliarden fortsetzt. Bis zum Ende des Jahrhunderts wächst die Weltbevölkerung nach der UN-Prognose um knapp drei Milliarden Menschen, das entspricht etwa der Weltbevölkerung im Jahr 1960.

Bevölkerungsprognosen unterliegen immer einer gewissen Unsicherheit im Hinblick auf die getroffenen Annahmen. Für die Weltbevölkerung sind dies die Entwicklung der Lebenserwartung bei der Geburt, für die ein kontinuierlicher Anstieg und ein Rückgang regionaler Unterschiede angenommen wird, und das Geburtenniveau. Vor allem bei der Prognose des Geburtenniveaus wirken sich Abweichungen der Prognoseannahmen von der tatsächlichen Entwicklung über die Zeit deutlich auf das prognostizierte Bevölkerungswachstum aus. Für die Annahmen des Geburtenniveaus gehen die UN für die letzte WPP-Revision in der mittleren

Wie nachhaltig ist die Bevölkerungsentwicklung?

Bereits seit den 1970er Jahren liegt der vom Menschen verursachte ökologische Fußabdruck über der nachhaltig verfügbaren Bio-Kapazität der Erde.¹⁹ Der Verbrauch von natürlichen Ressourcen für den Bedarf an Nahrungsmitteln und den Konsum materieller Güter sowie die Emission von Treibhausgasen und anderen Schadstoffen ist seither so stark gestiegen, dass nach Berechnungen des ›Global Footprint Networks‹ im Jahr 2017 etwa 1,7 Erden erforderlich waren, um den weltweiten Verbrauch nachhaltig zu decken.²⁰ Bei einer weiter steigenden Weltbevölkerung und einem weiter zunehmenden Wohlstandsniveau wird dieser Wert ebenfalls weiter steigen, sofern nicht der Pro-Kopf-Fußabdruck, etwa durch eine höhere Energieeffizienz, deutlich gesenkt werden kann.²¹

Der ökologische Fußabdruck der einzelnen Staaten unterscheidet sich dabei sehr stark. Abbildung 2 zeigt, wie groß die globale Fläche sein müsste, wenn weltweit alle Menschen einen so hohen Pro-Kopf-Fußabdruck hätten, wie das jeweilige Land aufweist. Der Globale Norden hat dabei

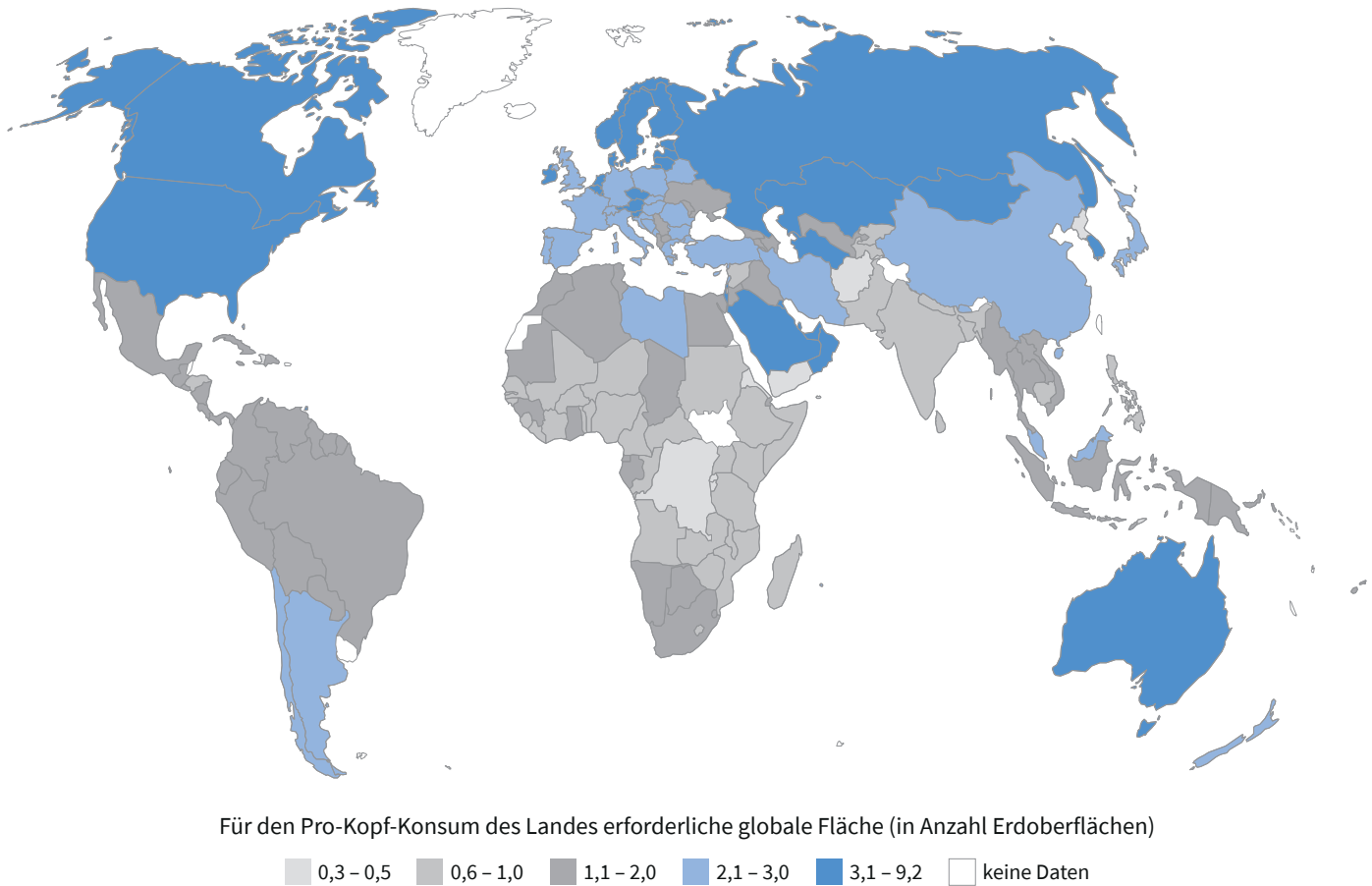
¹⁸ Nach diesen Varianten liegt die Weltbevölkerung mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent zwischen der oberen und unteren Grenze der Spannweite der Prognose. Das Hauptszenario einer vom ›Wittgenstein Centre for Demography‹ und ›Global Human Capital‹ veröffentlichten Prognose entspricht weitgehend der unteren Variante der WPP-Revision aus dem Jahr 2019.

¹⁹ Vgl. Iris Pufé, Was ist Nachhaltigkeit? Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 31. Jg., 32/2014, S. 15–21, www.bpb.de/apuz/188663/was-ist-nachhaltigkeit-dimensionen-und-chancen

²⁰ Vgl. David Lin et al., Ecological Footprint Accounting for Countries, Resources, 7. Jg., 3/2018, doi.org/10.3390/resources7030058; Bundeszentrale für politische Bildung, Ökologischer Fußabdruck und Biokapazität, 1.9.2017, www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/255298/oekologischer-fussabdruck-und-biokapazitaet

²¹ Vgl. Paul R. Ehrlich/John P. Holdren, Impact of Population Growth, Science, 171. Jg., 3977/1971, S. 1212–1217, doi.org/10.1126/science.171.3977.1212

Abbildung 2: Ökologischer Fußabdruck 2017



Quelle: Kartografie BiB 2022, Datenquelle: Global Footprint Network et al., National Footprint and Biocapacity Accounts 2021 (data.footprintnetwork.org); Kartengrundlage © EuroGeographics und UN-FAO, Bearbeitung und Generalisierung BiB.

durchweg einen sehr hohen ökologischen Fußabdruck, zum Teil mehr als drei Mal so hoch wie nachhaltig verfügbar ist. Würden beispielsweise alle Menschen so viel verbrauchen wie die Bevölkerung der USA, wären unter nachhaltigen Bedingungen fünf Erden erforderlich. Zahlreiche Länder, vor allem in Afrika, aber auch bevölkerungsreiche Länder wie Pakistan und Indien, bleiben dagegen bisher unter der Nachhaltigkeitsschwelle von einer Erde. Dies liegt vor allem daran, dass Länder mit einem niedrigen Einkommensniveau auch einen sehr geringen Energieverbrauch pro Kopf der Bevölkerung aufweisen. So betrug der Anteil der zehn Prozent höchsten Einkommen im Jahr 2015 knapp die Hälfte der globalen Kohlendioxid-Emissionen, die der zehn Prozent niedrigsten Einkommen aber nur sieben Prozent.²² Der Anstieg der Kohlendioxid-Emissionen zwischen den Jahren 1990 und

2015 wurde ebenfalls etwa zur Hälfte von den reichsten zehn Prozent der Weltbevölkerung verursacht. Die ärmste Hälfte der Welt trug dagegen kaum zum Anstieg bei.²³ Die Folgen von Klimawandel und Umweltzerstörung treffen aber vor allem die ärmste Bevölkerung im Globalen Süden, die oft nicht über die Kapazitäten verfügt, um diese Herausforderung zu bewältigen.

Eine besondere Bedeutung bei der nachhaltigen Gestaltung des globalen Bevölkerungswachstums kommt der Energieeffizienz zu, um die Bevölkerungsentwicklung und das Wohlstandswachstum von den Treibhausgasemissionen entkoppeln zu können. In den letzten zwanzig Jahren sind die Emissionen deutlich gesunken, die für ein bestimmtes Wohlstandsniveau erforderlich sind, und Länder des Globalen Südens haben bei der Energieeffizienz deutlich aufgeholt.²⁴ Hier besteht

²² UN Environmental Programme (UNEP), Emission Gap Report 2020, Executive Summary, Nairobi 2020, S. XV.

²³ Sivan Kartha et al., The Carbon Inequality Era, SEI, 21.9.2020, www.sei.org/publications/the-carbon-inequality-era/

²⁴ Climate Watch, Historical GHG Emissions, GCP-Data, www.climatewatchdata.org/ghg-emissions

weltweit allerdings noch erheblicher Spielraum für weitere Verbesserungen. Bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Emissionen zeigt sich, dass diese in vielen Ländern des Globalen Südens, mit einer wachsenden Mittelschicht und steigendem Wohlstand, seit dem Jahr 2000 deutlich gestiegen sind, allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau. China hat dabei mittlerweile das Pro-Kopf-Niveau in der Europäischen Union (EU) sogar leicht übertroffen. In Ländern mit einem hohen Einkommensniveau, wie in der EU, wurden die Effizienzgewinne teilweise durch ein höheres Wohlstandsniveau kompensiert, sodass die relativ hohen Emissionen pro Kopf dort nur wenig zurückgegangen sind. In Subsahara-Afrika liegen die Pro-Kopf-Emissionen dabei noch immer auf einem konstant sehr niedrigen Niveau. Würden die künftigen Pro-Kopf-Emissionen dort, als Folge eines traditionellen auf Industrialisierung basierenden Entwicklungspfad, dem Vorbild Chinas folgen, wäre unter Berücksichtigung des zu erwarteten Bevölkerungswachstums mit einem erheblichen zusätzlichen Anstieg der globalen Kohlendioxid-Emissionen zu rechnen. Diese haben seit dem Jahr 2000 ohnehin – kaum gebremst – weiter zugenommen. Daher werden für die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in den Ländern südlich der Sahara gegenwärtig neue Entwicklungskonzepte gefördert, die ressourcenintensive Entwicklungsschritte überspringen sollen.²⁵

English Abstract

Dr. Frank Swiaczny

Population and Sustainable Development pp. 99–104

Reconciling a growing world population with the social, economic and environmental requirements of sustainable development is a shared responsibility of the international community. According to the United Nations, the world population will continue to grow until the end of the century. A large part of this growth of an estimated three billion people is expected to take place in the poorest countries. However, the greatest impact on climate and the environment is not caused by the needs of the fastest growing populations in the low-income countries of the Global South, but by the consumption of a small elite with highest incomes, mostly living in the industrialised countries of the Global North.

Keywords: Bevölkerung, Emissionen, Klimawandel, Nachhaltige Entwicklung, UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA), population, emissions, climate change, sustainable development, UN Population Fund (UNFPA)

Globaler Norden in der Pflicht

In der Vergangenheit war die Diskussion um die Grenzen der Tragfähigkeit der Erde, geprägt von hohen und weiter steigenden Wachstumsraten, von der Auffassung bestimmt, dass Bevölkerungskontrolle erforderlich sei, um eine ›Überbevölkerung‹ der Erde zu vermeiden. Nach Kairo hat sich dies grundlegend geändert, nicht zuletzt aufgrund der mit Programmen zur Bevölkerungskontrolle verbundenen Verletzung individueller Rechte. Bevölkerungsfragen werden seither von SRHR dominiert, sowohl international, beispielsweise bei den jährlichen Verhandlungen der CPD, als auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Lange wurde in diesem Kontext wenig diskutiert, welche Folgen ein hohes Bevölkerungswachstum für die menschliche Entwicklung und die Umwelt hat. Einerseits wurde angenommen, dass die Realisierung von SRHR in Staaten mit einem niedrigen Index menschlicher Entwicklung langfristig den Kinderwunsch senken und die Menschen in die Lage versetzen würde, dies auch umzusetzen. Andererseits wurde deutlich, dass Bevölkerungspolitik mit dem Ziel einer Geburtenbeschränkung aufgrund der demografischen Trägheit in den nächsten Jahrzehnten nur wenig zu einer Reduzierung des Bevölkerungswachstums würde beitragen können. Mit der Agenda 2030 hat sich die Perspektive jüngst erneut verschoben. Die Bevölkerungszahl ist danach zwar noch stets eine wichtige Größe für die menschliche Entwicklung, wenn Armut bekämpft und in menschliche Entwicklung investiert werden soll: zum Beispiel in Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Wohnen und Infrastruktur. Für Klima und Umwelt sind nachhaltige Produktions- und Konsumbedingungen und die Reduzierung von Ungleichheit aber von größerer Bedeutung als die absolute Zahl an Menschen. Die Lebensbedingungen aller, vor allem aber der Ärmsten zu verbessern und dabei gleichzeitig den Einfluss auf Klima und Umwelt auf ein nachhaltiges Maß zurückzuführen, ist heute die größte Herausforderung. Hier sind vor allem der Globale Norden und die wohlhabende Elite in der Verantwortung, die aktuell und historisch den größten Anteil des weltweiten Konsums und des damit verbundenen negativen Einflusses auf Klima und Umwelt auf sich vereinigen. Ob hierfür Innovationen und Investitionen in nachhaltiges Wirtschaftswachstum alleine ausreichen werden oder Verzicht auf Wohlstand und weiter steigenden Konsum erforderlich wird, ist derzeit noch umstritten.²⁶

²⁵ Vgl. Reiner Klingholz et al., Wie in Afrika große Entwicklungssprünge möglich werden, www.berlin-institut.org/studien-analysen/detail/schnell-bezahlbar-nachhaltig

²⁶ Vgl. dazu auch Reiner Klingholz, Immer mehr Menschen wollen immer mehr, VEREINTE NATIONEN (VN), 69. Jg., 5/2021, S. 202–207.

Religiöse Organisationen als Partner

Die Bevölkerung Afrikas wächst rasant. Um die wachsende Zahl an Menschen gut zu versorgen, müssen Regierungen in Bereiche wie etwa Gesundheit, Bildung und Geschlechtergerechtigkeit investieren, die die demografische und sozioökonomische Entwicklung befördern. Wo staatliche Maßnahmen an Grenzen stoßen, können religiöse Organisationen helfen, Veränderungen mitzugestalten.



Lorena Führ
ist Projektkoordinatorin für internationale Demografie am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

✉ fuehr@berlin-institut.org

der Armut und Bevölkerungswachstum befreien und den Versorgungsdruck mindern können, müssen sie sich sozioökonomische Fortschritte erkämpfen. Dabei sind sinkende Kinderzahlen Voraussetzung und Folge von Entwicklung.³

Gesundheit, Bildung, Geschlechtergerechtigkeit

Welche Einflussfaktoren sich auf die sozioökonomische als auch demografische Entwicklung eines Landes auswirken, ist wissenschaftlich gut belegt:⁴ das sind unter anderem Investitionen in eine bessere Gesundheitsversorgung, Bildungschancen und Möglichkeiten zu Lohn- und Broterwerb – vor allem für Mädchen und junge Frauen. Bessere Hygiene und ärztliche Versorgung reduzieren die Kindersterblichkeit. Wenn Kinder höhere Überlebenschancen haben, sinkt wiederum der Wunsch nach viel Nachwuchs. Mehr Bildung fördert die Geschlechtergerechtigkeit. Vor allem für Mädchen und junge Frauen, wachsen damit die Möglichkeiten, selbstbestimmt und gleichberechtigt zu entscheiden, wie sie ihr Leben führen wollen.⁵ In der Regel bekommen sie dann später und insgesamt weniger Kinder. Um über Kinderzahl und zeitlichen Abstand zwischen den Geburten selbst bestimmen zu können, ist der Zugang zu modernen Verhütungsmethoden, wie Kondom oder Pille ebenso wichtig.⁶ So kann eine Bevölkerungsstruktur entstehen, unter der die Wirtschaft besonders gut wachsen kann. Die Altersstruktur der Gesellschaft verschiebt sich hin zu den Erwerbsfähigen und dem

Bis zum Jahr 2050 wird sich die Bevölkerung Afrikas fast verdoppeln und auf 2,5 Milliarden Menschen anwachsen.¹ Mit durchschnittlich 4,5 Kindern bekommen Frauen dort etwa doppelt so viel Nachwuchs wie in jeder anderen Weltregion.² Schon heute bringt der Bevölkerungszuwachs besonders die ärmsten Staaten Afrikas an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. Für sie wird es immer schwieriger, ihre wachsenden Bevölkerungen mit ausreichend Krankenhäusern, Schulen oder Nahrungsmitteln zu versorgen sowie dem Einzelnen gute Lebensbedingungen oder berufliche Perspektiven zu bieten. Damit sich Gesellschaften und Staaten aus dem Teufelskreis von anhalten-

¹ United Nations Department of Social and Economic Affairs (UN DESA), Population Division, World Population Prospects 2019, Online Edition, Rev. 1., New York 2019, population.un.org/wpp/

² Ebd.

³ Reiner Klingholz et al., Schnell, bezahlbar, nachhaltig. Wie in Afrika große Entwicklungssprünge möglich werden, Berlin 2020, www.berlin-institut.org/studien-analysen/detail/schnell-bezahlbar-nachhaltig

⁴ Ebd.

⁵ Alisa Kaps et al., Afrikas demografische Vorreiter. Wie sinkende Kinderzahlen Entwicklung beschleunigen, Berlin 2019, www.berlin-institut.org/studien-analysen/detail/afrikas-demografische-vorreiter

⁶ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung/Konrad Adenauer Stiftung, Glaube in Aktion. Wie religiöse Organisationen den demografischen Wandel in Westafrika vorantreiben, Berlin 2022, www.berlin-institut.org/studien-analysen/detail/glaube-in-aktion

Drei Fragen an Natalia Kanem

Können die drei Ziele des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) – die Senkung der Müttersterblichkeit auf null, die Verbesserung der Familienplanung weltweit und die Abschaffung der geschlechtsspezifischen Gewalt – bis zum Jahr 2030 erreicht werden?

Seit der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (ICPD) im Jahr 1994 haben wir bedeutende Fortschritte erzielt. Der ungedeckte Bedarf an Familienplanung ist weltweit um etwa die Hälfte zurückgegangen, und Schwangerschaft und Geburt sind für Frauen heute wesentlich sicherer. Doch die Fortschritte sind nach wie vor ungleichmäßig verteilt und in vielen Ländern ist ein besorgniserregender Rückschritt bei den Rechten zu beobachten: Nahezu der Hälfte der Frauen wird das Recht auf körperliche Selbstbestimmung verweigert. Wenn wir – die internationale Gemeinschaft, Regierungen, die Zivilgesellschaft und der Privatsektor – zusammenarbeiten, unsere Verpflichtungen einhalten, die erforderlichen Mittel investieren und auf Frauen, Mädchen und junge Menschen hören, können wir unsere ehrgeizigen Ziele erreichen.

Wie geht der UNFPA mit den Themen Migration und Bevölkerungswachstum vor dem Hintergrund der Klimakrise um?

Es gibt viele Ursachen für Migration: von der Flucht vor Krieg, Verfolgung oder den Folgen des Klimawandels bis hin zur Suche nach besseren wirtschaftlichen Möglichkeiten. Das Bevölkerungswachstum, vor allem in den ärmsten Ländern, wird oft als Hauptursache für den Klimawandel angesehen. Tatsächlich sind aber die Treibhausgasemissionen die Hauptursache für den Klimawandel und die wohlhabendsten Länder mit den niedrigsten Geburtenraten produzieren den größten Teil der Emissionen. Eine Priorität des UNFPA besteht darin, Frauen und Mädchen in den ärmsten Staaten zu befähigen, sich besser gegen die Auswirkungen des Klimawandels zu wappnen. Mit besserer Gesundheit, Bildung und Chancen entscheiden sich die meisten Menschen für kleinere Familien – und die Bevölkerungswachstumsraten gehen zurück.

Welche Bedeutung hat der UNFPA heute angesichts der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten nach wie vor nur bereit sind, freiwillige Finanzbeiträge zu leisten?

Staaten wie Deutschland – einer unserer großzügigsten Geber – und andere Partner finanzieren unsere Arbeit. Sie erkennen, wie wichtig es ist, in sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte zu investieren. Sie bilden die Grundlage für viele andere Menschenrechte und sind für das Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) entscheidend.



Dr. Natalia Kanem

ist seit dem Jahr 2017 Exekutivdirektorin des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) in New York.

FOTO: UNFPA

Arbeitsmarkt stehen dann besonders viele Menschen zur Verfügung, die arbeiten und für den Wohlstand eines Landes sorgen können.

Stoßen Regierungen mit ihren Maßnahmen an Grenzen, sind religiöse Organisationen oft gut positioniert, gesellschaftliche Veränderungen mit zu begleiten. In vielen Staaten Subsahara-Afrikas übernehmen religiöse Organisationen in großem Umfang soziale Dienstleistungen als Träger von Schulen, Beratungszentren oder Kliniken. So stellen sie schätzungsweise bis zu 70 Prozent der Gesundheitsinfrastruktur bereit und sind in ländlichen Gebieten meist sogar der einzige Anbieter.⁷ Religiöse Organisationen, Netzwerke oder einzelne Geistliche engagieren sich teilweise auch schon in bevölkerungsrelevanten Felder – wie der reproduktiven Gesundheit von Mädchen und Frauen, dem Zugang zu Familienplanung, Mädchenbildung oder der Geschlechtergerechtigkeit.

Auch die internationale Staatengemeinschaft weiß, dass viele Menschen sich bei wichtigen Lebensentscheidungen neben traditionellen und kulturellen Werten vor allem von ihrem Glauben leiten lassen. Laut dem Afrobarometer, einem panafrikanischen Meinungsinstitut, vertrauen beispielsweise fast drei Viertel der Menschen in Westafrika dem Rat ihres Imams, Priesters oder indigenen Religionsführers.⁸ Was sie zu Geschlechtergleichheit, Mädchenbildung oder Familienplanung sagen, nehmen die Menschen daher sehr ernst. Daher ist die internationale Gemeinschaft seit geraumer Zeit um eine fruchtbare Zusammenarbeit mit den Religionsgemeinschaften bemüht.

Beispielsweise beteiligt die Ouagadougou-Partnerschaft, ein Zusammenschluss aus internationalen Entwicklungsorganisationen, Regierungen und der Zivilgesellschaft, die sich für mehr Akzeptanz für und einen besseren Zugang zu Verhütungsmitteln in Westafrika einsetzt, seit ihrer Gründung im Jahr 2011 religiöse Organisationen. Im Rahmen der Partnerschaft tauschen sich die verschiedenen Akteure über ihre Erfahrungen und gut funktionierenden Ansätze in Sachen Familienplanung aus und berücksichtigen diese bei der Umsetzung. Mit großem Erfolg: Bereits acht Jahre nach ihrer Gründung konnte die Partnerschaft über 3,1 Millionen mehr Menschen in der Region für die Nutzung von modernen Verhütungsmitteln gewinnen.⁹

Die Weltbevölkerungskonferenz von Kairo als Meilenstein

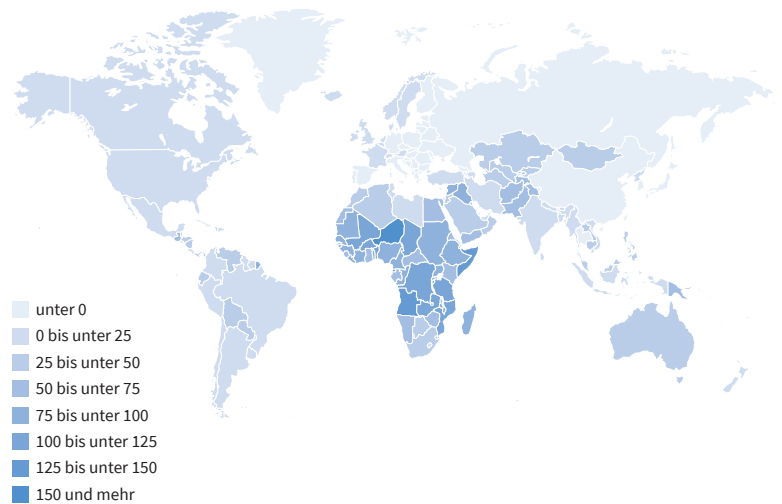
Sexualität und Fortpflanzung sind seit jeher kontroverse Themen. Häufig werden sie tabuisiert oder entfachen hitzige Debatten. Das liegt nicht zuletzt daran, dass jede Gesellschaft, Kultur, Religion, re-

ligiöse Strömung und jedes Rechtssystem eine eigenen Vorstellungen darüber hat, wann und aus welchen Gründen Menschen beispielsweise Sex haben dürfen, wie groß ihre Familien sein sollen oder welche Rolle für Männer und Frauen im Familienverbund oder in einer Gesellschaft vorgesehen sind.¹⁰

Nirgendwo sonst kam dieses Spannungsfeld so deutlich zum Ausdruck wie auf der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (International Conference on Population and Development – ICPD) im Jahr 1994 in Kairo. Dort stritten Regierungen, religiöse und gesellschaftliche Gruppen mit verschiedenen Weltanschauungen darüber, auf welchen Entscheidungsfreiheiten und Rechten eine internationale Bevölkerungspolitik überhaupt beruhen sollte. Einige religiöse Kräfte wie führende Vertreter des Vatikans und der Muslime sprachen sich dort beispielsweise vehement gegen Schwangerschaftsabbrüche und die Autonomie von Mädchen und Frauen aus. Andere konservative Staaten lehnten es ab, dass Personen außerhalb der traditionellen Ehe selbstbestimmt über ihren Körper und ihre Fortpflanzung oder über den Zugang zu moderner Verhütung oder die Sterilisation im Allgemeinen entscheiden.¹¹

Trotz aller Widerstände gelang in den schwierigen Verhandlungen mit den insgesamt 179 anwesenden Staaten der Durchbruch: Die ICPD handelte einen Konsens zwischen progressiven und konservativen Staaten aus und beschloss ein neues Aktionsprogramm, das bis heute als Meilenstein gilt. Erstmals wurde dort das Recht eines jeden Menschen, frei über den eigenen Körper, Partnerschaft und Familienplanung zu entscheiden, in einem Abschlussdokument festgelegt. Die insgesamt 16 Kapitel des Programms umfassen dabei ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf sexuelle und reproduktive Gesundheit. Diese sollen den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen und Bildung besonders für Mädchen und Frauen sicherstellen und ihre Rolle in Bereichen des alltäglichen Lebens, wie die Teilhabe an Politik, Gesellschaft und Arbeitsmarkt, nach-

Abbildung 1: Geschätztes weltweites Bevölkerungswachstum 2020 bis 2050 (in Prozent)



Quelle: UN DESA, World Population Prospects 2019, a.a.O. (Anm. 1).

haltig stärken und gegenüber Jungen und Männern gleichstellen. Dass Selbstbestimmung entscheidend für nachhaltige Entwicklungsfortschritte, die Bekämpfung von Armut und schließlich für die Bevölkerungsentwicklung ist, ist seitdem Leitprinzip internationaler Bevölkerungspolitik.¹²

Einige der Ziele des Kairoer Aktionsprogramms, wie etwa die Verbesserung der Mutter-Kind-Gesundheit, flossen wenig später in die Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) der Vereinten Nationen ein. Im Jahr 2015 folgten die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), die die MDGs ablösten. Dort wurde den Zielen von Kairo stärker als zuvor Rechnung getragen. So fordert Ziel 3.7 den allgemeinen Zugang zu sexuellen und reproduktiven Gesundheitsdienstleistungen, wie Familienplanung, und deren Einbettung in nationale Programme und Strategien. Ziel 5.6 pocht auf Geschlechtergerechtigkeit sowie den Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit.

⁷ Jill Olivier et al., Understanding the Roles of Faith-based Health-care Providers in Africa: Review of the Evidence with a Focus on Magnitude, Reach, Cost, and Satisfaction, *The Lancet*, 386. Jg., 1765–1775/2015, doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60251-3

⁸ Afrobarometer Data, Frage 144/1068, Trust Religious Leaders: »How much do you trust each of the following, or haven't you heard enough about them to say? Religious Leaders«, Accra 2016/2018, www.afrobarometer.org

⁹ Janet Fleischman, An Improbable Success: The Ouagadougou Partnership's Advances in Family Planning Across Francophone West Africa, *The Ouagadougou Partnership*, Dakar 2020, partenariatouaga.org/en/ressource/an-improbable-success-the-ouagadougou-partnerships-advances-in-family-planning-across-francophone-west-africa/

¹⁰ Alisa Kaps/Ann-Kathrin Schewe/Catherina Hinz, *Umkämpftes Terrain. Der internationale Widerstand gegen das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung*, Berlin 2019, www.berlin-institut.org/studien-analysen/detail/umkaempftes-terrain

¹¹ Lucia Berro Pizzarossa, *Here to Stay. The Evolution of Sexual and Reproductive Health and Rights in International Human Rights Law*, Laws, 7. Jg., 3/2018, S. 29.

¹² Population Reference Bureau, *What Was Cairo? The Promise and Reality of ICPD*, Washington, D.C., 2004, www.prb.org/resources/what-was-cairo-the-promise-and-reality-of-icpd/

Abbildung 2: Religion hält Einzug auf der internationalen Entwicklungsagenda



Schon seit langem beschäftigen sich religiöse Organisationen wie ›Religions for Peace‹ mit Entwicklungsfragen, Bevölkerungswachstum und Familienplanung. Doch erst seit etwa zehn Jahren hat das Thema wieder an Fahrt aufgenommen. Seitdem schließen sich die Akteure in Netzwerken zusammen und tragen ihre Ideen auf internationalen Konferenzen genauso vor wie in den Städten oder abgelegenen Dörfern vor Ort.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Karen Hoehn, Faith and Family Planning, Working Together to Drive Progress Post 2020, Family Planning 2020 (Factsheet), 2019, jilflc.com/resources/faith-and-family-planning-working-together-to-drive-progress-post-2020/

Anhaltende Widerstände in der Bevölkerungsentwicklung

Allerdings halten auch mehr als 25 Jahre nach der Verabschiedung des Kairoer Aktionsprogramms die weltweiten Widerstände gegen die dort getroffenen Vereinbarungen an. Strittig sind bis heute der Zugang zu moderner Familienplanung, Sexuaufklärung für Jugendliche sowie Schwangerschaftsabbrüche. Der Gegenwind zu diesen Themen hat sogar noch zugenommen: So verurteilten beispielsweise die USA unter einer konservativen republikanischen US-Politik regelmäßig Aspekte einer selbstbestimmten Sexualität. Die katholische Kirche lehnt weiterhin jede Form der modernen Familienplanung ab. ›Anti-Choice‹-Bewegungen und rechtspopulistische Kräfte möchten die traditionelle Familie und das Recht auf Leben schützen.

Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA), die weltweit größte internationale Organisation für Bevölkerungsentwicklung, Familienplanung, Förderung von Frauenrechten und reproduktiver Gesundheit, der seit der Kairoer Konferenz schwerpunktmäßig Entwicklungsländer in der Umsetzung des Aktionsprogramms unterstützt, zieht regelmäßig Bilanz über die erzielten Fortschritte.¹³ Zuletzt im Herbst 2019 auf dem Weltbevölkerungsgipfel in Nairobi (Nairobi Summit – ICPD+25) mahnten er und seine Partner an, dass viele der im Kairoer Aktionsprogramm festgehaltenen Ziele nicht erfüllt wurden und so internationale Entwicklungsfortschritte bremsen. Sie verpflichteten sich, weitere Kräfte zu mobilisieren, um das Kairoer Aktionsprogramm und auch die Umsetzung der bevölkerungsrelevanten Ziele der Agenda 2030 zu beschleunigen.¹⁴

¹³ Azza Karam, Realizing the Faith Dividend: Religion, Gender, Peace and Security in Agenda 2030, United Nations Population Fund (UNFPA), 9.10.2015, www.unfpa.org/publications/realizing-faith-dividend

¹⁴ Jennifer Butler et al., Accelerating the Promise: Report on the Nairobi Summit on ICPD25, UNFPA, New York 2019, www.unfpa.org/publications/accelerating-promise-report-nairobi-summit-icpd25

Denn bis heute hat längst nicht jede Frau oder jedes Paar die Möglichkeit, das eigene Leben nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten oder die Familie entsprechend zu planen.¹⁵ So können in Entwicklungsländern jährlich mehr als 200 Millionen Frauen nicht verhüten, obwohl sie das gerne möchten. Über 45 Millionen von ihnen werden während der Schwangerschaft nicht oder nur unzureichend betreut.¹⁶ Es mangelt weiterhin an Wissen und Informationen über die Familienplanung: In Tschad, Mauretanien und der Zentralafrikanischen Republik kennt beispielsweise jede dritte Frau keine einzige Verhütungsmethode.¹⁷ Im Schnitt schließen in Subsahara-Afrika nur 36 Prozent der Mädchen die untere Sekundarstufe ab.¹⁸

Seit durch die ICPD Religion in den Vordergrund von Bevölkerung und Entwicklung rückte, ist der UNFPA innerhalb der Vereinten Nationen auch die Organisation, die sich hauptverantwortlich für eine verstärkte Zusammenarbeit mit traditionellen und religiösen Gemeinschaften auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene einsetzt. So hat der UNFPA beispielsweise in den letzten 20 Jahren mehrere Publikationen herausgebracht, die die Rolle von Religion und kultureller Vielfalt für seine Kernbereiche, wie die reproduktive Gesundheit, Familienplanung oder Geschlechtergerechtigkeit untersuchen. Er bietet regelmäßig Dialogangebote und Schulungen für religiöse Akteure an und bezieht religiöse Akteure bei zwischenstaatlichen Konsultationen ein.

So nahm auch die Zusammenarbeit mit Religionsgemeinschaften auf internationaler Ebene zunehmend Fahrt auf. Zwar setzen sich religiöse Organisationen, wie die ghanaische nichtstaatliche Organisation (NGO) ›Muslim Family Counselling Services‹ (MFCS), das weltweite ›Faith to Action Network‹ oder die christliche Entwicklungsorganisation ›World Vision‹, schon seit Jahren für den allgemeinen Zugang zu Familienplanungsdiensten und Verhütungsmitteln ein. Aber erst seit etwa zehn Jahren schließen sich religiöse Akteure vermehrt in Netzwerken zusammen und diskutieren auf inter-

nationalen Konferenzen mit. Bei Podiumsgesprächen erörtern die Teilnehmerinnen und Teilnehmer etwa, wie Religionsvertreter sich erfolgreich für Familienplanung einsetzen können.¹⁹ Die Geistlichen selbst schildern dort, wie sie erfolgreich Skeptiker überzeugen oder Gemeindeggespräche zu Familienplanung, Mädchenbildung oder Geschlechtergerechtigkeit organisieren können.²⁰

Mit dem Glauben vereinbar

Es gibt schon einige gute Ansätze aus der Praxis von religiösen Akteuren, die sich in Afrika für die Mädchenbildung, Geschlechtergerechtigkeit oder Familienplanung einsetzen. So hielt der Sultan von Sokoto, der geistliche Führer der rund 90 Millionen Musliminnen und Muslime in Nigeria, im Jahr 2019 die ›Keeping Girls in School‹-Konferenz ab.²¹ Gemeinsam mit Führungspersönlichkeiten aus Islam, Christentum, indigenen Religionen sowie Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und von in-

Es gibt gute Ansätze von religiösen Akteuren, die sich für Mädchenbildung, Geschlechtergerechtigkeit oder Familienplanung einsetzen.

ternationalen Entwicklungsorganisationen wurde über die Gründe gesprochen, aus denen Mädchen nicht zur Schule gehen. Dabei ging es um Eltern, die die Bildung ihrer Töchter nicht für wichtig halten, oder die Stigmatisierung von Mädchen, die menstruieren. Der Sultan von Sokoto hat seine Amtskollegen aufgefordert, die Verantwortung für ihre Gemeinden ernst zu nehmen, und arbeitet mit ihnen aktiv darauf hin, dass alle Mädchen eine Sekundarschulbildung erhalten.²²

¹⁵ UNFPA, Unfinished Business. The Pursuit of Rights and Choices for All, New York 2019, arabstates.unfpa.org/en/publications/unfinished-business-pursuit-rights-and-choices-all-1

¹⁶ Elizabeth Sully et al., Adding It Up: Investing in Sexual and Reproductive Health 2019, Guttmacher Institute, Juli 2020, www.guttmacher.org/report/adding-it-up-investing-in-sexual-reproductive-health-2019

¹⁷ USAID, STATcompiler. The DHS Program, Rockville, statcompiler.com/en/index.html

¹⁸ UNESCO Institute for Statistics, UIS.Stat, Out-of-school Children of Lower Secondary School Age, by Gender (Number), Montreal 2020, data.uis.unesco.org/

¹⁹ International Conference on Family Planning, Research and Best Practices, Baltimore 2009, fpconference.org/2009/149901.html

²⁰ Ebd.

²¹ Wilson Center, A Conversation with the Sultan of Sokoto: Peace and Development Initiatives, Challenges, and Potential Prospects in Nigeria, Washington, D.C., 2021, www.wilsoncenter.org/event/conversation-the-sultan-sokoto-peace-and-development-initiatives-challenges-and-potential

²² Children's Investment Fund Foundation (CIFF), Traditional Leaders Come Together to Help Keep Girls in School, 15.1.2019, ciff.org/news/traditional-leaders-come-together-help-keep-girls-school/

Bei der ökumenischen Dachorganisation ›All Africa Conference of Churches‹ (AACC) mit Sitz in Nairobi, Kenia, arbeitet ein ganzes Team zum Themenbereich Geschlechter, Frauen und Jugend und setzt sich für mehr Gleichberechtigung ein. Beispielsweise arbeiten sie auch in den eigenen Reihen daran, Führungspositionen für Frauen zu öffnen und die darunterliegenden sozialen Vorurteile zu entkräften.²³ Die Geschäftsstelle bietet Trainings an, mit denen sie Frauen als Führungsfiguren befähigen will. Gleichzeitig arbeitet das AACC-Team daran, eine Alternative zu den eher konservativen Lesarten der Bibel anzubieten. In kleinen Lesekreisen studieren sie die heilige Schrift aus einer geschlechtergerechten Perspektive.²⁴

Lange Zeit haben sich Familienplanungsprogramme vor allem auf Frauen konzentriert. Die im Jahr 2014 gegründete NGO mit dem Namen ›Cadre des Religieux pour la Santé et le Développement‹ (CRSD) in Senegal möchte das ändern. Sie arbeitet vor allem daran, Männer für Familienplanung zu gewinnen und damit tieferliegende Ursachen für hohe Kinderzahlen, wie etwa traditionelle Geschlechterrollen und falsche Vorstellungen über die Position des Islam zu Familienplanung, aufzubrechen.²⁵ CRSD fand heraus, dass es in Senegal häufig die Männer sind, die Familienplanungsmethoden blockieren und dies mit religiösen Argumenten begründen. Sie verhindern damit, dass Frauen selbstbestimmt über Anzahl und den Zeitpunkt von Kin-

dern entscheiden können. Die NGO setzt sich aus verschiedenen islamischen Gruppierungen sowie aus den katholischen und evangelisch-lutherischen Kirchen zusammen und arbeitet eng mit dem senegalischen Gesundheitsministerium zusammen. Mit ihrer Arbeit richten sie sich in erster Linie an religiöse Autoritäten. Mit ihnen diskutiert die NGO über verschiedene Auslegungen des Islam, schulen sie in religiösen Argumenten für Familienplanung und versuchen, die religiösen Autoritäten langfristig als Multiplikatoren für ihre Arbeit zu gewinnen.²⁶

Wie Glaube die Bevölkerungsentwicklung beeinflussen kann

Die vorangehenden Beispiele zeigen, dass es bereits positive Ansätze für eine erfolgreiche Einbeziehung von Religionsgemeinschaften in bevölkerungsrelevante Felder in afrikanischen Ländern gibt. So können sie ihre Gemeinden für die Bedeutung von Gleichberechtigung oder die Vorteile kleinerer Familien sowie Familienplanung sensibilisieren und dadurch einen nachhaltigen Wertewandel von innen aus den Gemeinschaften selbst heraus befördern. Gleichzeitig können sie sich für mehr Selbstbestimmung von Frauen einsetzen, indem sie etwa die Mädchenbildung fördern, die Bibel oder den Koran geschlechtergerecht auslegen oder tradierte Rollenbilder hinterfragen.²⁷ Ihre säkularen Partner in Regierungen, Gesundheitsbehörden und der Zivilgesellschaft sollten sie dabei unterstützen. Das bedeutet auch, Brücken zu bauen und nach einer sensiblen Sprache zu suchen, die vereinbar mit den Werten von Religionsgemeinschaften ist, um langfristig auf Augenhöhe mit ihnen zusammenzuarbeiten, ihr Potenzial zu erkennen und nutzen zu können. Mit ihrer Hilfe können bevölkerungsrelevante Maßnahmen leichter umgesetzt werden, denn sie kennen die Realität ihrer Gemeinden und haben einen direkten Zugang zu den Menschen.²⁸ Damit kann wiederum ein nachhaltiger Beitrag für die Umsetzung der Ziele der Kairoer Weltbevölkerungskonferenz und die Erreichung der Agenda 2030 geleistet werden.

English Abstract

Lorena Führ · Catherina Hinz

Religious Organizations as Partners pp. 105–110

Africa's population continues to grow rapidly. This makes it increasingly difficult for countries to provide their populations with sufficient health and education services or jobs. To serve the growing number of people, governments need to invest in those areas that have proven to drive demographic change as well as socioeconomic development: health, education, gender equality. Where government measures reach their limits, religious organizations are well positioned to facilitate transition.

Keywords: Afrika, Bevölkerung, Frauen/Frauenrechte, Entwicklung, Religion, Africa, population, women/women's rights, development, religion

²³ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Hintergrundgespräch zur Arbeit der ›All Africa Conference of Churches‹, Interview mit L. Mwaniki & E. Lesmore, 19.1.2021.

²⁴ All Africa Conference of Churches, AACC Strategy 2019–2023, Nairobi 2019, www.aacc-ceta.org/strategic_plan

²⁵ Framework of Religious for Health and Development (CRSD) Senegal, www.crsdsenegal.org/

²⁶ Ebd.

²⁷ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung/Konrad Adenauer Stiftung, Glaube in Aktion, a.a.O. (Anm. 6).

²⁸ Ebd.

Brauchen wir eine Weltaltenrechtskonvention?

Für Kinder, Menschen mit Behinderungen und Frauen gibt es je ein eigenes Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, nicht jedoch für ältere Menschen. Eine UN-Arbeitsgruppe berät seit dem Jahr 2011 über die Möglichkeit eines solchen Übereinkommens. Die Beratungen sind bis heute hochkontrovers.



Lutz Leisering, Ph.D.,
ist Vorstandsmitglied von
HelpAge Deutschland e.V. und
Professor für Sozialpolitik (i.R.)
an der Universität Bielefeld.
✉ lutz.leisering@uni-bielefeld.de



Dr. Jürgen Focke
leitet die Stabsstelle Policy &
Advocacy bei HelpAge Deutsch-
land e.V. in Osnabrück.
✉ focke@helpage.de

In Debatten zur Diskriminierung von vulnerablen Gruppen stehen regelmäßig Kinder und Frauen im Fokus, gefolgt von Menschen mit Behinderungen. Um ältere Menschen geht es dagegen seltener. Sie stehen in menschenrechtlichen Dokumenten der Vereinten Nationen generell eher am Rande. Ist daher eine Weltaltenrechtskonvention erforderlich? Diese Frage wird seit dem Jahr 2011 in einer UN-Arbeitsgruppe beraten, der Offenen Arbeitsgruppe über das Altern (Open-ended Working Group for the Purpose of Strengthening the Protection of the Human Rights of Older Persons, kurz: Open-ended Working Group on Ageing – OEWGA).¹ Im Folgenden geht es um die Arbeitsgruppe sowie deren Beratungen zur Frage einer Weltaltenrechtskonvention.

Die COVID-19-Pandemie als Brennglas

Die aktuelle COVID-19-Pandemie hat wie durch ein Brennglas die Situation älterer Menschen bewusst werden lassen. Die teilweise Suspendierung von Besuchsrechten für ältere Menschen in Pflege- und Betreuungseinrichtungen hat die Frage von Menschenrechten für Ältere erneut auf die Tagesordnung gesetzt – zunächst jedoch mit wenig Folgen. So wurde im ersten Entwurf des Plans für globale humanitäre Maßnahmen in Reaktion auf COVID-19 der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) vom März 2020 nicht auf dieser Gruppe eingegangen. Dies wurde erst in den Fassungen von Mai und Juli 2020 korrigiert, nachdem Weltaltenorganisationen wie HelpAge International (HAI) und die Globale Allianz für die Rechte älterer Menschen (GAROP) sowie die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Michelle Bachelet, bei UN-Generalsekretär António Guterres interveniert hatten.²

Guterres nahm dies zum Anlass, im selben Jahr eine eigene Kurzdarstellung zur Situation älterer Menschen zu veröffentlichen.³ Das Dokument zeigt die Lücken in der Gleichbehandlung älterer Menschen in der Pandemie auf und wurde von 146 Staaten, darunter auch China und Deutschland, nicht aber von Russland und den USA, gezeichnet.⁴ Damit verpflichteten sich die Staaten, die im Bericht aufgezeigten Lücken zu schließen. Bis dato sind jedoch keine signifikanten Fortschritte zu verzeichnen.

¹ Zur OEWGA siehe auch social.un.org/ageing-working-group/index.shtml. Dokumentationen der OEWGA finden sich bei GAROP unter rightsofpeople.org/open-ended-working-group/, HAI unter www.helpage.org/what-we-do/un-convention/ und dem DIMR unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten

² UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Global Humanitarian Response Plan – COVID-19, www.unocha.org/publication/global-humanitarian-response-plan/global-humanitarian-response-plan-covid-19-july-0

³ UN, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Older Persons, Mai 2020, unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-The-Impact-of-COVID-19-on-Older-Persons.pdf

⁴ UN DESA, Statement of Support to the UN Secretary-General's Policy Brief on the Impact of COVID-19 on Older Persons, www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/ENG_final_-with-countries.pdf



Unterschiedliche Generationen von Frauen sowie ein Kind, die alle den Hmong-Indigenen in Thailand angehören und in Mae Salong leben. UN PHOTO: KIBAE PARK

Die Situation älterer Menschen ist eine umfassende weltweite Herausforderung, nicht nur in der Pandemie. Eine Weltaltenrechtskonvention würde die Staaten unter anderem dazu verpflichten, verbindliche Standards für die soziale Sicherheit älterer Menschen und die Versorgung Pflegebedürftiger zu setzen. Wesentlich wäre auch eine Garantie der uneingeschränkten Teilhabe an Bildung, am Rechtssystem und der digitalen Welt. Auch ist der Schutz älterer Menschen vor Gewalt und Missbrauch in vielen Ländern rechtlich nicht ausreichend gesichert. Vor allem würde sich eine Weltaltenrechtskonvention gegen Diskriminierungen aufgrund des Alters und negative Altersstereotype wenden, die in Beruf und Alltag allgegenwärtig sind. In der internationalen Debatte spricht man hier von ›ageism‹.⁵ Die demografische Entwicklung, nämlich das Altern der Bevölkerungen infolge zunehmender Lebenserwartung bei gleichzeitigem Geburtenrückgang, gibt der Forderung nach Altenrechten mehr Gewicht.⁶

Während das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW) aus dem Jahr 1979, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child – CRC) aus dem Jahr 1989 und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) aus dem Jahr 2006 vielfach Beachtung gefunden haben, gilt dies nicht für die Arbeit der OEWGA. Es gibt nur wenig Forschung zu dieser Arbeitsgruppe.⁷

Altenpolitik und Menschenrechtspolitik – ein schwieriges Verhältnis⁸

In der OEWGA kreuzen sich zwei Stränge globaler Politik: Altenpolitik und Menschenrechtspolitik. Das Verhältnis der beiden Stränge ist distanziert: Die globale Altenpolitik tut sich schwer mit Menschenrechten, so wie umgekehrt das UN-Menschenrechtssystem mit älteren Menschen fremdelt.

In der globalen Altenpolitik dominiert seit langem die Orientierung an Schutz und Fürsorge der Alten,⁹ teilweise verbunden mit einem Problemdiskurs, bei dem das Alter als problembehaftet oder gar Belastung für die Gesellschaft erscheint. Altenpolitik in diesem Sinne zielt nicht primär auf Stärkung individueller Rechte älterer Menschen, sondern auf den Ausbau der altenbezogenen sozialen Infrastruktur, verbunden mit einem Entwicklungsdiskurs, der mehr auf kollektive ›Entwicklung‹ der Gesellschaft als auf individuelle Rechte setzt. Gegenüber ›Schutz und Fürsorge‹ markiert der an Gewicht gewinnende diskursive Rahmen ›Rechte‹ einen »Paradigmenwechsel«¹⁰ in der Altenpolitik.

Umgekehrt erwähnen UN-Menschenrechtsdokumente ältere Menschen eher am Rande.¹¹ Die erste Weltversammlung zur Frage des Alterns (World Assembly on Ageing) mit dem Wiener In-

⁵ WHO, Global Report on Ageism, Genf 2021.

⁶ Siehe dazu auch den Beitrag von Frank Swiaczny in diesem Heft.

⁷ Einige Arbeiten widmen sich rechtswissenschaftlichen Aspekten, so Claudia Mahler, Wie steht es um die Menschenrechte Älterer? UN Open-ended Working Group on Ageing – Rück- und Ausblick, Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 50. Jg., 4/2017, S. 281–286, und Annie Herro, The Human Rights of Older Persons: The Politics and Substance of the UN Open-Ended Working Group on Ageing, Australian Journal of Human Rights, 23. Jg., 1/2017, S. 90–108. Andere Beiträge gehen den historischen Vorläufern der OEWGA im UN-System nach, so Léon Poffé, Towards a New United Nations Human Rights Convention for Older Persons, Human Rights Law Review, 15. Jg., 3/2015, S. 591–602.

⁸ Dieser und die folgenden Abschnitte stützen sich auf die ausführlichere Studie von Lutz Leisering, Die Legitimität der Menschenrechte – Die Open-Ended Working Group on Ageing der Vereinten Nationen als Testfall, in: Martin Nonhoff et al. (Hrsg.), Politik und Gesellschaft verstehen, Frankfurt/Main 2022, S. 413–428.

⁹ Jennifer D. Sciubba, Securing Rights in the Twenty-First Century: A Comparison of the Disability and Older Persons' Rights Conventions, Journal of Human Rights, 15. Jg., 4/2016, S. 533–549.

¹⁰ Mahler, Wie steht es um die Menschenrechte Älterer?, a.a.O. (Anm. 7), S. 286; Herro, The Human Rights of Older Persons, a.a.O. (Anm. 7), S. 1.

¹¹ Frühe Dokumente zu Altenfragen sind: UN Doc. A/RES/2542 v. 11.12.1969; A/RES/2842 v. 18.12.1971; A/RES/3137 v. 14.12.1973; A/RES/3138 v. 14.12.1973.

ternationalen Aktionsplan zur Frage des Alterns (International Plan of Action on Ageing) aus dem Jahr 1982 und die Zweite Weltversammlung über das Altern (Second World Assembly on Ageing) mit dem Internationalen Aktionsplan von Madrid über das Altern (Madrid International Plan of Action on Ageing, kurz: Weltaltenplan) aus dem Jahr 2002 markieren die ersten zentralen Thematisierungen der Altenfrage.¹² Obwohl in diesen Dokumenten auch von Rechten älterer Menschen die Rede ist, dominiert das Schutz- und Fürsorgeparadigma in Verbindung mit einem Entwicklungsdiskurs. Die OEWGA thematisiert dagegen die Altenfrage aus der Perspektive von Menschenrechten.

Warum kategoriale Menschenrechtsübereinkommen?

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948 wurde im Jahr 1966 in Form von zwei Pakten verbindlicher gemacht: dem Zivilpakt (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) und dem Sozialpakt (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR). Daher könne es nun keinen zwingenden Grund geben, zusätzlich zu der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den sie umsetzenden beiden Pakten gruppenbezogene, »kategoriale« Menschenrechtserklärungen zu erarbeiten. Neben die drei allgemeinen UN-Menschenrechtsdokumente sind in der Folge jedoch sechs weitere getreten, von denen vier spezifischen sozialen Gruppen gelten: die drei oben genannten zu Frauen, Kindern und Menschen mit Behinderungen sowie 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) aus dem Jahr 1990. Daneben gibt es regionale Menschenrechtsübereinkommen und im Bereich alter Menschen vor allem das Interamerikanische Übereinkommen über den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen (Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons) aus dem Jahr 2015.¹³ Ein Menschenrechtsübereinkommen für alte Menschen (Convention on the

Rights of Older Persons – CROP) oder Altenrechtskonvention (ARK) wäre ein weiteres weltumspannendes kategoriales Instrument.¹⁴

Kategoriale Menschenrechtsübereinkommen sind generell ambivalent. Es gibt Argumente für und gegen sie und einige dieser Argumente wurden auch im Rahmen der OEWGA vorgebracht. Für kategoriale Übereinkommen spricht, dass sie es erlauben, gruppenspezifische Bedarfe und Rechte genauer zu spezifizieren und dass sie die jeweilige Gruppe sichtbarer machen und damit politische Lobbyarbeit stützen.¹⁵ Die massiven Folgen des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, insbesondere in der deutschen Politik, machen dies deutlich. Gegen kategoriale Übereinkommen spricht, dass durch die gut gemeinte Hervorhebung einer speziellen Gruppe diese Gruppe potenziell stereotypisiert und viktimisiert wird. Die Zielgruppe wird so verstärkt zum Gegenstand von Juridifizierung und Bürokratisierung. Zugleich besteht die Gefahr, dass allgemeine Interessen gegenüber gruppenbezogenen Partikularinteressen ins Hintertreffen geraten. So wird der Sozialpakt, der alle Menschen betrifft, tatsächlich sehr viel weniger für Zwecke politischer Mobilisierung genutzt als kategoriale Übereinkommen, insbesondere die für Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen.

UN-Menschenrechtsdokumente erwähnen ältere Menschen eher am Rande.

Kritikerinnen und Kritiker befürchten zudem einen Überdruß unter globalen Akteuren gegenüber Konventionen (»convention fatigue«)¹⁶, sowie eine Überlastung und teilweise übersteigerte Fragmentierung des Menschenrechtssystems. Nationale Regierungen befürchten hohe Folgekosten eines Übereinkommens, wie von der deutschen Regierung infolge der Behindertenrechtskonvention erfahren, politischen Druck, neue Maßnahmen für die betreffende Gruppe zu ergreifen, sowie vermehrte Berichtspflichten gegenüber den UN. Bei

¹² UN Doc. A/CONF.113/31 v. 26.7.–6.8.1982; A/CONF.197/9 v. 8.–12.4.2002.

¹³ Claudia Martin/Diego Rodríguez-Pinzón/Bethany Brown, Human Rights of Older People: Universal and Regional Legal Perspectives, Heidelberg 2015.

¹⁴ Bereits im Jahr 1995 wurde immerhin ein völkerrechtlicher Kommentar zu Altenrechten im Rahmen des Sozialpakts veröffentlicht, siehe UN Doc. E/1996/22 v. 8.12.1995, Allgemeine Bemerkung Nr. 6.

¹⁵ Mahler, Wie steht es um die Menschenrechte Älterer?, a.a.O. (Anm. 7), S. 286.

¹⁶ Sciubba, Securing Rights in the Twenty-First Century, a.a.O. (Anm. 9), S. 543.

einer wachsenden Zahl kategorialer Übereinkommen ist zudem mit Wettbewerb zu rechnen, da öffentliche Aufmerksamkeit ein knappes Gut ist.¹⁷

Die Offene Arbeitsgruppe über das Altern

Die Initiative für die Erarbeitung einer ARK ging im Jahr 2007 von lateinamerikanischen Staaten aus¹⁸, noch frühere Initiativen in den Jahren 1948, 1991 und 1999 verliefen im Sande.¹⁹ Bereits bei der Erarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in den Jahren 1947 und 1948 setzten sich lateinamerikanische Staaten besonders für soziale Rechte ein, auch für die Rechte älterer Menschen. Gegründet wurde die OEWGA auf Betreiben von Argentinien und Brasilien durch die Resolution 65/182 der UN-Generalversammlung, die als »Folgebemaßnahmen zur Zweiten Weltversammlung über das Altern« fordert, »eine allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen offenstehende Arbeitsgruppe zu dem Zweck einzusetzen, den Schutz der Menschenrechte älterer Menschen zu verstärken, [...]«.²⁰

Schon zu Beginn der OEWGA gab es erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Staaten, ob eine ARK wünschenswert ist.

Schon zu Beginn der OEWGA gab es erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Staaten, ob eine ARK wünschenswert ist. Daher wird beziehungsweise wurde lange nicht direkt über die Frage selbst verhandelt, sondern es wurde auf der 7. Sitzung im Jahr 2016 entschieden, dass sich die Verhandlungen in Zukunft auf ausgewählte inhaltliche Themen fokussieren sollen – im Allgemeinen je zwei Themen oder Themenblöcke, um bereichsspezifische mögliche Lücken existierender menschenrechtlicher Instrumente zu identifizieren.

Im Feld der OEWGA operiert eine Vielzahl von Akteuren. Akteure der OEWGA im engeren Sinne

sind nur diejenigen, die einen Platz im Plenarsaal der Verhandlungen am UN-Amtssitz in New York zugewiesen bekommen und Rederecht haben. Dies sind vor allem die UN-Mitgliedstaaten, diese haben das primäre Rederecht. Die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) haben Bereiche und Plätze auf den Tribünen. Eine weitere Akteursgruppe sind die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs), für Deutschland das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) in Berlin. Erst bei der 7. Sitzung im Jahr 2016 wurde entschieden, dass NHRIs akkreditiert werden und teilnehmen können.

Die nationalen und internationalen NGOs bilden mittlerweile die größte Akteursgruppe. Erst bei der 4. Sitzung im Jahr 2013 waren NGOs stärker präsent und es kam zu ersten Dialogen mit den UN-Mitgliedstaaten. Die Zahl der NGOs ist ständig gestiegen. Unter den internationalen NGOs nimmt die GAROP die führende Rolle ein; wichtig sind auch die Organisationen »Age Platform Europe«, HAI, und global operierende national basierte NGOs, vor allem die britische »Age International«, »Help-Age Deutschland« und die Geschäftsstelle Internationale Altenpolitik der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO) Deutschland. Eine vierte Akteursgruppe neben den Staaten, den NGOs und den NHRIs sind Akteure aus dem UN-System, vor allem die UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN Department of Economic and Social Affairs – UN DESA) und das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR). Redeberechtigt ist auch die Unabhängige Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, seit dem Jahr 2020 Claudia Mahler vom DIMR. Schließlich gibt es einen Vorsitz, der seit Gründung der OEWGA von Argentinien gestellt wird.

Meinungsverschiedenheiten innerhalb der OEWGA

Die Debatten innerhalb der OEWGA zeigen einen breiten Konsens in vielen Fragen wie auch markante Dissense. Die Suggestion gemeinsamer Grundüberzeugungen zieht sich durch die Debatten. Prak-

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Ebd., S. 537; Marijke De Pauw, Global Population Aging from a Human Rights Perspective: The Need for a UN Convention on the Rights of Older Persons, in: Global Europe – Basel Papers on Europe in a Global Perspective Nr. 114, Basel 2017, S. 28, doi.org/10.24437/global_europe.v0i114.165

¹⁹ Jennifer D. Sciubba, Explaining Campaign Timing and Support for a UN Convention on the Rights of Older People, The International Journal of Human Rights, 18. Jg., 4–5/2014, S. 468.

²⁰ UN-Dok. A/RES/65/182 v. 21.12.2010; A/RES/67/139 v. 20.12.2012 stärkte diese Zielrichtung, fand aber keine mehrheitliche Zustimmung.

tisch alle Akteure stimmen darin überein, dass demografischer Wandel eine zentrale Herausforderung ist, wie auch immer wieder von António Guterres betont²¹, dass alte Menschen ein hohes Gut sind und mehr für sie zu tun ist und dass allen Menschen Teilhabe zu ermöglichen ist.

Der Hauptdissens bezieht sich auf die Frage, ob es eine ARK geben soll oder nicht. Die primäre Argumentationsfront liegt zwischen Befürwortern, die Lücken in vorliegenden Menschenrechtskonventionen diagnostizieren und daraus die Notwendigkeit einer ARK ableiten, und Gegnern, die nur Umsetzungsmängel existierender Übereinkommen sehen, weshalb eine neue Konvention entbehrlich sei, sowie Gegnerinnen und Gegnern, die Menschenrechte generell ablehnen oder alternative Strategien verfolgen. Entsprechend zieht sich die Suche nach ›Lücken‹ durch viele Diskussionen.

Einige Gegner einer ARK wenden sich generell gegen eine fortschreitende Fragmentierung des UN-Menschenrechtssystems. Dem hält die Gegenseite die Mobilisierungsfunktion eines eigenen, altenbezogenen Übereinkommens vor. Ein wiederkehrender prozessualer Dissens betrifft das Mandat der OEWGA. Naturgemäß legen Gegner einer ARK, etwa Russland, das Mandat eng aus. Sie lehnen auch Ergebnisdokumente der Sitzungen ab, während Befürworter solche Dokumente fordern, um erreichte Teilkonsense festzuhalten und von dort aus weiterarbeiten zu können.

Die meisten Staaten lehnen eine ARK, aus ganz unterschiedlichen Gründen, ab. Gegen eine ARK sprechen sich unter anderem China, der Heilige Stuhl, Kamerun, Russland, Schweden und die USA aus. Deutschland und andere europäische Länder, auch die Europäische Union (EU), sind unentschieden. Die EU hatte bei der 3. Sitzung im Jahr 2012 sogar signalisiert, dass eine ARK und daher auch eine Fortführung der OEWGA nicht nötig sei. Erst auf der 7. Sitzung im Jahr 2016 öffnete sich die EU. Gemischt sind die Positionen innerhalb der einflussreichen Gruppe der 77 (G77), zu der auch China zählt. Für eine ARK sprechen sich insbesondere lateinamerikanische und afrikanische Staaten aus. Tendenziell gehen die Ablehnungen durch Regierungen zurück und zuletzt zeigte die wachsende Präsenz höherrangiger UN-Vertreterinnen und -Vertreter, dass die UN der Arbeitsgruppe eine grö-

ßere Bedeutung zumisst. Kanada und Spanien sowie Staaten des australisch-pazifischen Raumes zeigten sich ab dem Jahr 2019 bereit, eine ARK zu unterstützen. Manche ablehnenden Regierungen rühmen ihre Erfolge bei der Verbesserung der Infrastruktur für alte Menschen in ihrem Land, ohne dabei Menschenrechte überhaupt zu erwähnen. Andere geben dem Ziel kollektiver sozioökonomischer und infrastruktureller Entwicklung expliziten Vorrang vor Menschenrechten oder interpretieren dieses Ziel als Beitrag zur Durchsetzung von Menschenrechten.

Einige Gegner einer ARK wenden sich generell gegen eine fortschreitende Fragmentierung des UN-Menschenrechtssystems.

Entsprechend halten einige die vorliegenden Übereinkommen für ausreichend, vor allem den Weltaltenplan, so die Position Ungarns. Auch verweist China regelmäßig auf den Weltaltenplan; dort seien die Rechte älterer Menschen ausreichend berücksichtigt. Der Weltaltenplan ist jedoch kein genuin menschenrechtliches Dokument, und er deckt die für ältere Menschen wichtigen Bereiche nur selektiv ab. Das gilt auch für den vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) verfassten deutschen Bericht zum Überprüfungsgipfel des Weltaltenplans,²² was in Stellungnahmen der deutschen Zivilgesellschaft bemängelt wurde.

Auch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) mitsamt ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) sind kein Ersatz für eine ARK.²³ Gemäß dem chinesischen Direktor von UN DESA, Liu Zhenmin, stehe die Menschenrechtsfrage nicht im Zentrum der internationalen Diskussionen; die Ziele 16 und 17 der Agenda 2030 reichten aus.²⁴ In den SDGs werden ›Ältere‹ allerdings nur dreimal erwähnt (SDG 2.2; 11.2; 11.7). Auch Menschen mit Behinderungen, unter denen viele Ältere sind,

²¹ Der Internationale Karlspreis zu Aachen, Rede des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, 30.5.2019, www.karlspreis.de/de/preistraeger/antonio-guterres-2019/rede-von-generalsekretaer-antonio-guterres

²² BMFSFJ, Country Report Federal Republic of Germany, For the Fourth Review and Appraisal Cycle of the Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing and its Regional Implementation Strategy (MIPAA/RIS), unece.org/sites/default/files/2022-01/mipaa20-report-germany%20%281%29.pdf

²³ UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

²⁴ So Liu anlässlich der Veröffentlichung des ›Global SDG Accountability Reports‹ am 24.6.2021.

werden in der Agenda nur marginal thematisiert. Weitgehend bleibt es bei der generellen Formulierung in der Präambel der Agenda, dass niemand zurückgelassen wird.

In ihrer Fortschreibung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie seit dem Jahr 2021 hat die Bundesregierung zudem die Rechte, Teilhabe und Partizipation älterer Menschen nicht eingehender thematisiert.²⁵ Ältere werden dort nur einmal ausdrücklich betrachtet, bei der Beschreibung der Erwerbstätigenquote (Alter 60–64 Jahre) in einer Grafik. Die Generation ab einem Alter von 65 Jahren bleibt gänzlich außen vor. Auch im freiwilligen Staatenbericht²⁶, der den Umsetzungsstand der Agenda 2030 beschreibt, ging Deutschland beim hochrangigen politischen Forum über nachhaltige Entwicklung in New York im Juli 2021 auf diese offensichtlichen Lücken nicht ein, trotz Mahnungen der Zivilgesellschaft.

Eine Altenrechtskonvention bleibt ein Desiderat

Es ist erkennbar geworden, dass ältere Menschen im UN-Menschenrechtssystem randständig sind und dass umgekehrt in der globalen Altenpolitik traditionell ein Schutz- und Fürsorgeparadigma statt des Paradigmas individueller Rechte vorherrscht. Die OEWGA bietet die Chance, dass Altenpolitik

und Menschenrechte enger zusammenfinden. Befürworter eines eigenen Menschenrechtsübereinkommens für ältere Menschen mahnen Lücken in vorliegenden allgemeinen Menschenrechtskonventionen in Bezug auf ältere Menschen an. Andere globale Übereinkommen, insbesondere der Weltaltenplan und die Agenda 2030, sind kein Ersatz für eine genuine Menschenrechtskonvention. Die Menschenrechtsübereinkommen für Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen haben gezeigt, dass durch eigenständige, kategoriale Menschenrechtskonventionen die Sichtbarkeit vulnerabler Gruppen deutlich erhöht werden kann mit signifikanten Folgen für politische Mobilisierung.

Die Idee einer ARK wird jedoch wie zuvor gezeigt nicht von allen Staaten geteilt. In der Arbeit der OEWGA werden nicht nur unterschiedliche Positionen zu Menschenrechten für ältere Menschen erkennbar, sondern auch grundsätzliche Vorbehalte gegenüber Menschenrechten sowie kollektivistische Interpretationen von Menschenrechten. Über die Frage älterer Menschen hinaus zeigt das Beispiel der OEWGA die Grenzen der in Deutschland oft als selbstverständlich unterstellten Legitimität der Menschenrechte.

Einen unerwarteten Impuls gab es auf der letzten, der 12. Sitzung der OEWGA im April 2022. Argentinien schlug vor, auf Staatenebene eine überregionale Kerngruppe zu bilden. Diese wurde dann Ende Mai tatsächlich unter Beteiligung Deutschlands gebildet. In einer Sitzung mit deutschen NGOs und Menschenrechtsorganisationen ließ der deutsche Vertreter durchblicken, dass Deutschland in diesem Prozess eine aktive Rolle übernehmen kann. Die Kerngruppe soll für die 13. Sitzung der OEWGA im Jahr 2023 eine Beschlussvorlage erarbeiten, damit eine Arbeitsgruppe eingerichtet wird, die bis zur folgenden Sitzung einen Text zu den Lücken im menschenrechtlichen Schutz für ältere Menschen erstellt. Sollte dann auf der 14. Sitzung der OEWGA im Jahre 2024 eine Mehrheit für eine ARK zustande kommen, so wären die Weichen dafür gestellt, das Spektrum der Menschenrechtsübereinkommen für besonders vulnerable Gruppen durch eine Weltaltenrechtskonvention zu erweitern.

English Abstract

Lutz Leisering, Ph.D. · Dr. Jürgen Focke

Do We Need A World Convention on the Rights of Older Persons?

pp. 111–116

The United Nations has established separate human rights conventions for children, people with disabilities, and women, but not for older persons. Non-governmental organizations (NGOs) as well as national human rights institutions and some governments call for a convention for older persons. Since 2011, the UN Open-ended Working Group on Ageing (OEWGA) has been exploring the need for such a convention, as of yet to no avail. A developmental approach that gives priority to collective development through economic growth and building social infrastructure often prevails over individual human rights.

Keywords: Diskriminierung, Konvention/Übereinkommen/Protokoll, Menschenrechte, Pandemie, Senioren/Ältere, discrimination, convention/protocol, human rights, pandemic, seniors/older persons

²⁵ Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, 15.12.2020, www.bundesregierung.de/resource/blob/998194/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bcd8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf

²⁶ Bundesregierung, Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, German Voluntary National Review to the HLPF 2021, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/279522021_VNR_Report_Germany.pdf

Ein Aggressor wird haftbar gemacht

Dr. Hanns Schumacher, Botschafter a.D., war in den Jahren 2011 und 2012 Vorsitzender des Verwaltungsrats der UN-Entschädigungskommission (UNCC). Er zeigt am Beispiel irakischer Kriegsentuschädigungen, wie reibungslos die UN agieren könnten, wenn der Sicherheitsrat es will.

Dies könnte eine aktuelle Überschrift zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine sein. Leider steht sie über einem Artikel von Karl-Heinz Böckstiegel aus dem Jahr 1997 in dieser Zeitschrift (Heft 3/1997) und analysiert die beginnende Arbeit der Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (United Nations Compensation Commission – UNCC) für Ansprüche gegen den Irak aus dem Zweiten Golfkrieg. Nach mehr als 30 Jahren steht fest: Der Sicherheitsrat, aber vor allem das UN-Sekretariat, haben mit dem Abschluss der Arbeit demonstriert, wie zielgerichtet sie agieren können, wenn die Großmächte zusammenarbeiten. Die »regelbasierte Weltordnung« hat einen eindrucksvollen und historischen Präzedenzfall geschaffen, wenn diese Regeln verletzt werden.

Am 2. August 1990 besetzten die irakischen Truppen Kuwait. Sie richteten im Verlaufe der knapp achtmonatigen Besetzung fürchterliche Verwüstungen an. Noch am gleichen Tage verurteilte der Sicherheitsrat einstimmig die Invasion als Bruch des Weltfriedens. Die Waffenstillstandsresolution des Sicherheitsrats 687 vom 3. April 1991 ist ein komplexes Konstrukt, das eine umfassende Haftung Iraks für alle »unmittelbaren Verluste, Schäden – einschließlich Umweltschäden und der Erschöpfung der natürlichen Ressourcen« festlegte. Verantwortlich für die Durchführung wurde die UNCC mit Sitz in Genf, kontrolliert durch einen Verwaltungsrat und bestehend aus den Vertretern der Sicherheitsratsmitglieder. Das Vetorecht der fünf Ständigen Mitglieder (P5) wurde »ausdrücklich« ausgeschlossen.

Fast auf den Tag genau 31 Jahre später, am 22. Februar 2022, nahm der Sicherheitsrat mit der Resolution 2621 »mit Anerkennung« Kenntnis vom Bericht des Verwaltungsrats über die Arbeit der UNCC, bestätigte, dass Irak allen völkerrechtli-

chen Verpflichtungen nachgekommen ist, erklärte das Entschädigungsverfahren für beendet und löste die dafür zuständigen Einrichtungen – Verwaltungsrat, Kommission und Entschädigungsfonds – endgültig auf.

In diesem Zeitraum wurden

- bis zum Jahr 2011 alle Öleinnahmen Iraks kontrolliert über den UN-Fonds abgewickelt und an die Anspruchsberechtigten überwiesen. Danach übernahm die irakische Regierung mit Zustimmung des Verwaltungsrats diese Aufgabe direkt;
- insgesamt 2,7 Millionen Ansprüche bearbeitet, davon 1,5 Millionen bewilligt und abgewickelt;
- Ansprüche von über hundert Regierungen, internationalen Organisationen und von Privatpersonen in Höhe von insgesamt 352 Milliarden US-Dollar gestellt; als berechtigt anerkannt wurden Ansprüche in Höhe von 52,4 Milliarden US-Dollar;
- Umweltschäden in Kuwait bestimmt und bewertet, die im Jahr 2005 zur Definition von insgesamt zwölf großen Umweltprojekten führten; deren Umsetzung muss vom UN-Sekretariat weiter überwacht werden.

Die irakische Aggression gegenüber Kuwait ist sicher nicht anders zu bewerten als die flagrante Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine durch Russland. Eine beachtenswerte Blaupause, wie der Sicherheitsrat darauf reagieren könnte, liegt also vor. Sie wird wohl leider nie angewandt. Im Sicherheitsrat herrschte im Jahr 1991 eine ungemein kooperative Atmosphäre auch unter den P5, begünstigt durch ein Ende des Ost-West-Konflikts und die deutsche Wiedervereinigung. Doch Francis Fukuyamas damals prognostiziertes »Ende der Geschichte« hat sich längst in einen Albtraum verwandelt und stellt die UN heute auf die schwierigste Bewährungsprobe seit ihrer Gründung.



Die »regelbasierte Weltordnung« hat einen historischen Präzedenzfall geschaffen.

Mehr wissenschaftliche Beratung nötig

Helmut Volger ist Koordinator des Forschungsbereichs Vereinte Nationen. Er kritisiert die geringe Rolle der Wissenschaft bei der Gestaltung der UN-Politik in Deutschland und fordert eine strukturierte und transparente Beratung der Akteure der deutschen UN-Politik durch die wissenschaftliche Forschung.



Eine systematische Politikberatung findet in der deutschen UN-Politik selten statt.

Die aktuellen Entwicklungen bei den globalen Problemen wie Weltgesundheits, Klimaschutz sowie Frieden und Sicherheit haben es deutlich gemacht, dass die UN erneut vor großen Herausforderungen stehen und von ihren Mitgliedstaaten weitreichende Unterstützung brauchen, um wirksame Hilfe leisten zu können.

Diese Unterstützung wird jedoch dadurch erschwert, dass die politischen Akteure in den Mitgliedstaaten wenig Gebrauch von den Ergebnissen der UN-Forschung machen, um die Ursachen der globalen Probleme sowie die Handlungsmöglichkeiten der Weltorganisation zu analysieren und die eigene UN-Politik zu evaluieren. Das gilt auch für den UN-Mitgliedstaat Deutschland.

Eine systematische und strukturierte Politikberatung findet in der deutschen UN-Politik selten statt, wie deutsche UN-Forscherinnen und -Forscher seit langem kritisieren: Die außenpolitischen Akteure in den Ministerien sind überzeugt, über ausreichendes Erfahrungswissen und genügend interne Beratungsressourcen zu verfügen, sodass nur wenig externe Fachexpertise für erforderlich gehalten wird. Jene externe Expertise wird durch Beratungen mit einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern beziehungsweise mit den in den Ministerien vorhandenen Beiräten eingeholt: Im Auswärtigen Amt betrifft das etwa den UN-politischen und den völkerrechtswissenschaftlichen Beirat.

Dabei ist es offensichtlich, dass die Auswahl der befragten Fachleute nicht die Breite der wissenschaftlichen Debatte zu den Themenkomplexen der UN-Politik widerspiegelt und dass das Beratungsverfahren intransparent ist: Die Namen der befragten Personen werden nicht genannt, die Beratungen werden von den Ministerien als vertrau-

lich eingestuft, es werden weder die Fragestellungen der Ministerien noch die Antworten der Fachleute veröffentlicht. Ein solches nichtöffentliches Beratungsverfahren wird dem Anspruch, den man an wissenschaftliche Politikberatung in einer Demokratie stellen muss, kaum gerecht. Die deutsche UN-Politik hat es verdient, auf der Grundlage breit angelegter wissenschaftlicher Forschungen öffentlich diskutiert zu werden.

Was ist also nötig? Die an der UN-Politik beteiligten Ministerien müssen Strukturen schaffen, in denen die UN-politischen Analysen und Konzepte präsentiert werden können – etwa durch geeignete Publikationen und Konferenzen mit hochrangiger Beteiligung von Fachleuten aus der Wissenschaft und dem UN-System sowie von außenpolitischen Entscheidungsträgern.

Damit die Wissenschaft die erforderlichen Forschungsprojekte, die sich mit aktuellen Fragen der UN-Politik befassen, strukturiert durchführen kann, muss es eine gezielte Projektförderung in der UN-Forschung durch die Politik geben. Um die erforderliche interdisziplinäre Zusammenarbeit der Wissenschaftlerinnen und -Wissenschaftler, die sich den einzelnen Aufgabenfeldern der UN widmen, auf eine effiziente Grundlage zu stellen, muss darüber hinaus ein geeignetes Forschungsnetzwerk für UN-Politik geschaffen werden.

Was die UN-Politik in Deutschland braucht, ist eine strukturierte und transparente wissenschaftliche Beratung auf der Grundlage von Forschungsaufträgen an die Wissenschaft zu den unterschiedlichen Aufgabenfeldern der Vereinten Nationen und außerdem einen öffentlich geführten Meinungsaustausch zwischen Wissenschaft und politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern über die deutsche UN-Politik.

50 Jahre globaler Umweltschutz

Auf dem internationalen hochrangigen Treffen ›Stockholm+50‹ wurde kollektives Handeln für die Umwelt und die Bedeutung effektiver, zuverlässiger internationaler Institutionen gewürdigt. Auch die Rolle von Individuen bei der Gründung und Führung der globalen Umweltinstitutionen ist vor diesem Hintergrund nicht zu unterschätzen.



Maria Ivanova, Ph.D.,
ist Außerordentliche Professorin
für Global Governance an der
Universität von Massachusetts in
Boston.

✉ maria.ivanova@umb.edu

Der globale Frieden, die Stabilität und das Überleben sind in Gefahr. Solide, verlässliche, aber dennoch flexible und agile Institutionen werden entscheidend sein, um auf neue Bedrohungen zu reagieren und Nachhaltigkeit zu gewährleisten.

Kollektives Handeln für die Umwelt

In den 75 Jahren seit ihrer Gründung haben die Vereinten Nationen zwölf Mal den Friedensnobelpreis für ihre Arbeit in den Bereichen Frieden, Flucht, soziale Gerechtigkeit, Verbot von Chemiewaffen und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels verliehen bekommen.¹ Die UN zeichnen auch andere für ihre Leistungen aus. Im September 2019 überreichte das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) seine höchste Auszeichnung, den ›Champions of the Earth Award‹, an ›Fridays For Future‹, eine engagierte Jugendorganisation für den Klimaschutz. Die 15-jährige Kallan Benson, die bei der Preisverleihung in New York im Namen der Organisation sprach, lehnte den Preis ab und forderte die UN auf, sich die Auszeichnung selbst zu verdienen, indem sie selbst handeln solle.² Im Juni 2022 beging die Menschheit auf der ›Stockholm+50‹-Konferenz den fünfzigsten Jahrestag, an dem die Politik für die Erde zu einer globalen Priorität wurde, zog Bilanz, wo wir derzeit stehen, und versuchte, einen neuen Kurs einzuschlagen.

Wissenschaftliche Erkenntnisse bestätigen, dass wir alle denkbaren Grenzen überschreiten und auf unserem Planeten über unsere Verhältnisse leben.

Vor fünfzig Jahren, im Jahr 1972, versammelten sich die Regierungen zum ersten Mal auf der UN-Konferenz über die menschliche Umwelt, um zu beraten und Entscheidungen über die Form und die Arbeitsweise der internationalen Governance im Umweltbereich zu treffen. Auf diesem ersten Umweltgipfel kamen 113 der damals 134 UN-Mitgliedstaaten in Stockholm, Schweden, zusammen. Bei der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 waren Frieden und Sicherheit, Menschenrechte sowie wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten ihre wichtigsten Anliegen – Umweltprobleme gehörten nicht dazu. In den 1960er und 1970er Jahren »klingelte jedoch in vielen Ohren und in vielen Ländern die Umwelt-Alarmglocke,«³ als die Bedrohungen durch giftige Chemikalien, die großflächige, von Menschen verursachte Zerstörung natürlicher Ökosysteme und das Artensterben sichtbar wurden.

Ein Crescendo der öffentlichen Besorgnis – zu einem großen Teil angespornt durch die Arbeit von Rachel Carson, der »rostigen öffentlichen Stimme der Wissenschaft«⁴ – führte am 22. April 1970 zum ersten Tag der Erde: 20 Millionen Amerikanerinnen und Amerikaner gingen auf die Straße und forderten die Regierung zu Maßnahmen gegen die

¹ Eine Organisation, Hohes Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), erhielt den Preis zweimal: in den Jahren 1954 und 1981.

² Maria Ivanova, *The Untold Story of the World's Leading Environmental Institution*, Cambridge, MA, 2021.

³ Fitzhugh Green, Remarks by US Delegate Fitzhugh Green to the Stockholm Human Environment Preparatory Committee, in: US Information Service (Ed.), *World's People Must be Informed, Persuaded to Back Environment Correction Measures*, Genf 1972.

⁴ The Life and Legacy of Rachel Carson, www.rachelcarson.org/

Umweltverschmutzung auf. Das Ergebnis war der Beginn der Umweltbewegung in den USA und die Schaffung des umweltpolitischen Apparats – die Umweltschutzbehörde (EPA) sowie die Gesetze zur Reinhaltung der Gewässer und zur Reinhaltung der Luft und das Gesetz zum Schutz gefährdeter

Für viele Entwicklungsländer schienen Umweltbelange weit hergeholt und sogar imperialistisch.

Arten. Für viele Entwicklungsländer, die erst kurz vorher unabhängig geworden waren, schienen Umweltbelange weit hergeholt und sogar imperialistisch – eine Fassade für versteckte Konditionalitäten und anhaltende Ungerechtigkeiten. Die Spannungen zwischen dem Globalen Norden und Süden waren groß, der Ost-West-Konflikt war in vollem Gange und der Osten und der Westen standen sich unversöhnlich gegenüber.

Nur einige Jahre vorher, im Dezember 1968, hatte ›Earthrise‹, »das einflussreichste Umweltfoto aller Zeiten,«⁵ verdeutlicht, dass unser Planet ein einziges, gemeinsam genutztes System ist. »Wir sind die Generation, die mit den Augen der Astronauten den erstaunlichen ›Erdaufgang‹ unseres kleinen, wunderschönen Planeten über den kargen Horizonten des Mondes gesehen hat«, sagte Barbara Ward, Autorin des Berichts ›Only One Earth‹ aus dem Jahr 1971, in ihrer Rede zur Eröffnung der Konferenz von Stockholm. Sie nannte drei Elemente des wissenschaftlichen Konsenses, die dringende politische Maßnahmen erforderten: »Wir können die gesamte Biosphäre zerstören. Die Ressourcen sind nicht unbegrenzt. Wenn Staaten isoliert handeln, kann dies zu einer planetarischen Katastrophe führen.«⁶ Durch kollektives Handeln, so Ward, könnten Staaten und ihre Gesellschaften die Katastrophe jedoch abwenden. Umweltprobleme machten nicht an nationalen Grenzen halt und ihre Lösung erfordere fundierte, systematische kollektive Maßnahmen.

Wir befinden uns derzeit an einem ähnlichen, aber noch wichtigeren Scheideweg. Die globalen Umweltveränderungen haben sich beschleunigt und setzen die natürlichen Ressourcen unter Druck, de-

zimieren die Arten und verändern die Ökosystemprozesse. Sie haben den Planeten an die Grenzen dessen gebracht, was Maurice Strong, der Generalsekretär der Stockholmer Konferenz, als »äußere« Grenzen für das Überleben der Menschheit bezeichnete und was die heutige Wissenschaft »planetarische Grenzen« nennt.⁷ Unterdessen stoßen die Systeme der politischen Organisation, verschärft durch wirtschaftlichen Stress, soziale Unruhen und gesundheitliche Auswirkungen, auch an die »inneren« Grenzen der grundlegenden Menschenrechte wie Sicherheit, Nahrung und Unterkunft, Gesundheit, Zugehörigkeit und Selbstverwirklichung.

Der erste Umweltgipfel

Vom 5. bis 16. Juni 1972 trafen sich Regierungen sowie Vertreterinnen und Vertreter verschiedener UN-Organisationen in Stockholm zum ersten Umweltgipfel, der UN-Konferenz über die menschliche Umwelt. Die Konferenz ist ein Meilenstein in der Geschichte der globalen Umweltpolitik. Sie bekräftigte die Erkenntnis, dass die Zukunft des Lebens auf der Erde in erster Linie von menschlichen Aktivitäten abhängt. Sie schuf auch einen Raum für Diskussionen, Debatten und die Erarbeitung von Lösungen für Umweltfragen und bereitete die Bühne für eine Reihe von globalen Konferenzen, die im Laufe der Zeit stattfinden sollten. Dieser Auftakt der Global Governance im Umweltbereich war das Ergebnis individueller Initiativen und Führungsqualitäten, die in der Folge von den Mitgliedstaaten und dem UN-Sekretariat aufgegriffen wurden.

Im Jahr 1967 war Inga Thorsson, Leiterin der UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN Department of Economic and Social Affairs – UN DESA), für die Vorbereitungen eines Symposiums über Umweltprobleme für die UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN Economic Commission for Europe – UNECE) zuständig und entschied, dass eine solche Konferenz auf breiterer Ebene nützlich wäre und Staaten einbeziehen sollte, die nicht zu den 27 Mitgliedstaaten der Kommission gehören. Thorsson wandte sich an Philippe de Seynes, den damaligen Untergeneralsekretär für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, der gerade eine vierte Konferenz über die friedliche Nutzung der Kernenergie plante. In der Überzeugung, dass Veranstaltungen zur Kernenergie nicht mehr zeitgemäß waren, beschloss

⁵ Galen Rowell, The Earthrise Photograph, Australian Broadcasting Corporation.

⁶ Barbara Ward, Only One Earth, Rede auf der Konferenz von Stockholm 1972, abrufbar unter unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074879

⁷ Maurice Strong, Where on Earth Are We Going? New York 2000, S. 128; Johan Rockström et al., Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society, 14. Jg., 2/2009, Art. 32.

de Seynes, Thorsson zu unterstützen. Die schwedische Delegation bei den Vereinten Nationen setzte sich in der UN-Generalversammlung für die Einberufung einer Umweltkonferenz anstelle der Kernenergiekonferenz ein. Im Dezember 1968 beschloss die Generalversammlung die Einberufung der Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt im Jahr 1972 in Stockholm.

Letztendlich beruhte ein Großteil des Erfolgs der Stockholmer Konferenz auf der Energie, dem Engagement und dem diplomatischen Geschick ihres Generalsekretärs Maurice Strong. Strongs Ernennung war entscheidend, erinnerte sich Schwedens Ständiger Vertreter bei den UN, Sverker Åström, und er beschrieb ihn als »vielleicht das beste Beispiel für einen »pragmatischen Idealisten.« Die erfolgreiche Organisation der großen, komplizierten Weltkonferenz war das Resultat von Strongs »Talent, Erfahrung, Engagement, persönlichem Charme und seiner Fähigkeit, Vertrauen zu schaffen.«⁸

Einer der wichtigsten Verdienste Strongs war das Engagement der Entwicklungsländer, die er zur aktiven Mitarbeit bewegen konnte. Er erkannte früh, dass sich diese Staaten in der Zeit des Postkolonialismus gegen eine vermeintlich vom Norden oktroyierte Agenda zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung wehren könnten, und reiste auf alle Kontinente, um den führenden Politikerinnen und Politikern zu versichern, dass ihre Interessen respektiert würden. Indiens Premierministerin Indira Gandhi hatte großes Interesse an der Umwelt, verfügte über fundierte Kenntnisse darüber und verstand, was auf dem Spiel stand. Sie sprach überzeugend von der Notwendigkeit, die Umwelt zu schützen und die Menschen aus der Armut zu befreien, und ihre Teilnahme an der Stockholmer Konferenz unterstrich die Bedeutung der Umwelt für alle Menschen. Sie rief dazu auf, die Dinge langfristig zu betrachten und einen höheren Lebensstandard im Einklang mit der Natur anzustreben.

Um das empfundene zentrale Spannungsverhältnis zwischen Umwelt und Entwicklung zu thematisieren, berief Strong im Juni 1971 in Founex, Schweiz, ein Gremium von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Entwicklungsfachleuten aus Entwicklungsländern ein. Dieses Gremium verfasste einen wegweisenden Bericht, in dem erläutert wurde, dass der Umweltschutz nicht als Hindernis, sondern als Voraussetzung für die Entwicklung angesehen werden sollte. Parallel zu sei-

nen Bemühungen, die Entwicklungsländer einzubinden, erkannte Strong, dass auch viele Industrieländer überzeugt werden mussten. Die USA waren eifrige Befürworter der Konferenz und konnten von einer dynamischen Umweltbewegung im eigenen Land und von der zunehmenden Zahl nationaler Umweltinstitutionen profitieren. Frankreich und das Vereinigte Königreich hingegen waren skeptisch. Aus Angst vor möglichen Vorschriften, die etwa die Flotte des britisch-französischen Überschallflugzeugs Concorde, das im Jahr 1969 zum ersten Mal flog, gefährden könnten, wollten sie die mögliche Tragweite der Konferenz einschränken.⁹

Entscheidend für den Erfolg der Stockholmer Konferenz war die intellektuelle Führung. Maurice Strong beauftragte die britische Wirtschaftswissenschaftlerin und Journalistin Barbara Ward, die für ihr Engagement zugunsten der Entwicklungsländer bekannt war, ein Team von 152 führenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie mit Intellektuellen aus 58 Ländern zusammenzustellen. Sie sollten als Berater für die Agenda der Konferenz fungieren und das Hintergrunddokument erstellen. Zu Strongs Team gehörten renommierte Wirtschaftsexperten aus Entwicklungsländern wie Gamani Corea aus Sri Lanka, Mahbub ul Haq aus Pakistan, Enrique Iglesias aus Uruguay

Ein Großteil des Erfolgs der Stockholmer Konferenz beruhte auf dem Engagement ihres Generalsekretärs Maurice Strong.

und Ignacy Sachs aus Polen, der in Indien und Brasilien gelebt hatte. Die Anwesenheit und Rolle des Beraterteams vermittelte die klare Botschaft, dass Strong den Anliegen der Entwicklungsländer Gehör schenkte und deren Interessen berücksichtigte.¹⁰ Als jemand, der bei den Vereinten Nationen selbst ein Außenseiter war, gelang es Strong, Personen mit einer Leidenschaft für die Umwelt und dem erforderlichen Fachwissen zu gewinnen, ohne auf Regierungsexpertinnen und -experten oder von den UN ernannte Technokratinnen und Technokraten zurückgreifen zu müssen. Diese Fokussierung auf unabhängige intellektuelle und kon-

⁸ Ögonblick Sverker Åström, *Från Ett Halvsekel I UD-Tjänst* [Moment: From Half a Century of Foreign Affairs Duty], Stockholm 2003, S. 202.

⁹ Lars-Göran Engfeldt, *From Stockholm to Johannesburg and Beyond: The Evolution of the International System for Sustainable Development Governance and Its Implications*, Stockholm 2009, S. 77–79.

¹⁰ Barbara Ward, *Only One Earth*, Stockholm 1972, in: Nigel Cross (Ed.), *Evidence for Hope: The Search for Sustainable Development: The Story of the International Institute for Environment and Development, 1972–2002*, Earthscan 2003.

Tabelle 1: 50 Jahre Umweltgipfel

Jahr	Name der Konferenz	Ort	Anzahl der Staaten	Ergebnisse
1972 	UN-Konferenz über die menschliche Umwelt (UNCHE), auch: Konferenz von Stockholm	Stockholm, Schweden	113	■ Gründung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) ■ Erklärung der UN-Konferenz über die menschliche Umwelt oder Erklärung von Stockholm mit 26 Grundsätzen ■ Aktionsplan für die menschliche Umwelt mit 109 Empfehlungen
1992 	UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED), auch: Erdgipfel von Rio	Rio de Janeiro, Brasilien	172	■ Gründung der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) ■ Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung oder Erklärung von Rio mit 27 Grundsätzen ■ Agenda 21
2002 	Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD), auch: Gipfel von Johannesburg	Johannesburg, Südafrika	191	■ Erklärung von Johannesburg über nachhaltige Entwicklung ■ Durchführungsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung
2012 	UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung (UNCSD), auch: Rio+20	Rio de Janeiro, Brasilien	188	■ Einrichtung des Hochrangigen politischen Forums (HLPF) als Ersatz für die Kommission für nachhaltige Entwicklung ■ Ergebnisdokument ›Die Zukunft, die wir wollen‹ ■ Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) ■ Prozess für die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) in Gang gesetzt
■ Gipfel 2022 Feierlichkeiten zur Gründung von UNEP (Stockholm+50) gemäß Resolution 73/333 der UN-Generalversammlung				

Quelle: Maria Ivanova, Coloring the UN Environmental: The Catalytic Role of the UN Environment Programme, Global Governance, 26. Jg., 2/2020, S. 307–324.

zeptionelle Beiträge war ein neues Modell für ein UN-Gipfeltreffen und schuf einen wichtigen Präzedenzfall für nachfolgende Konferenzen zum Thema Umwelt, die alle zehn bis 20 Jahre zu einem bestimmten Zeitpunkt stattfinden (Tabelle 1).

Individuelle Initiativen sollten schließlich zur Gründung einer Reihe neuer internationaler Institutionen führen. Die Konferenz verabschiedete die wegweisende Erklärung von Stockholm über die menschliche Umwelt mit 26 Grundsätzen, die die Grundlage für das künftige internationale Umweltrecht bildeten – einen Aktionsplan mit 109 Empfehlungen. Außerdem wurde ein Entwurf für ein Dokument erstellt, das einige Monate später als Resolution 2997 der UN-Generalversammlung im Jahr 1972 über institutionelle und finanzielle Vereinbarungen für die internationale Zusammenarbeit im Umweltbereich endgültig verabschiedet werden sollte.¹¹ Grundsatz 21 bekräftigte das »sovereäne Recht der Nationalstaaten, ihre eigenen Ressourcen gemäß ihrer eigenen Umweltpolitik zu nutzen und die Verantwortung zu gewährleisten, dass

Tätigkeiten, die unter ihrer Gerichtsbarkeit oder Kontrolle ausgeübt werden, der Umwelt anderer Staaten oder von Gebieten jenseits der Grenzen der nationalen Gerichtsbarkeit keinen Schaden zufügen.« Die Konferenz von Stockholm schuf somit die Grundlage für neue internationale Rechtsvereinbarungen zur Bewältigung von Umweltproblemen und gründete die zentrale Institution für die globale Umwelt, das UN-Umweltprogramm UNEP, das sich in den kommenden Jahren für diese Vereinbarungen einsetzen sollte.

Das UN-Umweltprogramm

Obwohl die Regierungen den Wunsch geäußert hatten, Umweltfragen mit Hilfe bestehender internationaler Institutionen zu behandeln, wurde während der Vorbereitungen für die Konferenz von Stockholm deutlich, dass ohne institutionelle Regelungen keine Fortschritte erzielt werden würden. Die USA waren zusammen mit Schweden die

¹¹ UN-Dok. A/RES/27/2997 v. 15.12.1972.

stärksten Befürworter wirksamer internationaler institutioneller Regelungen und sprachen sich für die Einrichtung einer »starken Exekutive für Umweltangelegenheiten mit breitem Aufgabenbereich« aus.¹² Innerhalb der US-Regierung hatte John W. McDonald, der damalige Direktor für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten im Büro für internationale Organisationen des Außenministeriums, die Idee einer neuen UN-Umweltbehörde ins Gespräch gebracht und die Unterstützung der US-Regierung unter Präsident Richard Nixon gewonnen. McDonald war maßgeblich an der Gründung mehrerer UN-Einrichtungen beteiligt, darunter der UN-Bevölkerungsfonds (UN Fund for Population Activities – UNFPA), das UN-Freiwilligenprogramm (UN Volunteers – UNV) und das Büro des UN-Katastrophenhilfe-Koordinators (UN Disaster Relief Coordinator – UNDRO), und war Verfechter einer zentralisierten Struktur für alle Umweltaktivitäten. Seine intellektuelle und politische Führungsrolle führte zur Formulierung der Grundideen für das Leitungsgremium, das Sekretariat, den Koordinierungsausschuss und den Finanzierungsmechanismus für das neue UN-Umweltprogramm.¹³

Letztlich sollte das UNEP als normative Institution den Zustand des Planeten beurteilen, die Länder informieren und die Partnerschaft innerhalb des UN-Systems fördern. Als schnelle und flexible Einheit des UN-Systems sollte das UNEP das ökologische Gewissen der Welt und das Gravitationszentrum für Umweltangelegenheiten sein – die wichtigste Institution für die globale Umwelt. Schließlich sollte es bewerten, Visionen entwickeln und ein Programm erstellen, das dann von anderen umgesetzt werden sollte. Das Ziel ist es nach wie vor, Probleme anzugehen, die ein Staat oder eine Organisation allein nicht bewältigen können.¹⁴

Das UNEP übernahm jedoch eine stärker operativ ausgerichtete Rolle, da es eine steigende Nachfrage nach konkreter technischer Hilfe und Unterstützung verzeichnete. Diese Dynamik ist vor allem auf drei Faktoren zurückzuführen: Als erste UN-Institution, die ihren Sitz im Globalen Süden hatte, war das UNEP an vorderster Front mit den ökologischen Herausforderungen konfrontiert und wurde Zeuge des Spannungsverhältnisses zwischen wachsender Bevölkerung, Entwicklungsanforderungen, Druck auf schwindende Ressourcen, Zerstörung der Ökosysteme und Bedrohungen der menschlichen Sicherheit. Die Beschäftigten sahen daher den Bedarf an technischer Hilfe und fühlten

sich verpflichtet, auf diese Nachfrage stärker zu reagieren. Zweitens: Konkrete Projekte sind wahrnehmbar, gut zu präsentieren und zu dokumentieren, und sie sind attraktiv. Drittens sandten die Geldgeber widersprüchliche Signale aus, wenn sie konkrete Ergebnisse statt umfassender politischer Berichte verlangten und so die Organisation dazu drängten, sich vor Ort in der Praxis zu engagieren, während sie gleichzeitig darauf bestanden, dass das UNEP ausschließlich normativ bleiben sollte. Hin- und hergerissen zwischen einem streng normativen Mandat, den Zustand der Umwelt zu bewerten und Maßnahmen zu katalysieren und zu koordinieren, und dem Anspruch, auf konkrete Forderungen nach sofortiger Unterstützung zu reagieren, hat das UNEP damit zu kämpfen, sich zu positionieren und seine Identität zu definieren. Dies hat Auswirkungen auf die Planung und Umsetzung sowie auf die Bereitschaft der Verwaltung und der Politik, schwierige Entscheidungen zu treffen.

Das UNEP muss sich stets zwischen normativem Mandat und operativer Unterstützung bewegen.

Trotzdem stand das UNEP jahrzehntelang an der Spitze der Umweltbewegung. Sein Einfluss ist der Hauptgrund dafür, dass die meisten Staaten heute ein Umweltministerium haben. Dank seiner Führung konnte der Rückgang der Ozonschicht aufgehalten werden, und das Klima wurde zu einer globalen Priorität. Das UNEP war Mitbegründer des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC). Zu seinen weiteren Erfolgen gehört die Einführung internationaler Instrumente zur Kontrolle von Pestiziden und Herbiziden, gefährlichen Abfällen und Quecksilber. Doch sein Einfluss schwindet gerade jetzt, wo er am dringendsten gebraucht wird.

Häufig haben die Regierungen neue Gremien für die Probleme eingerichtet, die das UNEP identifiziert hatte, und in dem Maße, wie diese Gremien an operativer Unabhängigkeit gewonnen haben, hat der Einfluss des UNEP abgenommen, was die

¹² Secretary of State's Advisory Committee on the 1972 United Nations Conference on the Human Environment United States (Ed.), Stockholm and Beyond: Report, Washington, D.C., 1972, S. 134.

¹³ John W. McDonald/Noa Zanolli, *The Shifting Grounds of Conflict and Peacebuilding: Stories and Lessons*, Lanham, MD, 2009.

¹⁴ Gordon Harrison, *Is There a United Nations Environment Programme? Special Investigation at the Request of the Ford Foundation*, 1977, S. 10, 2.

Koordination und Zusammenarbeit schwieriger und kostspieliger macht. Das UNEP leidet unter einem Mangel an Glaubwürdigkeit, insbesondere in den Industrieländern, wo nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch Umweltfachleute die Arbeit des UNEP ignorieren oder nicht kennen. Viele der Probleme sind auf seine begrenzte Kapazität, geringe Vernetzung und fehlende Glaubwürdigkeit zurückzuführen.

Kompetenz, Vernetzung, Glaubwürdigkeit

Die Leistungsfähigkeit des UNEP beruht auf seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und seinen Ressourcen, einschließlich der Mobilisierung von Partnerschaften für Finanzierungen und andere Beiträge. Die Vernetzung hängt von der Infrastruktur und der Fähigkeit ab, Kontakte zu Zielgruppen zu knüpfen, sowie sichtbar und ansprechbar zu sein. Investitionen der Regierung des Gastlands sind für die Vernetzung unabdingbar, wobei die Repräsentation möglichst umfassend sein muss. Die Glaubwürdigkeit ergibt sich aus der Qualität der Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Kooperationspartner, der Sichtbarkeit und dem Renommee der Organisation, wenn es um konkrete Ergebnisse geht. Der Aufbau von Kompetenz, Vernetzung und Glaubwürdigkeit erhöht die Autorität und den Einfluss des UNEP und zeigt, inwieweit das UNEP Veränderungen bewirken kann.

Wie haben sich Kompetenz, Vernetzung und Glaubwürdigkeit auf das UNEP ausgewirkt? Der Erfolg des UNEP bei der Bewusstseinsbildung führte dazu, dass die Umweltagenda an Bedeutung gewann; mit einer wachsenden Zahl von Organisationen im Umweltbereich unterlag das UNEP jedoch im Wettbewerb um finanzielle und personelle

Ressourcen. Obwohl die institutionelle Form zweifellos eine Rolle gespielt hat, ist sie nicht der einschränkende Faktor für die Leistung gewesen. Die zentrale Institution hat mit einem inhärenten politischen Problem zu kämpfen: Die Umwelt ist für viele Mitgliedstaaten keine Priorität. Um diese Dynamik zu ändern, muss das UNEP eine Ressource sein und als solche wahrgenommen werden, die andere Organisationen effizienter macht.

Zu diesem Zweck muss es seine Kompetenzen ausbauen, seine Vernetzung mit Regierungen und Partnerinnen und Partnern verbessern und die maßgebliche wissenschaftliche Stimme für die Umwelt werden. Daher sollte das UNEP einen Rahmen für wichtige Persönlichkeiten und Institutionen zur Beratung und Zusammenarbeit bieten. Die UN-Umweltversammlung (UN Environment Assembly – UNEA), der Verwaltungsrat des UNEP, setzt sich aus allen 193 UN-Mitgliedstaaten zusammen. Sie muss zum Forum werden, in dem Probleme geäußert, Gesetze ausgearbeitet und dauerhafte Koalitionen geschmiedet werden.

Die nächsten fünfzig Jahre

Die Konferenz von Stockholm im Jahr 1972 leitete eine neue Ära der multilateralen Zusammenarbeit im Umweltbereich und der Ausarbeitung von Verträgen ein. Ohne sie würde es das UNEP nicht geben, und viele globale Umweltverträge würden nicht existieren. Die Erklärung von Stockholm etablierte internationale politische Ziele und Rechtsgrundsätze, die seit einem halben Jahrhundert die Umweltdiskussion und -gesetzgebung prägen. Die Individuen, die die internationalen Umweltinstitutionen erdachten, gründeten und leiteten, schufen ein Fundament, auf dem künftige Generationen weiter aufbauen können.

Da die Umweltprobleme immer dringlicher werden, ist es für das UNEP von entscheidender Bedeutung, seine Stellung als globale Umweltinstanz zu stärken – mit einer inspirierenden Vision, einem fähigen Management und einer klaren, selbstbewussten Stimme. Diese eine starke Stimme für die Umwelt entsteht durch die Bündelung der Stimmen vieler Individuen und Institutionen, durch die Verknüpfung von neuen Ideen und Konzepten, deren Zeit jetzt gekommen ist. Kollektive Bemühungen müssen sich auf den Aufbau von Kompetenz, eine bessere Vernetzung und Glaubwürdigkeit als Grundlagen für das UNEP konzentrieren. Nur so kann es zur Anlaufstelle für Informationen über den Zustand des Planeten, eine normative Vision der globalen Governance im Umweltbereich und Unterstützung für nationale Umweltagenden und nichtstaatliche Akteure werden.

English Abstract

Maria Ivanova, Ph.D.

Fifty Years of Global Environmental Governance pp. 119–124

The upcoming high-level meeting ›Stockholm+50‹ should remind us how critical it is to have robust and reliable, yet flexible institutions to respond to environmental problems. The United Nations Environment Programme (UNEP), the anchor institution for the global environment, must focus efforts on building capacity, enhancing connectivity, and increasing credibility to become the go-to institution for information on the state of the planet, normative vision of global environmental governance, and support for domestic environmental agendas and non-state actors.

Keywords: Konferenz, Multilateralismus, UN-Jubiläum, Umwelt und Entwicklung, UN-Umweltprogramm (UNEP), conference, multilateralism, UN anniversary, environment and development, UN Environment Programme (UNEP)

Mit Recht gegen Gewalt

Der Internationale Strafgerichtshof (ICC) hat in den 20 Jahren seines Bestehens mit seiner begrenzten Zuständigkeit, der Komplexität völkerstrafrechtlicher Verfahren und politischen Abhängigkeiten zu kämpfen gehabt. Sein großer Wert besteht darin, dass er die nationale Verfolgung völkerrechtlicher Verbrechen befördert.



Prof. Dr. Stefanie Bock ist Professorin für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht und Rechtsvergleichung an der Philipps-Universität Marburg und Direktorin des Internationalen Forschungs- und Dokumentationszentrums für Kriegsverbrecherprozesse.

✉ stefanie.bock@jura.uni-marburg.de

kumentieren, die nationale Versöhnung fördern und einen Beitrag zur Wiederherstellung des durch die Taten erschütterten Friedens leisten.² Das 20-jährige Jubiläum des Römischen Statuts gibt Anlass, Bilanz zu ziehen und die Arbeit des Gerichtshofs und seine Herausforderungen zu würdigen. Die damit verbundene Frage nach den Potenzialen und Grenzen der internationalen Strafjustiz stellt sich aktuell umso dringlicher, als der Angriff Russlands auf die Ukraine die gesamte Völkerrechtsordnung auf eine harte Bewährungsprobe stellt.

Der »Durchbruch von Rom« war ein Meilenstein des modernen Völkerstrafrechts, der Sieg der »hoffnungslose[n] Idealisten« über realpolitische Skeptiker.¹ Mit der Verabschiedung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC) in der Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 schuf die internationale Staatengemeinschaft die Grundlage für einen permanenten Strafgerichtshof zur Verfolgung der völkerrechtlichen Kernverbrechen. Vier Jahre später, am 1. Juli 2002, trat das Statut in Kraft und der ICC konnte seine Arbeit aufnehmen. Die Gründung des Gerichtshofs ist der Höhepunkt der allgemeinen Völkerrechts- und Menschenrechtseuphorie der 1990er Jahre. Mit ihr verband sich die Hoffnung, Machtpolitik durch Recht zu begrenzen – und zwar auch dadurch, dass die Verantwortlichen von Machtmissbrauch und staatlichem Systemunrecht individuell zur Verantwortung gezogen werden. Die Erwartungen, mit denen sich der ICC bei seiner Gründung konfrontiert sah, waren dementsprechend hoch: Er soll Täterinnen und Tätern sowie Opfern Gerechtigkeit bringen, schwerwiegende Verletzungen von Menschenrechten beenden und verhindern, die Würde der Opfer wiederherstellen, die begangenen Verbrechen do-

Die begrenzte Zuständigkeit des ICC

Die Regulierungsmacht des Internationalen Strafgerichtshofs wird grundlegend durch das vergleichsweise restriktive Zuständigkeitsregime des Römischen Statuts beeinflusst. Die völkerrechtlichen Kernverbrechen, für deren Ahndung der ICC zuständig ist – Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression – sind dadurch gekennzeichnet, dass sie universell anerkannte Rechtsgüter in systematischer Weise verletzen und damit die gemeinsame Wertgrundlage der gesamten Staatengemeinschaft erschüttern. Sie können daher von jedem Staat auf Basis des Universalitätsprinzips verfolgt werden, ohne dass es auf den Tatort oder die Staatsangehörigkeit von Täter und Opfer ankäme.³ Die deutsche Delegation hat sich dementsprechend bei den Verhandlungen von Rom dafür ausgesprochen, auch den ICC mit universeller Zuständigkeit auszustatten.⁴ Dieser Vorstoß stieß aber auf erheblichen Widerstand insbesondere von China, Russland und den USA –, die verhindern wollten, dass sich ihre Staatsangehörigen vor einem internationalen Gericht verantworten müssen, dem sie nicht beigetreten sind.⁵ Der erzielte Kompromiss

¹ Zitate aus Hans-Peter Kaul, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VEREINTE NATIONEN (VN), 46. Jg., 4/1998, S. 125.

² Vgl. UN Doc. S/2004/616 v. 13.8.2002, Para. 38.

³ Kai Ambos, Internationales Strafrecht, 5. Aufl., München 2018, § 5, Rn. 4.

⁴ UN Doc. A/Conf.183/2/Add.1 v. 14.4.1998, S. 30ff.

⁵ Überblick über die Diskussion bei William A. Schabas/Giulia Pecorella, Article 12, in: Kai Ambos (Ed.), Rome Statute of the International Criminal Court, 4. Aufl., München 2022, Rn. 5ff.

sieht vor, dass der ICC nur dann, wenn er vom Sicherheitsrat um Ermittlungen ersucht wird, weltweit zuständig ist. Im Übrigen kann er nach Artikel 12 des Römischen Statuts nur dann tätig werden, wenn die infrage stehenden Verbrechen auf dem Territorium eines Vertragstaats (Territorialitätsprinzip) oder von einem Staatsangehörigen eines Vertragstaats (aktives Personalitätsprinzip) begangen wurden. Ob und inwieweit der ICC der Strafflosigkeit völkerrechtlicher Verbrechen ein Ende bereiten kann, hängt damit stark von der Anzahl der Vertragstaaten ab. Diese liegt derzeit bei 123; in den letzten Jahren gab es nur wenige Beitritte.⁶ Politisch mächtige und bevölkerungsreiche Staaten wie China, Indien, Russland und die USA haben das Römische Statut nicht ratifiziert. Der ICC ist damit kein Weltgerichtshof im eigentlichen Sinne.

Angehörige von Drittstaaten können von einer internationalen Strafverfolgung betroffen sein.

Das heißt aber nicht – und das ist wichtig für die Effektivität und Legitimität der internationalen Strafjustiz –, dass Angehörige von Drittstaaten von einer internationalen Strafverfolgung gänzlich ausgenommen wären. So hat der UN-Sicherheitsrat den ICC immerhin schon zweimal Situationen in Drittstaaten – Darfur, Sudan und Libyen – überwiesen. Zudem kann der ICC immer dann tätig werden, wenn Drittstaatsangehörige auf dem Territorium eines Vertragstaats völkerrechtliche Verbrechen begehen. So ermittelte die Anklagebehörde zunächst im Afghanistan-Komplex auch wegen möglicher Verbrechen von Angehörigen des US-amerikanischen Militärs und der CIA.⁷ Erweitert wird der Handlungsspielraum des Gerichtshofs durch eine weitere Auslegung des Territorialitätsprinzips, die in der Situation Bangladesch und Myanmar entwi-

ckelt wurde. Der ICC beschäftigt sich hier mit der Vertreibung der Rohingya von Myanmar nach Bangladesch. Myanmar, der Staat, in dem die tatbestandliche Vertreibungshandlung vorgenommen wurde, hat das ICC-Statut nicht ratifiziert. Nach Ansicht der Vorverfahrenskammer kann die Zuständigkeit des ICC aber dennoch auf das Territorialitätsprinzip gestützt werden, da es nach teleologischen Erwägungen ausreichen müsse, dass ein Teil des objektiven Tatbestands (*actus reus*) auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats verwirklicht wurde. Entscheidend sei, dass der Vertreibungserfolg in Bangladesch und damit auf dem Territorium eines Mitgliedstaats eingetreten ist.⁸ Die Vorverfahrenskammer hat sich damit auf den völkerrechtlich anerkannten Auswirkungsgrundsatz gestützt,⁹ dem zufolge territoriale Strafgewalt damit begründet werden kann, dass eine im Ausland begangene Tat im Inland Wirkung entfaltet.¹⁰ Dieser Ansatz wird auch für die Ermittlungen des ICC im Ukraine-Krieg relevant werden. Weder Russland noch die Ukraine haben das ICC-Statut ratifiziert. Allerdings hat die Ukraine im Zusammenhang mit der Annexion der Krim die Gerichtsbarkeit des ICC auf einer *Ad-hoc*-Basis nach Artikel 12, Absatz 3, des ICC-Statuts anerkannt.¹¹ Da diese Erklärung offen formuliert und zeitlich unbefristet ist, ist die Ukraine auch bezüglich der aktuellen Auseinandersetzungen einem ICC-Vertragstaat gleichgestellt. Nach der weiten Auslegung des Territorialitätsprinzips kann der ICC gegen Personen vorgehen, die das Kriegsgeschehen von Russland aus lenken oder unterstützen – also in einem Staat agieren, der den ICC nicht anerkennt –, sofern ihre Handlungen in der Ukraine als Beteiligung an einem in der Ukraine begangenen völkerrechtlichen Verbrechen einzustufen sind.¹²

Differenzierte Bilanz nötig

Relevant für die Würdigung des ICC sind allerdings nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen er agiert, sondern auch und vor allem, wie

⁶ Zur stagnierenden Zahl der Vertragstaaten Andreas Zimmermann, Internationaler Strafgerichtshof am Scheideweg, Juristenzeitschrift, 77. Jg., 6/2022, S. 261–262.

⁷ Siehe ICC (PTC II) v. 12.4.2019, ICC-02/17-33, Situation in Afghanistan, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, Rn. 91.

⁸ ICC (PTC II) v. 14.11.2019, ICC-01/19-27, Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar, Rn. 46ff.

⁹ Schabas/Pecorella, Article 12, a.a.O. (Anm. 5), Rn. 19.

¹⁰ Ambos, Internationales Strafrecht, a.a.O. (Anm. 3), § 3 Rn. 6ff.

¹¹ ICC, www.icc-cpi.int/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf#search=ukraine

¹² Siehe ausführlicher Stefanie Bock, Krieg in der Ukraine. Potentiale und Grenzen des Völkerstrafrechts, Osteuropa, 72. Jg., 1–3/2022, S. 87–99.

er die ihm gegebenen Kompetenzen rechtstatsächlich nutzt. Erliegt man der Versuchung, die Effektivität eines Strafgerichts an den erledigten Verfahren zu messen, so wirkt die Bilanz des ICC ernüchternd: Nach 20 Jahren kann der ICC lediglich sieben¹³ rechtskräftige Urteile vorweisen: Vier Angeklagte wurden wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und/oder Kriegsverbrechen verurteilt,¹⁴ vier weitere freigesprochen.¹⁵ Mehrere Verfahren wurden vorzeitig beendet: Einer der Freisprüche führte zur Zurücknahme eines Haftbefehls in einem verbundenen Verfahren. In drei weiteren Fällen hat die Vorverfahrenskammer die Bestätigung der Anklage verweigert;¹⁶ zwei Anklagen wurden wegen unzulänglicher Beweise zurückgezogen;¹⁷ ein Verfahren wurde von der Hauptverfahrenskammer eingestellt, weil die Anklage keine hinreichend belastbaren Beweise vorlegen konnte.¹⁸

So enttäuschend diese Zahlen auf den ersten Blick wirken mögen, so ist die Verurteilungsrates doch kein Faktor, anhand dessen man den Erfolg eines Strafgerichts messen kann und darf: Freisprüche und Verfahrenseinstellungen sind elementarer Bestandteil einer fairen, rechtsstaatlichen Strafjustiz. Zudem sind völkerstrafrechtliche Prozesse in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hochkomplex. Dies gilt insbesondere dann, wenn es darum geht, die Verantwortungsbeiträge ranghoher militärischer und politischer Führer zu bestimmen, die als Entscheidungsträger, Planer und Initiatoren das Gesamtgeschehen maßgeblich beeinflussen, bei der eigentlichen Tatbegehung aber häufig im Hintergrund bleiben. Darüber hinaus wurde für den ICC ein eigenständiges Völkerstrafprozessrecht geschaffen, dass sich zum Teil grundlegend von dem seiner Vorgänger – den UN-Tribunalen für das ehemalige

Jugoslawien und Ruanda – unterscheidet. Der Gerichtshof stand zu Beginn seiner Tätigkeit damit vor der Herausforderung, neue prozessuale Elemente wie die umfänglichen Beteiligungsrechte von Opfern nach Artikel 68, Absatz 3 des Römischen Statuts oder das vielschichtige System zur Offenlegung von Beweisen – siehe nur Artikel 67, Absatz 2 und 68, Absatz 5, 72 des Römischen Statuts – operabel zu machen und ihre Voraussetzungen und Wirkungen zu konkretisieren. Das kostet Zeit und bindet gerichtliche Ressourcen.

Für den ICC wurde ein eigenständiges Völkerstrafprozessrecht geschaffen.

Zwischen Recht und Politik

Die recht geringe Anzahl abgeschlossener Verfahren und ihre Länge liegen daher teilweise in der Natur des Völkerstrafrechts oder sind notwendigen institutionellen Lernprozessen geschuldet. Teilweise kommt in ihnen aber auch die politische Abhängigkeit der internationalen Strafjustiz zum Ausdruck. So beklagte die zuständige Kammer im später wegen unzulänglicher Beweise eingestellten Verfahren gegen William Ruto und Joshua Sang, dass die Ermittlungsbemühungen der Anklagebehörde von politischer Seite nachhaltig gestört worden seien; insbesondere seien in erheblichem Ausmaß Belastungszeugen beeinflusst worden.¹⁹ Auch im Verfahren gegen den mittlerweile ehemaligen sudanesis-

¹³ Gemeint sind Urteile zur völkerstrafrechtlichen Verantwortlichkeit angeklagter Personen. Hinzu kommt ein abgeschlossenes Verfahren wegen Delikte gegen die Rechtspflege: ICC (AC) v. 8.3.2018, ICC-01/05-01/13-2275, Prosecutor v. Bemba Gombo et al., Judgment on the Appeals of Mr Jean-Pierre Bemba Gombo et al. Against the Decision of Trial Chamber VII Entitled »Judgment Pursuant to Article 74 of the Statute«.

¹⁴ ICC (AC) v. 1.12.2014, ICC-01/04-01/06-3121-Red, Prosecutor v. Lubanga, Public Redacted Judgment on the Appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo Against his Conviction; ICC (TC II) v. 7.3.2014, ICC-01/04-01/07-3436, Prosecutor v. Katanga, Judgment Pursuant to Article 74 of the Statute; ICC (TC VIII) v. 27.9.2016, ICC-01/12-01/15-171, Prosecutor v. Al Mahdi, Judgment and Sentence; ICC (AC) v. 30.3.2021, ICC-01/04-02/06-2666, Prosecutor v. Ntaganda, Public Redacted Version of Judgment on the Appeals of Mr Bosco Ntaganda and the Prosecutor Against the Decision of Trial Chamber VI of 8 July 2019 Entitled »Judgment«.

¹⁵ ICC (AC) v. 7.4.2015, ICC-01/04-02/12-271, Prosecutor v. Ngudjolo Chui, Judgment on the Prosecutor's Appeal Against the Decision of Trial Chamber II Entitled »Judgment Pursuant to Article 74 of the Statute«; ICC (AC) v. 8.6.2018, ICC-01/05-01/08-3636, Prosecutor v. Bemba Gombo, Judgment on the Appeal of Mr Jean-Pierre Bemba Gombo Against Trial Chamber III's »Judgment Pursuant to Article 74 of the Statute«; ICC (AC) v. 31.3.2021, ICC-02/11-01/15-1400, Prosecutor v. Gbagbo and Blé Goudé, Judgment in the Appeal of the Prosecutor Against Trial Chamber I's Decision on the no Case to Answer Motions.

¹⁶ ICC (PTC I) v. 8.2.2010, ICC-02/05-02/09-243, Prosecutor v. Abu Garda, Decision on the Confirmation of Charges; ICC (PTC II) v. 23.1.2012, ICC-01/09-02/11-382, Prosecutor v. Kenyatta, Decision on the Confirmation of Charges Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute; ICC (PTC I) v. 16.11.2011, ICC-01/04-01/10-465, Prosecutor v. Mbarushimana, Decision on the Confirmation of Charges.

¹⁷ ICC (OTP) v. 5.12.2014, ICC-01/09-02/11-983, Prosecutor v. Kenyatta, Notice of Withdrawal of the Charges Against Uhuru Muigai Kenyatta; ICC (OTP) v. 11.3.2013, ICC-01/09-02/11-687, Prosecutor v. Muthaura, Prosecution Notification of Withdrawal of the Charges Against Francis Kirimi Muthaura.

¹⁸ ICC (TC Va) v. 5.4.2016, ICC-01/09-01/11-2027, Prosecutor v. Ruto and Sang, Public Redacted Version of Decision on Defence Applications for Judgments of Acquittal.

¹⁹ Ebd., Rn. 147.

schen Präsidenten Omar al-Bashir fehlt es dem ICC an Unterstützung: Mehrere Mitgliedstaaten weigerten sich, das amtierende Staatsoberhaupt festzunehmen und nach Den Haag zu überstellen, wodurch sie – zumindest nach Ansicht des ICC – ihre vertraglichen Kooperationspflichten verletzt haben.²⁰

Besorgniserregend sind Tendenzen des ICC, politischen Konflikten durch Ermittlungseinstellungen zuvorzukommen.

Besonders besorgniserregend sind Tendenzen des ICC, politischen Konflikten durch eine Anpassung beziehungsweise Rücknahme seines Strafanspruchs zuvorzukommen. So hatte die Vorverfahrenskammer zunächst die Aufnahme von Ermittlungen in der Afghanistan-Situation untersagt – und dass, obwohl es auch nach Ansicht der Kammer hinreichend Anlass zu der Annahme gab, dass hier völkerrechtliche Verbrechen unter anderem von den Taliban, aber auch von Angehörigen des US-Militärs und der CIA begangen worden sind. Allerdings sei es aufgrund des »komplexen und unbeständigen politischen Klimas« und der geringen Unterstützung des ICC durch die betroffenen Staaten unwahrscheinlich, dass die Taten effektiv aufgeklärt werden können. Die Anklagebehörde solle sich daher – so die Kammer – auf Situationen mit höheren Erfolgsaussichten konzentrieren; weitere Ermittlungen in Afghanistan seien nicht im Interesse der Gerechtigkeit.²¹ Diese Entscheidung erging kurz nachdem die USA dem ICC ein weiteres Mal mit Sanktionen gedroht hatten, wenn er gegen US-amerikanische Staatsbürger vorgehen sollte; zeitgleich war der damaligen Chefanklägerin Fatou Bensouda das US-Visum entzogen worden.²² Dadurch entstand der Eindruck, dass der ICC nur tätig wird, wenn es politisch erwünscht ist beziehungsweise

er sich jedenfalls dann zurückzieht, wenn er auf starken Widerstand stößt. Die Berufungskammer hat die Verfahrenseinstellung zwar kurze Zeit später rückgängig und den Weg für Ermittlungen in Afghanistan frei gemacht;²³ allerdings hat der neue Chefankläger Karim Khan im September 2021 bekannt gegeben, dass er sich auf mögliche Verbrechen der Taliban konzentrieren und andere Taten zurückstellen werde.²⁴ Eine internationale Verfolgung von US-Staatsangehörigen ist damit derzeit wohl ausgeschlossen. Durch eine solche Nachjustierung von Verfolgungsprioritäten können sich Kritikerinnen und Kritiker bestätigt sehen, die dem ICC schon seit längerem vorhalten, sich einseitig auf Situationen in Afrika²⁵ und Lateinamerika zu konzentrieren, starke, westliche Staaten hingegen mit besonderer Rücksicht zu behandeln.

In dieses Bild passt die Einstellung der Vorermittlungen in der Irak-Situation. Der Ankläger verkündete Ende des Jahres 2020, dass hinreichender Grund zu der Annahme bestehe, dass britische Truppen während des Irak-Kriegs Kriegsverbrechen unter anderem in Form der Tötung, Folter und Vergewaltigung begangen haben. Das Vereinigte Königreich habe zwar diesbezüglich Ermittlungen eingeleitet; diese seien aber langwierig und ineffektiv. Trotz tausender Anzeigen und Aussagen von Opferzeugen sei keine einzige Anklage erhoben worden. Allerdings könne nicht sicher nachgewiesen werden, dass dies auf eine mangelnde Bereitschaft zur Strafverfolgung zurückzuführen sei. Die britische Regierung habe das dürftige Ergebnis vielmehr mit der Komplexität der Sachlage und dem Fehlen hinreichend belastbarer Beweise erklärt. Da ein Verfahren vor dem ICC nach dem Komplementaritätsprinzip gemäß Artikel 17 des Römischen Statuts nur zulässig ist, wenn feststeht, dass der ermittelnde Staat nicht willens oder in der Lage ist, die Verbrechen selbst ernsthaft zu verfolgen, sah sich der Ankläger gezwungen, seine Vorermittlungen einzustellen.²⁶ Hierdurch wird meist westlichen Staaten mit einem grundsätzlich funktionsfähigen Justizsystem faktisch die Möglichkeit gegeben, sich einer unerwünschten internationalen Strafverfol-

²⁰ Siehe etwa ICC (PTC II) v. 6.7.2017, ICC-02/05-01/09-302 – Prosecutor v. Al Bashir, Decision Under Article 87(7) of the Rome Statute on the Non-compliance by South Africa with the Request by the Court for the Arrest and Surrender of Omar Al-Bashir.

²¹ ICC (PTC II) v. 12.4.2019, ICC-02/17-33, a.a.O. (Anm. 7), Rn. 95f.

²² Hierzu New York Times, U.S. Revokes Visa of I.C.C. Prosecutor Pursuing Afghan War Crimes, 5.4.2019, www.nytimes.com/2019/04/05/world/europe/us-icc-prosecutor-afghanistan.html

²³ ICC (AC) v. 5.3.2020, ICC-02/17-138, Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, Judgment on the Appeal Against the Decision on the Authorisation of an Investigation Into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan.

²⁴ ICC, Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Karim A. A. Khan QC, 27.9.2021, www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-international-criminal-court-karim-khan-qc-following-application.

²⁵ Nwafor Ndubuisi/Mukoro Benjamin Onoriode, ICC and Afrocentrism: The Laws, Politics and Biases in Global Criminal Justice, Groningen Journal of International Law, 6. Jg., 1/2018, S. 147.

²⁶ ICC (OTP) v. 9.12.2020, Situation in Iraq/UK – Final Report.

gung mit geringem Aufwand und ohne negative Konsequenzen für die mutmaßlichen Täterinnen und Täter zu entziehen.²⁷

Ein Katalysator für die nationale Justiz

Das Statut des ICC hat einen hohen symbolischen Wert, durch den eine klare Missbilligung der völkerrechtlichen Verbrechen durch die internationale Staatengemeinschaft zum Ausdruck kommt. Dies beeinflusst auch den politischen Diskurs, in dem – wie sich auch im Ukraine-Krieg immer wieder zeigt – die völkerrechtlichen Straftatbestände als Wertungskriterien herangezogen werden. Hinzu kommt, dass sich ausgehend vom ICC ein mehrreihiges internationales Strafjustizsystem entwickelt hat. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben die dem Römischen Statut zugrunde liegende Idee, dass die Verfolgung völkerrechtlicher Verbrechen gemeinsame Aufgabe der internationalen Gemeinschaft und der Nationalstaaten ist, aufgenommen und die völkerrechtlichen Verbrechen ins nationale Recht überführt. Dies gilt auch für Deutschland, das mit dem Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) die Basis für die weltweite Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen gelegt hat. Entsprechende Verfahren sind mittlerweile fester Bestandteil der Justizpraxis²⁸ – man denke nur an die Verurteilung ehemalige Mitglieder des syrischen Regimes unter Baschar al-Assad durch das Oberlandesgericht Koblenz oder die Verfolgung von Taten, die im Zusammenhang mit dem Völkermord an den Jesiden steht, in Frankfurt und München. Vergleichbare Prozesse finden in anderen Staaten statt. Sie müssen alle vor dem Hintergrund des Römischen Statuts und seiner Betonung nationaler Verfolgungspflichten gesehen werden: Der ICC hat in den letzten Jahren gleichsam als Katalysator für die nationale Justiz und die dezentrale Durchsetzung des Völkerstrafrechts gewirkt.

Die Zukunft des ICC und des völkerstrafrechtlichen Gesamtsystems wird auch und entscheidend davon abhängen, wie sie sich im Ukraine-Krieg bewähren, ob sie einen Beitrag zur Bewältigung und Aufarbeitung der Gewalttaten leisten können. Die ersten Schritte sind getan: Sowohl Chefankläger Khan als auch zahlreiche nationale Justizbehörden haben Ermittlungen aufgenommen. Nun müssen

weitere Taten folgen – auch um die Erwartungen der Opfer nicht zu enttäuschen. Dabei gilt es nicht nur, komplexe Sachverhalte aufzudecken und Befehlsketten nachzuvollziehen, sondern auch, die bei der Vielzahl von Akteuren drohenden Reibungsverluste zu verstehen. Ein erster Schritt zur gebotenen Koordinierung der Ermittlungen ist die Gründung einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe unter dem Dach der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), dem neben Litauen, Polen und der Ukraine mittlerweile auch der ICC angehört.²⁹ Langfristig wäre es aber sinnvoller, wenn Chefankläger Khan die Verfolgungsbemühungen insgesamt koordinieren und die Nationalstaaten – ganz im Sinne der beschriebenen katalytischen Funktion des ICC – bei einer strukturierten, abgestimmten Aufklärung und Ahndung der in der Ukraine begangenen Verbrechen unterstützen würde.

English Abstract

Prof. Dr. Stefanie Bock

Using the Law Against Violence pp. 125–129

In its first 20 years of operation, the International Criminal Court (ICC) struggled with its limited jurisdiction, the complexity of international criminal proceedings, a lack of support from member states and political pressure. Nevertheless, the Rome Statute still is a milestone of modern international criminal law with high symbolic value, as it contains a clear condemnation of international crimes by the international community. In addition, the ICC encourages the national prosecution of international crimes and thus is the center of the multi-level international criminal justice system.

Keywords: Internationaler Strafgerichtshof (ICC), Kriegsverbrechen/ Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Ukraine, UN-Jubiläum, Völkerrecht, International Criminal Court (ICC), war crimes/ crimes against humanity, Ukraine, UN anniversary, international law

²⁷ Siehe auch Andreas Schueller, The ICC, British War Crimes in Iraq and a Very British Tradition, *OpinioJuris*, 11.12.2020, opiniojuris.org/2020/12/11/the-icc-british-war-crimes-in-iraq-and-a-very-british-tradition/

²⁸ Hierzu Claus Kreß, Deutsche Völkerstrafrechtspflege – Betrachtungen aus aktuellem Anlass, *Deutsche Richterzeitung*, 100. Jg., 2/2022, S. 72.

²⁹ Eurojust, ICC Participates in Joint Investigation Team Supported by Eurojust on Alleged Core International Crimes in Ukraine, 25.4.2022, www.eurojust.europa.eu/news/icc-participates-joint-investigation-team-supported-eurojust-alleged-core-international-crimes

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2021

- Rückkehr zu vorpandemischen Aktivitäten
- Neue Themen und alte Konflikte im Fokus des Rates
- Regionenübergreifende Koalitionen bleiben weiter aktiv

Im Jahr 2021 setzte sich der **Sicherheitsrat** aus den fünf ständigen und den nichtständigen Mitgliedern Estland, Indien, Irland, Kenia, Mexiko, Niger, Norwegen, Sankt Vincent und die Grenadinen, Tunesien und Vietnam zusammen. Der Sicherheitsrat konnte nach den pandemiebedingten Einschränkungen wieder zu etwas Normalität zurückkehren. Ab Mitte des Jahres hielt der Rat Sitzungen vor Ort ab – das erste Mal seit Februar 2020. Es fanden 164 Sitzungen statt, davon 79 öffentlich, und 147 Videokonferenzen, davon 150 öffentlich. Während in der ersten Jahreshälfte größtenteils Videokonferenzen stattfanden, drehte sich das Bild in der zweiten Jahreshälfte. Insgesamt stieg die Zahl der Treffen von ranghohen Vertreterinnen und Vertretern auf 29, in den beiden Vorjahren waren es rund zehn Treffen weniger. Der Sicherheitsrat verabschiedete 57 Resolutionen, 24 präsidentielle Erklärungen, 40 Mitteilungen und 169 Briefe des Präsidenten sowie 60 Presseerklärungen. Die neue regionenübergreifende Koalition ›A3+1‹ setzte sich mit Kenia, Niger, Sankt Vincent und die Grenadinen sowie Tunesien fort. Auch die vermehrte Zusammenarbeit von Staatengruppen um Politikziele beziehungsweise thematische Aspekte wurde bei-

behalten. Der Rat kehrte ferner dazu zurück, Präsidenten anderer UN-Organen einzuladen und damit den Kreis der Beteiligten wieder zu erweitern. Die geopolitischen Spaltungen und Dynamiken des Rates haben aber auch im Berichtszeitraum die Handlungsfähigkeit mit Blick auf Schnelligkeit und Robustheit beeinflusst. Gleichzeitig übernahmen die nichtständigen Mitglieder vermehrt Verantwortung bei der Ausarbeitung von Resolutionstexten. Die ständigen Mitglieder blieben federführend bei den Fragen zu Afghanistan und Syrien.

Abstimmungsverhalten

Der Rat verabschiedete einige wichtige Resolutionen zu thematischen und regionalen Fragen. Von den 57 Resolutionen wurden 47 im Konsens beschlossen, mithin rund 84 Prozent. Nur zwei Resolutionentwürfe wurden nicht verabschiedet. Prozedurale Abstimmungen fanden nicht statt.

Gescheiterte Resolutionentwürfe

Insgesamt wurde nur ein Veto eingelegt, nämlich von Russland zum Resolutionentwurf betreffend Klima und Si-

cherheit (S/2021/990). Es war das erste Mal, dass eine moderne thematische Resolution an einem Veto scheiterte. Russland begründete das Veto damit, eine allgemeine, automatische Verbindung zwischen dem Klimawandel und der internationalen Sicherheit nicht zuzulassen. Damit könne schlichtweg jeder Staat auf der Agenda des Sicherheitsrats landen, wenn er sich unbeliebt mache. Ebenfalls stimmte Indien gegen den Entwurf, China enthielt sich seiner Stimme. Indien betonte die mangelnden Fortschritte innerhalb des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) und betonte, dass die Resolution die Diskussionsgrundlage in einem breiteren Forum entziehe.

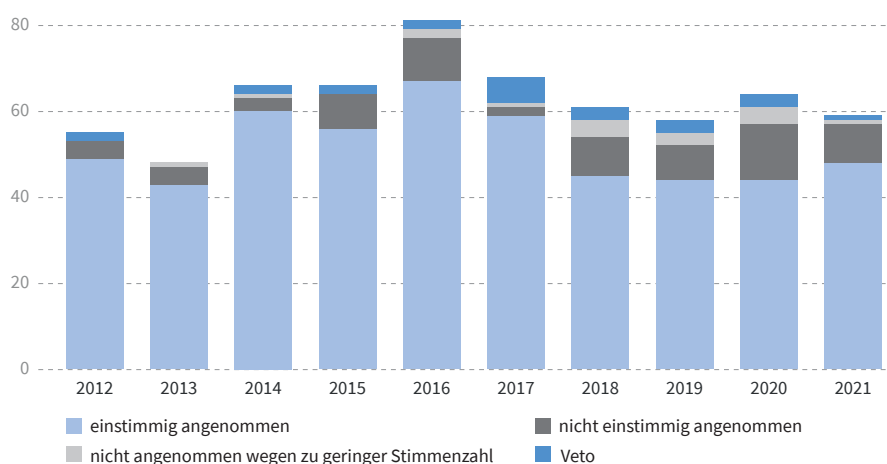
Es stimmten für den Resolutionsentwurf S/2021/667 zu Bosnien und Herzegowina lediglich China und Russland. Die weiteren Mitgliedstaaten enthielten sich. Der Entwurf befasste sich mit dem Hohen Vertreter in Bosnien und Herzegowina. Die übrigen Mitgliedstaaten betonten, sie hätten sich enthalten, da eine offizielle Bestätigung der Entscheidung des Lenkungsausschusses, Christian Schmidt zum Hohen Repräsentanten zu ernennen, durch den Sicherheitsrat nicht erforderlich sei.

Enthaltungen

Neben den bereits benannten, gescheiterten Entwürfen enthielten sich Staaten bei weiteren sieben Abstimmungen.

Russland enthielt sich bei den Resolutionen 2564 (Jemen) und 2566 (Zentralafrikanische Republik). Mit Resolu-

Abbildung 1: Abstimmung über Entschließungsentwürfe für den Zeitraum 2012 bis 2021



Quelle: UN, Highlights Of Security Council Practice 2021, www.un.org/securitycouncil/content/highlights-2021

tion 2564 verlängert der Sicherheitsrat die im Jahr 2014 verhängten Maßnahmen gegen destabilisierende Akteure in Jemen und das Mandat der Sachverständigengruppe. Der Text sei unausgewogen und selektiv. Resolution 2566 erhöht die Personalstärke der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA). Russland könne nicht akzeptieren, dass alle Referenzen zu den zentralen UN-Prinzipien gestrichen worden seien und die Linie zu den strikten Parametern der humanitären Hilfe verwischt würden.

Indien und Kenia enthielten sich bei Resolution 2577 zu Sudan und Südsudan. Mit der Resolution verlängert der Rat das Waffenembargo gegen Südsudan und das Mandat der Sachverständigengruppe. Indien betont, dass die positiven Entwicklungen zu wenig berücksichtigt worden seien. Kenia schließt sich dem sinngemäß an und weist darauf hin, dass das Waffenembargo und die Sanktionen sich als ineffektiv erwiesen hätten.

China enthielt sich bei Resolution 2588 zur Zentralafrikanischen Republik. Der Resolutionstext versäume es, den Wunsch der Regierung der Zentralafrikanischen Republik, die Sanktionen aufzuheben, zu berücksichtigen. Mit der Resolution wird das Mandat der Sachverständigen-

gruppe für das Land verlängert und das Rüstungsembargo erneuert.

China und Russland enthielten sich zudem bei den Resolutionen 2593 (Afghanistan), 2605 (Zentralafrikanische Republik) und 2607 (Somalia). Mit Resolution 2593 verurteilt der Sicherheitsrat tödliche Anschläge in Afghanistan und fordert die Bekämpfung des Terrorismus und Wahrung der Menschenrechte. Beide Staaten betonten eine Unausgewogenheit des Resolutionstexts. Resolution 2605 verlängert das Mandat der MINUSCA um ein Jahr. Russland betonte, dass es Vorwürfe in Zusammenhang mit sexuellem Missbrauch sowie Schmuggel natürlicher Ressourcen gegenüber ägyptischen Blauhelmsoldaten gebe. Neben Russland betonte China, dass die berechtigten Vorschläge des Gaststaats nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Mit Resolution 2607 verlängert der Rat das Waffenembargo gegen Somalia. Russland könne den Paragraphen zu Djibouti und Eritrea nicht unterstützen.

Russland und Tunesien enthielten sich bei der Abstimmung zu Resolution 2602 zum Westsahara-Konflikt. Sie verlängert das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO). Russland bleibe weiter unparteiisch und werde Gespräche zwischen allen Parteien unterstützen.

China, Indien und Russland enthielten sich bei der Abstimmung zu Resolution 2616 zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die Staaten beschlossen mit deren Verabschiedung, bei der Verlängerung von Mandaten die Rolle der UN-Friedensmissionen bei der Eindämmung des Zustroms illegaler Waffen zu prüfen. Russland betonte, dass eine Universallösung für alle Friedensmissionen nicht passend sei, und ließ das Erfordernis, die Besonderheiten regionaler Situationen einzubeziehen, außen vor. China schloss sich diesen Bedenken an. Indien als einer der Top drei der truppenstellenden Staaten betonte, dass UN-Friedensmissionen nicht als Mittel genutzt werden sollten, um Waffenembargos durchzusetzen. Dies könne die Missionen sogar in Gefahr bringen.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Die Sitzungen des Rates umfassten zu 29 Prozent thematische und 71 Prozent länderspezifische Aspekte. Auf der Agenda des Rates standen insgesamt 45 Tagesordnungspunkte, davon waren 23 regionen- und 22 themenspezifisch. Die jeweiligen drei Hauptthemen waren: der Nahe Osten, Sudan und Südsudan sowie Libyen, in thematischer Hinsicht die Erhaltung des internationalen Friedens, Friedensoperationen und Treffen mit Truppen beziehungsweise Polizeieinheiten entsendende Staaten sowie terroristische Akte. Im Jahr 2021 verabschiedete er ferner einige regionen- als auch themenspezifische Resolutionen. Prozessuale Abstimmungen fanden nicht statt.

Länderspezifische Aspekte

Knapp 50 Prozent der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich Afrika, 32 Prozent dem Nahen Osten, sieben Prozent Asien, etwa sechs Prozent den amerikanischen Staaten sowie fünf Prozent Europa. Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, Haiti, Irak, Jemen, Kolumbien, die Demokratische Republik Kongo, die Demokratische Volksrepublik Korea, Libanon, Libyen, Mali, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Westsahara, die Zentralafrikanische

Republik sowie Zypern waren Gegenstand von Resolutionen. Zudem befasste sich der Rat mit dem Nahen Osten und der Palästinafrage, Myanmar, Kosovo und der Ukraine.

Zur Syrienfrage war der Rat erstmals seit dem Jahr 2016 wieder in der Lage, trotz schwieriger Verhandlungen, eine Resolution einstimmig zu verabschieden: Resolution 2585 verlängert die Nutzung eines Grenzübergangs für die Lieferung humanitärer Hilfsgüter nach Syrien.

Weniger Einigkeit zeigten die Staaten bei anderen Fragen, so beispielsweise bezüglich Afghanistans. Statt sich auf die Übernahme des Landes durch die Taliban Mitte August zu fokussieren, konnten sich die Mitglieder auf Grund der Haltung Chinas und Russlands textlich nur bezüglich des Angriffs auf den Kabuler Flughafen und die Sicherheitslage im generellen verständigen. Resolution 2593 verurteilt auf das Schärfste die Anschläge vom 26. August 2021 in der Nähe des internationalen Flughafens Hamid Karzai in Kabul. Darüber hinaus ist die Resolution recht allgemein gefasst. Resolution 2615 wurde im Dezember gefasst und ermöglicht die Bereitstellung humanitärer Hilfe für das vor dem wirtschaftlichen Zusammenbruch stehende Afghanistan.

Der Rat brauchte ferner über einen Monat, um seine Besorgnis zur Lage in Myanmar in einer präsidentiellen Erklärung zum Militärputsch am 2. Februar 2021 zu fassen.

In Mali konnte der Rat bereits zwei Tage nach dem Coup eine Presseerklärung verabschieden, in welcher er die Inhaftierung des vorübergehenden Präsidenten, des Premierministers und anderer Beamter von Teilen des Militärs scharf verurteilte.

Drei Tage nach der militärischen Übernahme in Sudan, der Ausrufung des Ausnahmezustands und der Festnahme des Premierministers und Teilen der Übergangsregierung drückte der Rat in einer Presseerklärung seine Sorge über die Entwicklungen aus.

Seit dem Ausbruch des Konflikts in Tigray, Äthiopien im November 2020 beriet sich der Rat regelmäßig zur Lage. Als die humanitäre Situation sich verschlechterte und sich der Konflikt in Nordäthiopien intensivierte, nahm auch

die Befassung des Rates zu. Er verabschiedete zwei Presseerklärungen, konnte sich aber nicht zu stärkeren Handlungen durchbringen.

Thematische Aspekte

Thematisch standen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie Bedrohungen durch Terrorismus, Friedensmissionen, der Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Kleinwaffen, die Kooperation mit regionalen und unter regionalen Organisationen, die internationale Gerichtsbarkeit, Friedenskonsolidierung und Aufrechterhaltung des Friedens, der Schutz von Kindern im bewaffneten Konflikt, die Agenda »Frauen, Frieden und Sicherheit« sowie Beratungen mit den Truppen beziehungsweise Polizeikräfte entsendenden Staaten und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), dem Hohen Flüchtlingskommissar, Vorschläge für den UN-Generalsekretär, die Missionen des Rates sowie die Arbeitsmethoden und der Bericht der Generalversammlung auf der Agenda.

Der Einfluss und die Auswirkungen der Pandemie blieb eines der Kernthemen des Sicherheitsrats. Die Resolution 2565 wurde von insgesamt 115 Staaten unterstützt und befasst sich mit der Bekämpfung und nachhaltigen Überwindung der COVID-19-Pandemie. Insbesondere fordert der Rat eine verstärkte globale Kooperation zur Erleichterung des Zugangs zu COVID-19-Impfstoffen in Konfliktgebieten.

Resolution 2573 befasst sich mit dem Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten und verurteilt nachdrücklich Angriffe auf lebensnotwendige zivile Infrastruktur. Mit Resolution 2601 verurteilte er nachdrücklich Angriffe auf Schulen und drängt auf die Sicherung des Rechts auf Bildung.

Darüber hinaus waren neue Bedrohungen für Frieden und Sicherheit, wie insbesondere das Thema Klima und Sicherheit, prominent, wenn auch eine Resolution scheiterte.

Außerdem befassten sich die Staaten mit Cybersicherheit, dem Einfluss neuer Technologien und Cyberattacken auf

kritische zivile Infrastruktur. Schließlich wurde die Bekämpfung von Hassreden in Verbindung mit der Verhütung von Diskriminierung und Feindseligkeiten und Gewalt in sozialen Medien diskutiert.

Resolutionen nach Kapitel VII der UN-Charta

27 der 57 verabschiedeten Resolutionen wurden auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta erlassen. 19 betrafen den afrikanischen Kontinent (70 Prozent). 21 der Resolutionen wurden einstimmig verabschiedet (78 Prozent). Die Resolution 2569 zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in Nordkorea nimmt direkten Bezug auf Artikel 41 der UN-Charta.

Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Der Sicherheitsrat fasste Beschlüsse zu neun der zwölf UN-Friedensmissionen sowie zu zehn der zwölf politischen UN-Missionen. In den meisten Fällen wurden Mandate verlängert. Der Rat änderte die Mandate von sechs Friedensmissionen und acht politischen Missionen. Es wurde keine Mission beendet oder neu eingerichtet.

Darüber hinaus befasste sich der Rat intensiv mit Fragen der Verbesserung der Sicherheit von Blauhelmsoldatinnen und -soldaten. Mit Resolution 2589 fordert er die Regierungen auf, Friedenssicherungskräfte zu schützen und ersucht um die Einrichtung einer Online-Datenbank, in der Anschläge erfasst werden. Ferner befasste sich der Rat mit dem Potenzial von neuen Technologien für die Missionen sowie der Notwendigkeit adäquater Ausrüstung. Mit Resolution 2594 unterstreicht der Rat die Notwendigkeit strategischer Planung bei der Umstrukturierung von Friedensmissionen.

Erstmals seit der Corona-Pandemie führte der Sicherheitsrat wieder eine Mission durch: Der Rat besuchte den Sahel, konkret Mali und Niger.

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2020, VN, 3/2021, S. 133ff., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat | Tagungen 2021

- Blockkonfrontation im Rat
- Verankerung von Klima, Umwelt und Menschenrechten
- Neue Mandate der Sonderverfahren

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (Human Rights Council – HRC)** hielt im Jahr 2021 drei reguläre Tagungen ab (46. Tagung: 22.2.–24.3.; 47. Tagung: 21.6.–14.7.; 48. Tagung: 13.9.–11.10.). Es fanden insgesamt fünf Sondertagungen (Special Sessions) statt (29. Tagung: 12.2.; 30. Tagung: 27.5.; 31. Tagung: 24.8.; 32. Tagung: 5.11.; 33. Tagung: 17.12.). Bei den Sonderverfahren (Special Procedures) richtete der HRC drei neue Mandate ein: zum Thema Klimawandel sowie zu den Ländersituationen in Afghanistan und Burundi. Ende des Jahres 2021 existierten 45 thematische und 13 Ländermandate.

Im Berichtszeitraum häuften sich die Polarisierungen entlang geopolitischer Spannungen auch im HRC. Vor allem der Machtblock um eine Gruppe gleichgesinnter Staaten forcierte ihre Agenda, die normative Deutung der Menschenrechte und ihrer politischen Umsetzung zugunsten eines an staatensoveränitätsorientierten Handelns zu verschieben. Die Staatengruppe um China, Russland, Saudi-Arabien und andere ging zu systematischen Gegenattacken über. Äußerten sich westliche Staaten zur Situation der Uiguren, zu Tibet oder zu Hongkong, konterte die chinesische Regierungsdelegation unmittelbar mit Vorwürfen gegenüber diesen Staaten – vor allem gegenüber Kanada, den USA oder dem Vereinigten Königreich –, Menschenrechte im Kontext von Rassismus, der Nachwirkungen des Sklavenhandels oder der Rechte indigener Völker zu verletzen. Andererseits nutzten die USA den HRC ihrerseits zu unverblühten Darstellungen der Menschenrechtslage. Dies unterschied sich vom Bemühen der US-Regierung unter Barack Obama ab dem Jahr 2009: Die damalige US-Diplomatie hatte viel Zeit und Energie darauf verwendet, Gruppenerklärungen und -anträge mit

Staaten aus möglichst allen regionalen Staatengruppen vorzulegen. Im Unterschied zum damaligen, sogenannten überregionalen Ansatz fokussierten sich die USA jedoch auf die Menschenrechtslage in China und provozierten eine geradezu erwartbare Gegenreaktion.

Die Kritik an den westlichen Staaten ist nicht verkehrt. Als Retourkutsche eingesetzt verpufft sie jedoch und reduziert die unbestreitbaren Verletzungen der Menschenrechte zum bloßen Vehikel um die Deutungs- und Diskursheftigkeit im HRC. Ein solches Vorgehen ist in der Geschichte des Rates nicht grundsätzlich neu. Im Berichtszeitraum wurde jedoch weniger um die fallbezogene, angemessene Ausstattung der Instrumente und Methoden des Rates zur Untersuchung einer Menschenrechtssituation gerungen. Den Großteil der Zeit und Energie verschlang das Bemühen um die arithmetische Absicherung der politischen Botschaft mittels Resolutionen und Zusatzanträgen. Es drohte eine systematische Störung oder Blockade des

institutionellen Untersuchungs- und Berichtsprozesses und mithin der genuinen Aufgabenstellung des Rates.

Die Zahl der angenommenen Resolutionen betrug insgesamt 81, die niedrigste seit dem Jahr 2011. Dies steht im Einklang mit den Bemühungen im Rat, die Arbeit zu straffen und Redundanzen abzubauen. Seit dem Jahr 2015 nimmt die Anzahl der Resolutionen ab. Relativ hoch war die Zahl der Resolutionen (38), die zur Abstimmung standen, rund 45 Prozent aller Resolutionen – die höchste Anteilsrate bisher.

Die Polarisierung wird durch die überdurchschnittlich vielen Änderungsanträge unterstrichen. Insgesamt lagen im Berichtszeitraum 103 schriftliche Anträge vor, mit einer Spitze von 51 Änderungsanträgen zur 47. Tagung. Die höchste Anzahl weist das Jahr 2016 mit 125 solcher Zusatzanträge auf. Relativ gleich blieb die Anzahl der Länderresolutionen unter dem Tagesordnungspunkt 4 – jährlich rund zehn Resolutionen. Im Fokus standen die Staaten Belarus, Burundi, Eritrea, Iran, Myanmar, Nordkorea, Südsudan, Syrien und Venezuela.

Neue Mandate der Sonderverfahren

Nach fast zwei Jahrzehnten intensiver Bemühungen und zeitweise ebenso hartnäckigen Widerstands – etwa durch die



Michelle Bachelet (auf dem Bildschirm), UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, spricht auf der 30. Sondersitzung des UN-Menschenrechtsrats über die »ernste Menschenrechtssituation in den besetzten palästinensischen Gebieten, einschließlich Ost-Jerusalem«.

UN PHOTO: VIOLAINE MARTIN

Schweiz oder Deutschland – schuf der HRC im Rahmen der 48. Tagung das Mandat zum Klimawandel mit Resolution 48/14. Zum Sonderberichterstatter wurde Ian Fry aus Tuvalu berufen. Ein Verbund der Bahamas, Europäischen Union (EU), Fidschi, den Marshallinseln, Panama, Paraguay und Sudan hatte die Resolution eingebracht. Der Sonderberichterstatter soll die negativen menschenrechtlichen Folgen des Klimawandels untersuchen, Beispiele bewährter Verfahren bei der Vermeidung und Eindämmung darstellen und dabei unter anderem die Expertise indigener Völker berücksichtigen. Außerdem wird der Beratende Ausschuss (Advisory Committee) mit einer Studie beauftragt, neue Technologien zum Klimaschutz in ihren Auswirkungen auf die Menschenrechte zu untersuchen. Das Mandat wurde mit 42 Ja-Stimmen, einer Gegenstimme (Russland) und vier Enthaltungen (China, Eritrea, Indien, Japan) angenommen.

Das Ländermandat zu Afghanistan mit Resolution 48/1 konkretisierte die Ergebnisse der 31. Sondertagung zu Afghanistan. Zivilgesellschaftliche Initiativen hatten eine umfassende Aufarbeitung der Lage der Menschenrechte im Format einer Untersuchungskommission gefordert. Dies fand jedoch unter anderem bei den westlichen Staaten, die in Afghanistan am Krieg beteiligt waren, keine Resonanz. Nun soll sich der aktuelle Sonderberichterstatter Richard Bennett aus Neuseeland auf die aktuelle Menschenrechtslage im Land konzentrieren. China, Pakistan und andere kritisierten jedoch zurecht, dass ohne die Analyse etwa der 20-jährigen militärischen Intervention die Handlungsempfehlungen des Mandatsträgers Stückwerk bleiben müssen. Die Resolution war von Slowenien im Namen der EU eingebracht und mit 28 Ja-Stimmen, fünf Gegenstimmen (China, Eritrea, Pakistan, Russland, Venezuela) und 14 Enthaltungen angenommen worden.

Dem Mandat des Sonderberichterstatters zu Burundi mit Resolution 48/16 war seit dem Jahr 2016 eine Untersuchungskommission vorausgegangen. Auch hier meldeten zivilgesellschaftliche Organisationen Kritik am Wechsel des Formats an. Die Kommission hatte

in ihrem Bericht (A/HRC/48/68) festgestellt, dass Präsident Évariste Ndayishimiye seit seinem Amtsantritt im Juni 2020 zwar viel versprochen habe, aber außer symbolischen Gesten keine Änderung in der besorgniserregenden Menschenrechtssituation zu erkennen sei. Die Resolution war von Slowenien im Namen der EU vorgelegt worden und wurde mit 21 Ja-Stimmen (ohne Gruppe der afrikanischen Staaten), 15 Gegenstimmen und elf Enthaltungen angenommen. Der aktuelle Sonderberichterstatter ist Fortuné Gaetan Zongo aus Burkina Faso.

Sondertagungen

Nach zwei Jahren ohne, wurden im Berichtszeitraum fünf Sondertagungen einberufen. Die 29. Sondertagung verabschiedete im Konsens die Resolution S-29/1. Sie fordert die sofortige und bedingungslose Freilassung aller willkürlich in Myanmar inhaftierten Personen, die Aufhebung des Ausnahmezustandes sowie die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte und der Sonderberichterstatter für die Menschenrechtslage in Myanmar werden beauftragt, die Menschenrechtslage in Myanmar zu bewerten und dem HRC zu berichten. Das Vereinigte Königreich und Österreich für die EU hatten die Resolution vorgelegt.

Die 30. Sondertagung war die achte des Rates zur Menschenrechtslage in den besetzten palästinensischen Gebieten und Ost-Jerusalem, deren Einberufung der Gewalteskalation folgte. Die von Pakistan vorgelegte Resolution S-30/1 setzte eine Untersuchungskommission ein, die ihren Bericht im Juni 2022 vorlegen soll. Die Resolution wurde mit 24 Ja-Stimmen, neun Gegenstimmen und 14 Enthaltungen angenommen.

Die 31. Sondertagung befasste sich mit der humanitären und menschenrechtlichen Krise nach dem Abzug der Alliierten aus Afghanistan. Die Resolution S-31/1 fordert alle Konfliktparteien zur Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie zu einem sofortigen Waffenstillstand auf. Die Resolution beauftragt die Hohe

Kommissarin für Menschenrechte mit einem mündlichen Bericht zur 48. Tagung sowie einem schriftlichen Bericht zur 49. Tagung des HRC im März 2022 auf. Ein eigener Untersuchungsmechanismus wurde nicht eingerichtet, die Resolution ohne Abstimmung angenommen.

Die 32. Sondertagung antwortete auf die Machtübernahme durch das Militär am 25. Oktober 2021 in Sudan. Die Resolution S-32/1 fordert die unverzügliche Wiedereinsetzung der von Zivilisten geführten Übergangsregierung. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte soll ein Expertenmandat zur Lage im Land einrichten, dessen Amtszeit erst mit der Wiedereinsetzung einer zivil geführten Regierung endet. Noch im September 2020 hatte der Rat den friedlichen Übergang in Sudan begrüßt und in Resolution 45/25 das damalige Mandat eines unabhängigen Experten beendet. Die Resolution S-32/1 wurde ohne Abstimmung angenommen.

Die 33. Sondertagung befasste sich mit Menschenrechtsverletzungen in Äthiopien seit Anfang November 2020. Die Resolution S-33/1 verurteilt alle Menschenrechtsverletzungen sowie Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das internationale Flüchtlingsrecht im Norden Äthiopiens. Die Resolution beschloss eine internationale Kommission, um die Situation gründlich und unparteiisch untersuchen zu können. Die Resolution wurde mit 21 Ja-Stimmen (ohne Afrika-Regionalgruppe), 15 Gegenstimmen und elf Enthaltungen angenommen.

46. Tagung

Die 46. Tagung setzte den Grundton im Berichtszeitraum: Belarus, China, Kuba und Russland brachten Stellungnahmen von Staatenbündnissen ein, die Kritik von außen an der Lage der Menschenrechte in einem Land als unzulässig qualifizieren sollte, weil sie im Sinne der Staatensouveränität im Widerspruch zur UN-Charta stünden. Außerdem würde den Kritikern die Legitimität fehlen, über andere zu urteilen, weil sie selbst regelmäßig Menschenrechte verletzen. Die USA organisierten ihrerseits eine ge-

meinsame Erklärung von 50 Staaten, in der sie diese Vorhaltungen zurückwiesen und darauf verwiesen, dass Menschenrechte eine Angelegenheit internationalen Rechts darstellen und die internationale Befassung konstitutiv für Menschenrechte ist.

In die gleiche Richtung positionierten sich gemeinsame Erklärungen zur Lage in Ägypten, von Finnland vorge stellt, sowie zur Lage in Russland, von Polen organisiert. Erfolgreich durchgebrachte wurde die Resolution 46/1 zu Sri Lanka, die die internationale Überwachung der dortigen Menschenrechtslage verstetigen konnte. In der Abstimmung votierten 22 Staaten dafür, elf dagegen, 14 enthielten sich.

Eine Verständigung über die Blockkonstellation hinweg brachte die im Konsens angenommene Resolution 46/14 zum Ausdruck. Der Zugang zu Impfstoffen gegen COVID-19 soll gerecht, erschwinglich, rechtzeitig und für alle möglich garantiert werden. Ein Bericht des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) soll die Auswirkungen des Mangels an erschwinglichen Impfstoffen auf die Menschenrechte darstellen.

47. Tagung

Wie in den Jahren davor, prallten beim Themenbereich Frauenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und Familienplanung die unterschiedlichen Annahmen über eine gesellschaftliche Praxis besonders heftig aufeinander. Die Resolutionen dazu wurden mit einer Vielzahl von Änderungsanträgen begleitet, die Ägypten und Russland vorgelegt hatten. Sie wurden allesamt abgelehnt und die Resolutionen (47/4, 47/5 und 47/15) schließlich ohne Abstimmung angenommen. Lediglich die Resolution 47/14 zu Menschenrechten im Kontext von HIV/AIDS musste durch eine Abstimmung, blieb aber ohne Gegenstimme bei fünf Enthaltungen.

Heftige Gegenreaktion löste die Resolution 47/13 zur Situation in Äthiopien und der Provinz Tigray aus. Insgesamt wurden 18 Änderungsanträge ge-

stellt, aber alle abgelehnt. Die Resolution fand eine knappe Mehrheit mit 20 Ja-Stimmen (ohne afrikanische Gruppe), 14 Gegenstimmen bei 13 Enthaltungen.

Lange Debatten folgten der Frage, ob angesichts des Putsches in Myanmar und der ungeklärten diplomatischen Vertretung eine Befassung mit der Situation im Land zulässig sei. Eine Mehrheit von 26 Ja-Stimmen bei 14 Gegenstimmen und sieben Enthaltungen stimmte der Durchführung einer Aussprache zu.

Kamerun legte im Namen der Gruppe der afrikanischen Staaten die Resolution 47/21 vor, die für drei Jahre einen unabhängigen Expertenmechanismus vorsieht, der systematischen Rassismus untersuchen soll. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte hatte in ihrem Bericht (A/HRC/47/53) auf die Dringlichkeit einer solchen systematischen Untersuchung hingewiesen. Während sich die EU zögerlich zeigte, begrüßten die USA die Resolution, die im Konsens angenommen wurde.

48. Tagung

China legte zwei Resolutionsentwürfe vor: zu den Hinterlassenschaften des Kolonialismus (48/7) und zum besseren Leben für alle. Die Gruppe der afrikanischen Staaten zeigte sich wenig begeistert darüber, dass das Thema Kolonialismus in der Blockkonfrontation instrumentalisiert werden sollte. Das Vereinigte Königreich ergriff die Gelegenheit und legte dazu zwei Änderungsanträge vor, die in den Entwurfstext aufgenommen wurden. Die so geänderte Resolution wurde mit 27 Ja-Stimmen, ohne Gegenstimme bei 20 Enthaltungen angenommen. China reagierte auf diesen Fehlschlag und zog den Resolutionsentwurf zum besseren Leben zurück.

Ein von den Niederlanden vorgelegter Resolutionsentwurf zur Menschenrechtslage in Jemen stieß auf Widerstand bei Saudi-Arabien, das insbesondere in der Gruppe der afrikanischen Staaten für seine Position warb. Das vorgesehene Mandat für eine Gruppe hochrangiger internationaler und regionaler Experten wurde nicht erneuert, die Resolution bei 18 Ja-Stimmen, 21

Gegenstimmen und sieben Enthaltungen abgelehnt. Es war das erste Mal in der Geschichte des Rates, dass ein Resolutionsentwurf nicht angenommen wurde.

Zusätzlich zum Thema Klimawandel verabschiedete der Rat die Resolution 48/13 zum Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt. Die von Costa Rica, den Malediven, Marokko, Slowenien und der Schweiz eingebrachte Resolution spricht von einem universellen Recht und setzte im HRC einen Schlusspunkt zu einem 15-jährigen Bemühen. Die Resolution fordert die UN-Generalversammlung auf, die Anerkennung dieses Rechts zu erwägen. Russland beantragte eine Abstimmung, die Resolution wurde mit 43 Ja-Stimmen, ohne Gegenstimme bei vier Enthaltungen angenommen (China, Indien, Japan und Russland).

Der Bericht des UN-Generalsekretärs zur Zusammenarbeit (A/HRC/48/28) hob die weiterhin hohe Zahl der gemeldeten Einschüchterungsversuche und Repressalien gegen all diejenigen hervor, die mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten wollen oder zusammengearbeitet haben. Der Bericht verwies auf einen besorgniserregenden Trend der Selbstzensur und Furcht. Mehr als 100 der 240 gemeldeten Fälle hatten wegen Sicherheitsbedenken um Anonymität gebeten.

Resümee

Im Jahr 2021 stand der Menschenrechtsrat vorwiegend als Plattform zur Durchsetzung menschenrechtsferner Politikansätze im Vordergrund. Der Vorstoß blieb einmal mehr erfolglos – nicht nur durch die Standhaftigkeit westlicher und lateinamerikanischer Staaten, sondern auch dank einiger Mitgliedstaaten vor allem aus dem asiatischen und pazifischen Raum. Dies lässt auf einen gewachsenen Bodensatz an Verständnis über die genuine Arbeit des Rates schließen.

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2020, VN, 3/2021, S. 136ff. fort.)

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission | 72. Tagung 2021

- Zwei Themen abgeschlossen
- Kontroverse um Staatennachfolge
- Erstes Themenpapier zum Meeresspiegelanstieg

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** ist als Unterorgan der UN-Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beauftragt. Nachdem im Jahr 2020 pandemiebedingt keine Tagung stattfand, trafen sich die 34 Mitglieder im Jahr 2021 zu ihrer 72. Tagung (26.4.–4.6. und 5.7.–6.8.).

Vorläufige Anwendung von Verträgen

Nach neun Jahren schloss die Kommission ihre Arbeit zur vorläufigen Anwendung von Verträgen in zweiter Lesung ab. Ihr lagen der sechste Bericht des mexikanischen Sonderberichterstatters sowie Kommentare und Bemerkungen von Regierungen und internationalen Organisationen zu dem in erster Lesung im Jahr 2018 angenommenen Richtlinienentwurf zugrunde. Die ILC nahm den gesamten überarbeiteten Richtlinienentwurf für die vorläufige Anwendung von Verträgen an.

Im Vergleich zur ursprünglichen Fassung des Entwurfs nach erster Lesung wurden nur wenige Änderungen vorgenommen, die vor allem das Verhältnis des Entwurfs zu Regelungen zur vorläufigen Anwendung von Verträgen in Verträgen selbst sowie im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge betrafen. Zudem entschied sich die Kommission aufgrund der Schwierigkeit der Erstellung abstrakter Klauseln gegen die Aufnahme von Musterklauseln im Anhang des Entwurfs, die von Staaten beim Abschluss eines Abkommens hätten verwendet werden können. Stattdessen entschied sie sich für die Darstellung von Beispielsbestimmungen aus bestehenden Verträgen und anderen Instrumenten zur vorläufigen Anwendung von Verträgen.

Gemäß Artikel 23 ihrer Satzung empfahl die ILC der Generalversammlung,

den Richtlinienentwurf zur Kenntnis zu nehmen, seine möglichst weite Verbreitung zu fördern und in einem Band der Gesetzgebungsreihe der Vereinten Nationen zu veröffentlichen.

Schutz der Atmosphäre

Ebenfalls abgeschlossen hat die ILC ihre im Jahr 2013 begonnenen Arbeiten zum Schutz der Atmosphäre. Der abschließenden zweiten Lesung lagen der sechste Bericht des japanischen Sonderberichterstatters sowie Kommentare und Bemerkungen von Regierungen und internationalen Organisationen zu dem in erster Lesung 2018 angenommenen Richtlinienentwurf zugrunde. Die Kommission nahm den gesamten überarbeiteten Richtlinienentwurf zum Schutz der Atmosphäre an.

Auch hier erfolgte nur eine geringfügige Überarbeitung des ursprünglichen Richtlinienentwurfs nach erster Lesung. Bemerkenswert ist, dass in der Präambel der Schutz der Atmosphäre nun nicht mehr als »dringendes Anliegen der gesamten internationalen Gemeinschaft«, sondern, angelehnt an den im Umweltvölkerrecht etablierten Begriff, als »gemeinsame Sorge der Menschheit« (common concern of humankind) bezeichnet wird. Die ILC wies in der Kommentierung vorsorglich darauf hin, dass der Begriff lediglich eine faktische Situation bezeichne und keine Rechte und Pflichten mit sich bringe. Zudem stellen die Entwurfsrichtlinien klar, dass sie keine über bestehendes Recht hinausgehenden Regeln schaffen und sie sehen von einer Betonung der Verantwortung von Staaten für die Verschmutzung der Atmosphäre ab.

Die ILC empfahl der Generalversammlung, die Entwurfspräambel und -richtlinien in einer Resolution zur Kenntnis zu nehmen, für ihre möglichst weite Ver-

breitung zu sorgen und die Staaten, internationalen Organisationen und alle weiteren mit dem Thema befassten Akteure auf den Entwurf aufmerksam zu machen.

Immunität vor ausländischen Strafgerichten

Zu dem bereits im Jahr 2007 begonnenen Thema legte die spanische Berichterstatterin den achten Bericht vor. Dieser untersuchte gute Verfahrensweisen zur Festlegung und Anwendung von Immunität staatlicher Amtsträgerinnen und -träger, einen Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen dem Staat des Gerichts und dem Staat des Amtsträgers sowie das Verhältnis zwischen ausländischen und internationalen Strafgerichten im Hinblick auf die Immunität staatlicher Amtsträger.

Auf Grundlage des Berichts verwies die Kommission zwei neue Entwurfsartikel an den Redaktionsausschuss. Entwurfsartikel 17 sieht die Möglichkeit vor, Streitigkeiten zwischen dem Staat des Gerichts und dem Staat des Amtsträgers einem Schiedsgericht oder dem Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) vorzulegen, wenn keine zwischenstaatliche Verhandlungslösung erzielt wird. Nach Entwurfsartikel 18 sollen die Entwurfsartikel die Vorschriften über die Arbeitsweise der internationalen Strafgerichte unberührt lassen.

Des Weiteren nahm die Kommission die im Jahr 2019 an den Redaktionsausschuss verwiesenen Entwurfsartikel 8 *ante* bis 12 vorläufig an, bei denen es sich um Verfahrensvorschriften handelt. Demnach ist der Staat des Gerichts dazu verpflichtet, vor der Ergreifung strafrechtlicher Maßnahmen die Immunität des Amtsträgers zu prüfen und den Staat des Amtsträgers zu unterrichten. Der Staat des Amtsträgers kann dessen

Immunität dann entweder geltend machen oder auf sie verzichten. Eine erste Lesung des Themas fand noch nicht statt und wird nun für die 73. Tagung im Jahr 2022 erwartet.

Staattennachfolge und -verantwortlichkeit

In seinem vierten Bericht befasste sich der tschechische Berichterstatter mit den Auswirkungen der Staattennachfolge auf Formen der Verantwortlichkeit, insbesondere auf die verschiedenen Formen der Wiedergutmachung, die Verpflichtung zur Unterlassung sowie Zusicherungen und Garantien der Nichtwiederholung. Auf Grundlage des Berichts verwies die Kommission die Entwurfsartikel 7 bis sowie 16 bis 19 an den Redaktionsausschuss.

Zudem nahm die ILC die Entwurfsartikel 7 bis 9 samt Kommentierung vorläufig an. Entwurfsartikel 7 regelt die Verantwortlichkeit des Nachfolgestaats für fortdauernde unrechtmäßige Handlungen, Entwurfsartikel 8 die Zurechnung für das Verhalten aufständischer und anderer Bewegungen auf dem neuen Staatsgebiet und Entwurfsartikel 9 Fälle, in denen der Vorgängerstaat fortbesteht.

Die Arbeit der ILC ist weiterhin durch eine Kontroverse um eine Grundfrage der Staattennachfolge geprägt. Mangels hinreichender und einheitlicher Staatenpraxis herrscht unter den Mitgliedern kein Konsens darüber, ob die grundsätzliche Regel der Staattennachfolge im Hinblick auf Staatenverantwortlichkeit die automatische Nachfolge oder die Nichtnachfolge, also die »weiße Weste«, ist. Entwurfsartikel 10 und 11, die die ILC nach einem Zwischenbericht des Redaktionsausschusses zur Kenntnis nahm und weiterhin ausstehen, legen daher keine der beiden Ansichten zugrunde, sondern stellen auf Einigungen der betroffenen Staaten im Einzelfall ab.

Allgemeine Rechtsgrundsätze

Zum Thema Allgemeine Rechtsgrundsätze, die gemäß Artikel 38, Absatz 1 lit. c des ICJ-Statuts die dritte Haupt-

quelle des Völkerrechts darstellen, legte der ecuadorianische Berichterstatter seinen zweiten Bericht vor, in dem er die Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze untersuchte. Auf Grundlage des Berichts verwies die Kommission die Entwurfsschlussfolgerungen 4 bis 9 an den Redaktionsausschuss.

Ferner nahm die Kommission nach dem Bericht des Redaktionsausschusses die Entwurfsschlussfolgerungen 1, 2 und 4 samt Kommentierung vorläufig an. Gemäß Entwurfsschlussfolgerung 4 ist es für die Bestimmung eines aus den nationalen Rechtsordnungen abgeleiteten allgemeinen Rechtsgrundsatzes notwendig, dass ein den verschiedenen Rechtssystemen der Welt gemeinsamer Grundsatz existiert und dieser in die internationale Rechtsordnung übertragen wurde. Erwähnenswert ist ferner, dass Entwurfsschlussfolgerung 2 statt des in Artikel 38, Absatz 1 lit. c des ICJ-Statuts verwendeten kolonialistischen Begriffs »Kulturvölker« (civilized nations) den Begriff der »Völkergemeinschaft« (community of nations) verwendet, um die Gleichheit aller Staaten zu betonen.

Aufgrund der anhaltenden Uneinigkeit der Mitglieder, ob allgemeine Rechtsgrundsätze nur die aus den nationalen Rechtsordnungen abgeleiteten oder auch die innerhalb des internationalen Rechtssystems entstandenen Grundsätze umfassen, wurde die Arbeit des Redaktionsausschusses an Entwurfsschlussfolgerung 3 ausgesetzt.

Meeresspiegelanstieg

Für das Thema Meeresspiegelanstieg und Völkerrecht berief die ILC während der vorigen Tagung keine Sonderberichterstatterin oder -erstatte, sondern richtete eine Studiengruppe ein. Dieser lag nun das erste Themenpapier der rumänischen und türkischen Ko-Vorsitzenden vor, das sich mit Fragen des Seevölkerrechts auseinandersetzte. Dazu führte die Studiengruppe eine Debatte und eine interaktive Diskussion durch. Anschließend berichteten die Ko-Vorsitzenden dem Plenum über die Arbeit der Studiengruppe.

Gegenstand des Themenpapiers und der anschließenden Diskussion war ins-

besondere die Frage, ob sich die Basislinien eines Küstenstaats bei einem Meeresspiegelanstieg auch rechtlich verschieben (bewegliche Basislinien) oder ob sie bestehen bleiben sollen (permanente Basislinien). Diese Frage ist von großer Bedeutung, weil Basislinien der Ausgangspunkt für die Bemessung der verschiedenen Meereszonen wie des Küstenmeers oder der Ausschließlichen Wirtschaftszone nach der UN-Seerechtskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) sind und eine landwärtige Verschiebung der Basislinie daher mit einem Verlust der entsprechenden (Hoheits-)Rechte des Küstenstaats einhergeht. Vor diesem Hintergrund betonen das Themenpapier sowie Kommentare seitens der Staaten ein übergeordnetes Interesse an der Wahrung von Rechtssicherheit, was für permanente Basislinien, das heißt den rechtlichen Bestand der aktuellen Basislinien spricht. In der Diskussion offenbarten sich jedoch Meinungsverschiedenheiten zu der Frage, ob Artikel 5 der UNCLOS bewegliche oder permanente Basislinien vorsieht oder ob Artikel 5 dazu überhaupt eine Aussage trifft.

Sonstiges

Das Thema Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen wurde in das Langzeitprogramm der Kommission aufgenommen. Das Thema untersucht die vierte Hauptquelle des Völkerrechts, wie sie in Artikel 38, Absatz 1 lit. d des ICJ-Statuts wiedergegeben ist.

Die ILC hat den Franzosen Mathias Forteau, der bereits zwischen den Jahren 2012 bis 2016 ILC-Mitglied war, zum Nachfolger des deutschen Mitglieds Georg Nolte gewählt, der seit Februar 2021 Richter am Internationalen Gerichtshof ist.

Jasper Mührel

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Linus Mührel, Völkerrechtskommission: 71. Tagung 2019, VN, 3/2020, S. 137f., fort.)

Personalien

Bildung

Zum Sonderberater für das Gipfeltreffen zur Bildungstransformation, das im September 2022 stattfinden wird, wurde am 2. März 2022 **Leonardo Garnier** aus Costa Rica ernannt. In seiner Rolle als Sonderberater wird Garnier unter der Leitung der stellvertretenden UN-Generalsekretärin und Vorsitzenden der Gruppe der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (UNSDG), Amina J. Mohammed, arbeiten. Er ist für die Durchführung des Gipfels verantwortlich. Ziel ist die Hervorhebung von Bildung als globales öffentliches Gut. Garnier war Costas Ricas Minister für Planung und Wirtschaftspolitik (1994–1998) und später Bildungsminister (2006–2014), der wichtige Reformen vorantrieb.

Friedenssicherung

UN-Generalsekretär António Guterres ernannte am 18. Januar 2022 die Kanadi-



Elizabeth Spehar
UN PHOTO: MANUEL ELÍAS

erin **Elizabeth Spehar** als Beigeordnete Generalsekretärin für die Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (DPPA). Sie folgt Oscar Fernandez-Taranco aus Argentinien. Seit dem Jahr 2016 war sie Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und Leiterin der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP), wo sie auch als stellvertretende Sonderberaterin des UN-Generalsekretärs tätig war (vgl. Personalien, VN, 4/2016, S. 183). Zuvor war Spehar unter anderem als Direktorin der Abteilung für Politik und Vermittlung in der ehemaligen Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) tätig, wo sie sich mit politischen und operativen Fragen im Zusammenhang mit Konfliktprävention, Vermittlung, Friedenskonsolidierung und Gleichstellungsperspektiven befasste.

Jugend

Im April 2022 haben **Johanna Lichtschlag** und **Franz Wacker** ihr Amt als deutsche UN-Jugenddelegierte zur Generalversammlung begonnen. Das Deutsche Nationalkomitee (DNK) und die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) wählten beide aus über 120 Bewerbungen aus. Die Jugenddelegierten werden über ein Jahr den Austausch mit jungen Menschen in Deutschland suchen und ihre



Amin Awad UN PHOTO: JENNY ROCKETT

Meinungen, Träume sowie Visionen sammeln, um diese dann in einer Rede vor der UN-Generalversammlung in New York zu präsentieren. Lichtschlag ist 24 alt und hat einen Bachelor in Internationale Beziehungen. Sie absolviert derzeit ein Praktikum bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Bonn. Wacker ist 22 Jahre alt und studiert Management im Gesundheitswesen in München. Er ist derzeit Landesvorsitzender der Katholischen Landjugendbewegung in Bayern.

Humanitäre Hilfe

Im Angesichts des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine entschied sich António Guterres, am 25. Februar 2022 **Amin Awad** aus Sudan zum Krisenkoordinator der Vereinten Nationen für die Ukraine im Rang eines Beigeordneten Generalsekretärs zu benennen. Awad, der mehr als 30 Jahre weltweite Erfahrung in den Bereichen humanitäre Angelegenheiten, strategische Maßnahmen, Planung und Entwicklung

komplexer Feldoperationen mit sich bringt, hatte verschiedene leitenden Funktionen beim Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) inne – unter anderem als Direktor des Büros für den Nahen Osten und Nordafrika und als Direktor der Abteilung für Nothilfe, Sicherheit und Versorgung.

Sekretariat

Der Österreicher **Volker Türk** wurde am 25. Januar 2022 von António Guterres zum Untergeneralsekretär für Politik in seinem Exekutivbüro ernannt. Der Völkerrechtler und Jurist ist dort seit dem Jahr 2019 stellvertretender Generalsekretär für strategische Koordinierung. Vor dieser Ernennung war Türk in den Jahren 2015 bis 2019 stellvertretender Hochkommissar für Schutz im Büro des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) in Genf, wo er insbesondere für die Entwicklung des Globalen Pakts für Flüchtlinge zuständig war. Im UNHCR hatte Türk viele hochrangige Positionen inne, unter anderem als Direktor der Abteilung für internationalen Schutz (2009–2015), Direktor für Organisationsentwicklung und Verwaltung (2008–2009) und Leiter der Abteilung für Schutzpolitik und Rechtsberatung (2000–2004).

Zusammengestellt von Jürgen Hermann und Patrick Rosenow.

Blick hinter die Kulissen

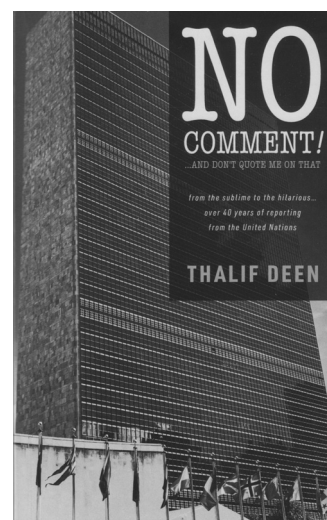
Antje Passenheim

Wahr oder nicht – es sind Legenden aus dem »Glashaus am East River«: Ein zorniger Nikita Chruschtschow, der mit seinem Lederschuh auf das Pult im Saal der UN-Generalversammlung eindrischt. Der Chef der palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) Jassir Arafat, der aus Angst vor einem Attentat sein Feldbett im Büro des UN-Generalsekretärs aufschlägt. Oder der Präsident des früheren Zaire, Mobutu Sese Seko, der sich wütend gegen den Vorwurf wehrt: Er sei der zweitreichste Politiker der Welt. Dabei, empört er sich, sei er doch nur der Viertreichste. Thalif Deen kann viele solcher Geschichten erzählen. 40 Jahre lang hat er für renommierte, asiatische Zeitungen über die Vereinten Nationen berichtet. Er kennt sie als Büroleiter der Nachrichtenagentur Inter Press Service (IPS) ebenso wie als einmaliges Mitglied der Delegation seines Heimatlands Sri Lanka in der UN-Generalversammlung.

Neben den bekannten hat Deen viele andere Anekdoten auf dem ehemaligen Schlachthaus-Gelände in Midtown Manhattan gesammelt, auf dem seit 75 Jahren der Weltfrieden gesichert werden soll: in Versammlungen, auf Korridoren und an der »Wasserstelle« der UN-Delegierten – ihrer Lounge. Seine Geschichten erzählen von verschenkten Schweizer Armbanduhren und Anteilsscheinen der saudischen Ölförderfirma Saudi Aramco, wenn Mitgliedstaaten ihrer Wahl in den Sicherheitsrat nachhelfen wollten. Oder davon, wie der scheidende erste deutsche Präsident der Generalversammlung, Rüdiger von Wechmar, im Jahr 1981 seine Nachfolge durch das Los entscheiden lässt, weil es keinen klaren Wahlsieger gibt.

Deens Geschichten erzählen von Kuriositäten, von Gemauschel und Ritualen. Vor allem erzählen sie von der mangelnden Transparenz, die seinem Buch den Titel gab: »No Comment! And don't quote me on that.« Das Zitat stammt aus der Begegnung des Journalisten mit einem schmallippigen asiatischen Diplomaten. Ein symptomatisches Erlebnis, klagt Deen. Und eines der beliebtesten Argumente von UN-Diplomatinen und -Diplomaten, um nichts zu sagen sei: »Entschuldigung, wir brauchen grünes Licht aus unserer Hauptstadt.« Dieses Licht kam selten. Eine Erfahrung, die UN-Berichterstatte vieler Mitgliedstaaten bis heute machen. Sie führt unter anderem dazu, dass das Bild, das aus dem gläsernen Turm der Weltgemeinschaft nach außen dringt, eines von Stillstand und Handlungsunfähigkeit ist, weil unter anderem die fünf ständigen Mitglieder den Sicherheitsrat dominieren und zu oft blockieren. Zahlreiche Reformversuche sind immer wieder gescheitert.

Thalif Deens Buch ist auf der einen Seite ein »Best-Of-UN-Schmonzetten«, das beim Lesen wie ein leicht angestaubter Schwarz-Weiß-Film abläuft. Doch dahinter steckt ein ernster und aktueller Weckruf: Die Vereinten Nationen brauchen ihre Legitimation von den Menschen zurück, die diese Weltgemeinschaft ausmachen. Wollen sie das Narrativ vom »überflüssigen und machtlosen Geldvernichtungsmonster« korrigieren, dann müssen sie auf Reformen setzen, auf eine Anpassung der verstaubten Institution und ihrer Arbeitsweise an die Gegenwart. Die UN brauchen dafür Transparenz. Oder – um mit Thalif Deens Buchtitel zu sprechen: Sie brauchen wieder echte »Comments«.



Thalif Deen

**No Comment!
... And Don't Quote
Me on That**

Kentucky: Grigson
Publishing 2021, 220
S., 20,00 US-Dollar

Allein auf weiter Flur

Patrick Rosenow



Andreas Zumach

**Reform oder
Blockade. Welche
Zukunft hat die UNO?**

Zürich: Rotpunkt-
verlag 2021, 357 S.,
25,00 Euro

Die Vereinten Nationen und ihr Einsatz für die internationale Sicherheit stehen nicht erst seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine unter enormen Druck. Der Krieg reiht sich ein in eine hohe Anzahl politischer Krisen – von Afghanistan bis zur Zentralafrikanischen Republik und vielen weiteren Orten –, in denen insbesondere der Sicherheitsrat nur bedingt handlungsfähig ist, während in den Krisenländern politische Instabilität zum Normalfall geworden ist. Gleichwohl gibt es zahlreiche andere Bedrohungen, wie die COVID-19-Pandemie, den Klimawandel oder den Schwund der Biodiversität, die ein gemeinsames Handeln dringend erfordern. Wie ein Gift kann die mangelnde Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats die Glaubwürdigkeit und Legitimität der gesamten Weltorganisation langsam, aber sicher schädigen, sie im schlimmsten Fall sogar zerstören. Sind die UN somit nicht mehr zukunftsfähig? Oder können sie doch noch reformiert werden? Diesen Fragen möchte der Journalist Andreas Zumach nachgehen, der bis zum Jahr 2020 als Korrespondent für zahlreiche Medien vom UN-Standort in Genf aus berichtete.

Das vorliegende Buch ist eines der wenigen deutschsprachigen Veröffentlichungen, die anlässlich des 75. Gründungsjubiläums der Vereinten Nationen erschienen sind. In einem kritisch-kennisreichen thematischen Rundumschlag veranschaulicht der Autor die chronischen Probleme, Widersprüche und Dilemmata, unter denen die Weltorganisation von Beginn an leidet: Zunächst behandelt der Autor die Vision der UN sowie die wichtigsten Reformbemühungen und Errungenschaften, wie etwa die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030). Die COVID-19-Pandemie und den Klimawandel bezeichnet er als die größten Herausforderungen für die UN seit ihrer Gründung im Jahr 1945. Seitdem sind die USA der wichtigste, mal konfrontative,

mal kooperative Mitgliedstaat, ohne den es die UN wahrscheinlich nie gegeben hätte, sodass diesen Spannungen zurecht ein eigenes Kapitel gewidmet wird. Als Beispiele für eine marginalisierte Rolle der UN in der Konfliktvermittlung nennt Zumach die Kriege in Syrien und der Ukraine, gegen den Terrorismus sowie den Nahostkonflikt. Die weltweite Unterminierung der Menschenrechte durch autoritäre Systeme, aber auch die Doppelstandards des Westens, erhalten ebenfalls ein prominentes Kapitel. Der wachsende Einfluss von Wirtschaftsunternehmen und Stiftungen in den UN sind Zumachs Lieblingsthemen, die aber weder viel Neues noch aktuellere Entwicklungen aufgreifen. Das letzte Kapitel befasst sich mit dem Thema Rüstungskontrolle sowie Abrüstung – ein Dauerthema, das angesichts des Krieges in der Ukraine die Vereinten Nationen sicher noch lange beschäftigen wird. Abschließend zeichnet Zumach eine kleine Geschichte der UN nach. Warum dies am Ende geschieht, ist allerdings unklar.

Der Autor macht in seinem Buch die Vereinten Nationen einem breiten Publikum zugänglich. Es ist verständlich formuliert und zeigt die inhaltliche Bandbreite der UN auf. Entgegen des Verlagsversprechens sind die Fakten aber leider nicht immer auf dem neuesten Stand gehalten und es finden sich kleinere Fehler, obwohl es sich um eine überarbeitete Ausgabe des Titels ›Globales Chaos – machtlose UNO‹ aus dem Jahr 2016 handelt. Zudem ist die Struktur der Kapitel nicht immer nachvollziehbar, wenn etwa sicherheitspolitische Themen nicht zusammenhängend behandelt werden. Das Bedauerlichste aber ist: Die eingangs gestellten Fragen werden von Zumach bis zum Ende des Buches nicht beantwortet. Stattdessen lässt er die Leserschaft abrupt allein im Regen stehen – so wie es vielleicht manchmal auch den Vereinten Nationen ergeht.

Aus der Krise lernen

Katharina Höne

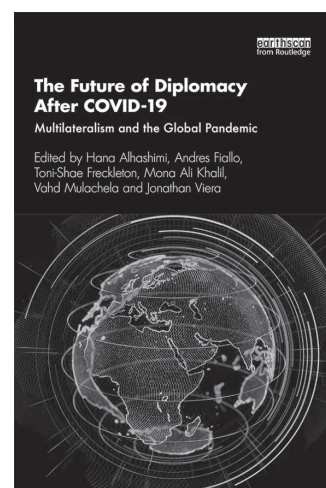
Der Ausbruch der COVID-19 Pandemie stellt eine nie dagewesene Herausforderung für das System der Vereinte Nationen da. Es galt und gilt, eine globale gesundheitliche, wirtschaftliche, und humanitäre Katastrophe effektiv zu adressieren. Gleichzeitig führten ›Lockdowns‹ und die Einhaltung sozialer Distanz dazu, dass die gängigen Formen des diplomatischen Umgangs und der Kommunikation neu gedacht werden mussten. Eine Krise also im doppelten Sinn, während das Feuer schon brannte, musste man sich über die Modalitäten des Feuerwehreinsatzes erst verständigen.

Das Buch von Herausgeberin Hana Alhashimi et al. setzt sich zum Ziel, diese kritische Anfangsphase der Pandemie zu reflektieren. Die einzelnen Kapitel zu Kernthemen wie Gesundheit, Entwicklung, Sicherheit, Wirtschaft und digitaler Kooperation folgen dabei grob einem Dreischritt: Zustand vor der Pandemie, gewonnene Erkenntnisse und Vorschläge für verbesserte Resilienz der Organisation in der Zukunft. Dabei wird ein Zeitrahmen von Januar bis Oktober 2020 abgedeckt. Dies macht es nötig und möglich, das Buch in Relation zu aktuelleren Geschehnissen zu lesen, führt aber auch dazu, dass einiges bereits an Aktualität eingebüßt hat.

Die einzelnen Kapitel und die ihnen komplementär angehängten »speziellen Artikel« verfassten Praktikerinnen und Praktiker, die eng mit dem UN-System verbunden sind. Dieser Ansatz macht das Buch zu einem spannenden und einzigartigen Zeitdokument. Beispielsweise kommt der nigerianische Diplomat Tijjani Muhammad-Bande, der die Präsidentschaft der Generalversammlung bis September 2020 innehatte, zu Wort. Er

beschreibt wie es der Rückgriff auf das Schweigeverfahren ermöglichte, entscheidungsfähig zu bleiben. Gerade weil die involvierten Personen hier selbst zur Sprache kommen, wünscht man sich an einigen Stellen, mehr über Herausforderungen und Widerstände und wie diese mit diplomatischem Geschick gemeistert wurden, zu erfahren. Hier bleiben die Kapitel manchmal diplomatisch vage, geben jedoch in jedem Fall einen einzigartigen Zugang zu den ersten Reaktionen und Maßnahmen der UN. Für Vertreterinnen und Vertreter aus Praxis und Wissenschaft ist die Erfassung des Ist-Zustands vor der Pandemie, mit dem jedes Kapitel beginnt, nützliche Erinnerung an Altbekanntes. Für andere Zielgruppen sind diese Abschnitte durchaus als Einführung geeignet. Die Kapitel können jeweils für sich gelesen werden, zeigen an manchen Stellen aber leider Überlappungen.

Was ist also die Zukunft der multilateralen Diplomatie? Interessanterweise kehrt das Schlusskapitel mit seinen Vorschlägen für die Zukunft der Weltorganisation zu Themen zurück, die die Organisation seit Jahrzehnten, wenn nicht gar seit ihrer Entstehung begleiten: Vetomissbrauch und kreativer Umgang mit der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats; das Verhältnis von Generalversammlung und Sicherheitsrat und die »Vereint für den Frieden«-Resolution 377 aus dem Jahr 1950 sowie die Rolle und Unabhängigkeit des Generalsekretärs und des UN-Sekretariats vis-à-vis anderer Organe. Am besten versteht man das Buch als einmaliges Zeitdokument, dass die Perspektive von Praktikerinnen und Praktikern während einer kritischen Phase der Organisation einfängt.



Hana Alhashimi/
Andres Fiallo/
ToniShae Freckleton/
Mona Ali Khalil/
Vahid Mulachela (Eds.)

**The Future of
Diplomacy After
COVID-19. Multilateralism and the Global
Pandemic**

London: Routledge
2021, 158 S.,
29,99 Brit. Pfund

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Resolution der Generalversammlung und die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Januar bis Mai 2022 aufgeführt. Die Auflistung erfolgt chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Generalversammlung				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Russlands Mitgliedschaft	A/RES/ES-11/3	7.4.2022	Die Generalversammlung beschließt, die Mitgliedschaftsrechte der Russischen Föderation im Menschenrechtsrat auszusetzen und die Angelegenheit nach Bedarf zu überprüfen.	+ 93; – 24; = 18

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/2626(2022)	17.3.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 17. März 2023 zu verlängern.	+14; –0; =1 (Russland)
Demokratische Volksrepublik Korea	S/RES/2627(2022)	25.3.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der gemäß Ziffer 26 der Resolution 1874(2009) eingesetzten Sachverständigengruppe bezüglich der Nichtverbreitung von Kernwaffen bis zum 30. April 2023 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Friedenssicherung	S/PRST/2022/1	23.3.2022	Der Sicherheitsrat begrüßt die starke Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Liga der arabischen Staaten. Er betont, wie wichtig es ist, die Koordinierung und die Konsultationen zwischen den Sondergesandten und -beauftragten der Liga der arabischen Staaten und der Vereinten Nationen zu verstärken, so auch durch die Abhaltung regelmäßiger Treffen, um zu einem umfassenderen Verständnis der verschiedenen Krisensituationen in der Region zu gelangen und gegebenenfalls durch gemeinsame Maßnahmen wirksame Lösungen auszuarbeiten.	
Internationale Strafgerichte	S/PRST/2022/2	31.3.2022	Der Sicherheitsrat ersucht den Internationalen Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe, bis zum 14. April 2022 den Bericht über die erzielten Fortschritte bei seiner Arbeit vorzulegen, mit detaillierten Zeitplänen für die laufenden Verfahren sowie den maßgeblichen Faktoren für die voraussichtlichen Abschlussdaten für die jeweiligen Fälle. Der Rat ersucht ferner die Informelle Arbeitsgruppe für die internationalen Ad-hoc-Strafgerichtshöfe, den Bericht des Mechanismus sowie den bis zum 31. März 2022 dem Sicherheitsrat vorzulegenden Bericht des Amtes für interne Aufsichtsdienste (AIAD) über die Bewertung der Methoden und der Arbeit des Mechanismus eingehend zu prüfen und ihre Auffassungen oder Empfehlungen vorzulegen, damit der Rat sie bei seiner Überprüfung der Arbeit des Mechanismus behandeln kann. Diese Überprüfung wird bis zum 13. Mai 2022 abgeschlossen.	
Irak	S/RES/2621(2022)	22.2.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die Entschädigungskommission der Vereinten Nationen ihr Mandat gemäß den Resolutionen 687(1991) und 692(1991) des Sicherheitsrats erfüllt hat. Der Rat beschließt ferner, das Mandat der Kommission zu beenden, und weist die Kommission an, die für ihre Schließung und für die Auflösung des Fonds erforderlichen ausstehenden Angelegenheiten bis Ende 2022 abzuschließen und der Regierung Iraks etwaige Restbeträge zurückzuerstatten.	einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Irak	S/RES/2631(2022)	26.5.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Mai 2023 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Jemen	S/RES/2624(2022), Anlage	28.2.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit den Ziffern 11 und 15 der Resolution 2140(2014) verhängten Maßnahmen in Bezug auf ein Waffenembargo, Reiseverbot, das Einfrieren von Vermögenswerten für diejenigen, die den Frieden in Jemen bedrohen, bis zum 28. Februar 2023 zu verlängern.	+11; –0; = 4 (Brasilien, Irland, Mexiko, Norwegen)
Libyen	S/RES/2619(2022)	31.1.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 30. April 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
	S/RES/2629(2022)	29.4.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 31. Juli 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen	S/RES/2622(2022)	25.2.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1540(2004) mit fortgesetzter Unterstützung seiner Sachverständigengruppe bis zum 30. November 2022 zu verlängern. Er ersucht den Generalsekretär, die zu diesem Zweck erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen.	einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2628(2022)	31.3.2022	Der Sicherheitsrat macht sich den Beschluss des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union zu eigen, die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) in die Übergangsmision der Afrikanischen Union in Somalia (ATMIS) umzugliedern. Der Rat beschließt unter anderem, die ATMIS zu ermächtigen, die im Gemeinsamen Vorschlag dargelegten strategischen Ziele zu verfolgen, unter anderem die Durchführung gemeinsam mit den somalischen Sicherheitskräften geplanter gezielter Einsätze zur Schwächung Al-Shabaabs und mit der Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL) verbundener Organisationen.	einstimmige Annahme
	S/RES/2632(2022)	26.5.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 31. Oktober 2022 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass die UNSOM dieses Mandat auch weiterhin im Einklang mit Resolution 2592 (2021) wahrnehmen soll.	einstimmige Annahme
Sudan/Südsudan	S/RES/2620(2022)	15.2.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der ursprünglich gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 12. März 2023 zu verlängern und dem Rat bis zum 13. Januar 2023 einen Schlussbericht mit ihren Feststellungen und Empfehlungen vorzulegen.	einstimmige Annahme
	S/RES/2625(2022)	15.3.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) bis zum 15. März 2023 zu verlängern. Der Rat verlangt, dass alle Konfliktparteien und andere bewaffnete Akteure die Kampfhandlungen in ganz Südsudan umgehend einstellen und einen politischen Dialog aufnehmen.	+13; –0; =2 (China, Russland)
	S/RES/2630(2022)	12.5.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interims-Sicherheits-truppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA), das die Unterstützung des Gemeinsamen Mechanismus zur Verifikation und Überwachung der Grenze durch die UNISFA vorsieht, bis zum 15. November 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Ukraine	S/PRST/2022/3	6.5.2022	Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis hinsichtlich der Wahrung des Friedens und der Sicherheit der Ukraine und bekundet seine nachdrückliche Unterstützung für die Bemühungen des Generalsekretärs bei der Suche nach einer friedlichen Lösung.	

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugsbedingungen:

Die aktuellen Abonnement-Angebote und Bezugsbedingungen können über die Internetseite www.bwv-verlag.de/vnvereintenationen aufgerufen werden.

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.

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
Jessica Gutsche
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: marketing@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

Tim Richter (Vorsitzender)
Katharina Borchardt (stv. Vorsitzende)
Dr. Martin Kilgus (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Manuela Scheuermann (stv. Vorsitzende)
Isabelle Beaucamp
Dr. Ekkehard Griep
Inger-Luise Heilmann
Carolin Maluck
Miriam Mona Mukalazi
Sara Nanni
Vanessa Vohs
Timo Vogler
Max Zuber

Ehrenvorsitzender

Detlef Dzembitzki

Präsidium

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

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

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

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

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

Vorschau

Die nächste Ausgabe, Heft 4/2022, zum Thema ›UN vor Ort‹ erscheint im August 2022.

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