



VEREINTE NATIONEN

3|24

72. 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

Knappe Kassen, große Aufgaben

**Wie kann nachhaltige Entwicklung am
besten finanziert werden?**

Niels Keijzer et al.

Für eine neue Schuldenarchitektur

Patricia Miranda

**Mangelnde Fortschritte bei
der Weltbankreform**

Ute Koczy · Dustin Schäfer

30 Pfund und eine Vision

Liebe Leserinnen und Leser,

der erste Bedienstete der Vereinten Nationen, der britische Ökonom Sir David Owen, teilte kurz vor seinem Tod im Jahr 1970 seine Erinnerung daran, wie er die Anfänge der UN mit einem Darlehen von 30 Pfund finanzierte. »Wir lebten im Jahr 1945 fast zwei Wochen lang von diesen 30 Pfund«, sagte er einmal der New York Times. Die Aufgabe, die UN zu organisieren, wurde dem ersten kommissarischen UN-Generalsekretär, dem britischen Diplomaten Gladwyn Jebb, anvertraut. Owen war *de facto* sein Stellvertreter und Jebb sagte zu ihm: »[...] ich kümmere mich um die hohe Diplomatie, du übernimmst den Rest. Suche Dir ein Büro und eine Sekretärin und bring die Sache ins Rollen.« Fast 80 Jahre später ist aus »der Sache« eine komplexe internationale Organisation geworden. Das Herzstück des Multilateralismus. Doch die Knappheit ihrer finanziellen Ressourcen ist unverändert. Die Autorinnen und Autoren in diesem Heft widmen sich den Facetten finanzieller Fragen, die das UN-System und die UN-Mitgliedstaaten maßgeblich betreffen.

Es bleiben weniger als sieben Jahre, um die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) zu verwirklichen. Dazu bedarf es vor allem ausreichender finanzieller Mittel. Konkrete Erfahrungen mit der Finanzierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) stellt [Niels Keijzer](#) vor. [Patricia Miranda](#) betont, dass eine neue internationale Schuldenarchitektur dringend erforderlich ist. Die bisherigen Umschuldungsprozesse reichen nicht aus, um die SDGs umzusetzen. In der Rubrik »Drei Fragen an« lenkt [Catherine Pollard](#), UN-Untergeneralsekretärin für Managementstrategie, Grundsatzpolitik und Regeleinhaltung, die Aufmerksamkeit auf die bereits seit mehreren Jahren andauernde Liquiditätskrise der UN, die ihre Arbeitsfähigkeit erheblich einschränkt. [Ronny Patz](#) führt dies auf die ausbleibenden und verspäteten Zahlungen weniger UN-Mitgliedstaaten zurück. Die Liquiditätskrise ist jedoch nur ein Symptom für eine größere Krise der UN, so Patz. Ein gewaltiger Reformdruck wird auf die Weltbank ausgeübt. Diese reagierte mit Veränderungen für eine größere und schnellere Bank. Die strukturellen Probleme aber bleiben bestehen, argumentieren [Ute Koczy](#) und [Dustin Schäfer](#).

Für weitere Informationen zum Thema Finanzierung der UN möchte ich Sie neben diesem Heft auf die Webseite der DGVN dgvn.de/finanzierung-der-un verweisen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.



Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur



Foto: Frank Peters

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: Knappe Kassen, große Aufgaben

- 99 **Wie kann nachhaltige Entwicklung am besten finanziert werden?**
Niels Keijzer et al.
- 103 **Für eine neue Schuldenarchitektur**
Patricia Miranda
- 104 **Drei Fragen an** | Catherine Pollard
- 110 **Standpunkt | Einfach ›nur‹ zu wenig Geld?**
Ronny Patz
- 111 **Mangelnde Fortschritte bei der Weltbankreform**
Ute Koczy · Dustin Schäfer

Im Diskurs

- 117 **Standpunkt | Internationale Strafjustiz stärken**
Mayeul Hiéramente
- 118 **Kann der Frieden in Südsudan bewahrt werden?**
Marie Riquier
- 124 **Auf der Zielgeraden?**
Margret Carstens
- 130 **Standpunkt | Brücken bauen durch Freiwilligenarbeit**
Niels Vestergaard Knudsen

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 131 **Politik und Sicherheit**
Sicherheitsrat | Tätigkeit 2023
Judith Thorn
- 134 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Menschenrechtsrat | Tagungen 2023
Theodor Rathgeber
- 137 **Rechtsfragen**
Völkerrechtskommission | 74. Tagung 2023
Jasper Mührel
- 139 **Personalien**
- 143 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 140 Buchbesprechungen
- 144 Impressum

Wie kann nachhaltige Entwicklung am besten finanziert werden?

Es bleiben weniger als sieben Jahre, um die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und ihre Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) zu verwirklichen, während die UN-Konferenzen in den Jahren 2024 und 2025 versuchen, das Momentum zu stärken. In Ghana, Indonesien, Mexiko und Senegal gibt es konkrete Erfahrungen mit der Finanzierung der SDGs.



Foto: IDOS

Dr. Niels Keijzer et al.¹

Niels Keijzer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

✉ niels.keijzer@idos-research.de

Seit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) war und ist die Welt mit vielen turbulenten Ereignissen, Konflikten und Krisen konfrontiert. Die Breite und der Umfang der in dieser Agenda vorgesehenen transformativen Veränderungen verdeutlichen, dass selbst unter den besten Bedingungen kein Land die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) allein durch die Freisetzung von mehr finanziellen Mitteln finanzieren kann. Statt solcher gewöhnlichen Bemühungen sind systemische Veränderungen in der öffentlichen und privaten Finanzierung zur Erreichung der SDGs erforderlich.

Jüngste wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass die politische Wirkung der Agenda 2030 bisher im Wesentlichen diskursiv war. Das heißt, die Art und Weise hat sich geändert, wie wir über nachhaltige Entwicklung debattieren und sie uns vorstellen, ohne jedoch eine normative und transformative Wirkung in der erforderlichen Größenordnung auszulösen.²

Die Verzögerungen bei der Umsetzung des Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen und der Agenda 2030 scheinen zum Teil auf den ungedeckten Finanzierungsbedarf sowie auf die Unfähigkeit und den Unwillen der Gruppe der 20 (G20) zurückzuführen zu sein, die Subventionen für fossile Brennstoffe abzuschaffen.³ Der derzeitige Stand der Dinge zeigt, dass die internationale Finanzarchitektur nicht in der Lage ist, den schwächsten Volkswirtschaften der Welt Ressourcen in der erforderlichen Größenordnung und Geschwindigkeit zukommen zu lassen.

Nach Ansicht von UN-Generalsekretär António Guterres stellt dieses Versagen eine wachsende und systemische Bedrohung für das multilaterale System selbst dar, da es zu wachsenden Ungleichheiten, geoökonomischer Fragmentierung und geopolitischen Spaltungen auf der ganzen Welt führt. Laut dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) waren Anfang des Jahres 2023 ganze 52 Staaten mit niedrigem und mittlerem Einkommen (LMIC), die mehr als 40 Prozent der ärmsten Bevölkerung der Welt repräsentieren, entweder verschuldet oder stark gefährdet, und 25 dieser Länder müssen mehr als 20 Prozent ihrer Gesamteinnahmen für den Schuldendienst aufwenden.⁴

Um die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, die SDGs zu erreichen, hat Guterres im Jahr 2023 zu einem SDG-Stimulus aufgerufen: zusätzliche 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr, die durch eine Kombination aus konzessionärer und

¹ Die Autoren und Autorinnen dieses Beitrags sind: Damien Barchiche, Ivonne Lobos, Niels Keijzer, George Marbuah und Elise Dufief. Bei diesem Artikel handelt es sich um eine übersetzte und erweiterte Version eines Blogbeitrags, der zuerst auf dem SDG Knowledge Hub des International Institute for Sustainable Development (IISD) veröffentlicht wurde, siehe sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/re-thinking-and-revitalizing-sdg-financing/

² Frank Biermann et al., Scientific Evidence on the Political Impact of the Sustainable Development Goals, *Nature Sustainability*, 5/2022, S. 795–800, doi.org/10.1038/s41893-022-00909-5

³ OECD iLibrary, 2022, Multilateral Development Finance 2022, 26.11.2022, doi.org/10.1787/9fea4cf2-en; International Energy Agency (IEA), Fossil Fuels Consumption Subsidies 2022, Februar 2023, Paris, www.iea.org/reports/fossil-fuels-consumption-subsidies-2022

⁴ UNDP, Building Blocks Out of the Crisis: The UN's SDG Stimulus Plan, 22.2.2023, www.undp.org/publications/dfs-building-blocks-out-crisis-uns-sdg-stimulus-plan; siehe dazu auch den Hauptbeitrag von Patricia Miranda in diesem Heft.

nichtkonzessionärer Finanzierung bereitgestellt werden sollen. Der Plan fordert die internationale Gemeinschaft und insbesondere die multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) auf, die Finanzierung globaler öffentlicher Güter deutlich aufzustocken und die Staaten aufzufordern, alle Formen der Finanzierung auf die SDGs abzustimmen, unter anderem durch die Nutzung integrierter nationaler Finanzierungsrahmen (INFFs).⁵

Die internationale Gemeinschaft ist aufgefordert, die Finanzierung globaler öffentlicher Güter deutlich aufzustocken.

Der Ansatz der Studie

Um die Debatte über die Finanzierung der SDGs in den Entwicklungsländern voranzutreiben, haben sich das German Institute of Development and Sustainability (IDOS), das Institut für nachhaltige Entwicklung und internationale Beziehungen (IDDRI) und das Stockholm Environment Institute (SEI) zusammengeschlossen, um eine Studie durchzuführen, die eine bessere Analyse der konkreten Herausforderungen bei der Finanzierung der SDGs in den Entwicklungsländern ermöglicht. Die Studie konzentriert sich auf das globale Bild und analysiert den Stand der Dinge, die jüngsten Initiativen und die Aussichten für die Finanzierung der SDGs in Ghana, Indonesien, Mexiko und Senegal. Die online verfügbare Studie besteht aus einer vergleichenden Analyse und deskriptiven Fallstudien zu jedem der vier Länder, die eine Fülle von Beispielen für ihre Ansätze, Erfolge und Herausforderungen enthalten.⁶ Die Studie erforscht die folgende zentrale Frage: Wie und unter welchen Bedingungen können die Partnerländer ihre Entwicklungspläne und -politiken weiter auf die Agenda 2030 und die SDGs abstimmen, um ihre Ziele besser zu finanzieren?

Die Autorinnen und Autoren gingen davon aus, dass alle vier Länder bei wichtigen SDG-Finanzierungsinitiativen an vorderster Front stehen und dass durch die Beschreibung und den Vergleich ihrer bisherigen Initiativen und Erfahrungen politische Empfehlungen ausgesprochen werden können.

Jedes Land war in seine eigenen spezifischen Finanzierungsprozesse für nachhaltige Entwicklung eingebunden, an denen die Regierungsbehörden von der zentralen bis zur lokalen Ebene beteiligt waren. Zu diesen Prozessen gehören INFFs, SDG-Budgetierung und/oder SDG-Anleihen oder sektorale Initiativen wie Partnerschaften für eine gerechte Energiewende (JETPs).

Ghana, Indonesien, Mexiko und Senegal sind zudem geografisch und wirtschaftlich sehr unterschiedlich: Zwei davon – Indonesien und Mexiko – sind Länder mit hohem mittlerem Einkommen (UMICs) und zwei Länder – Ghana und Senegal – mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs). Die vier Länder haben unter anderem gemeinsam, dass sie ein relativ offenes politisches Umfeld haben, das Raum für Diskussionen und potenzielle Reformen bietet. In jedem dieser Staaten sind internationale Geber aktiv und stellen über die öffentliche Entwicklungshilfe und andere Mittel Ressourcen zur Verfügung. Ziel der Untersuchung dieser Länder ist es, ein besseres Verständnis der Herausforderungen zu erlangen, mit denen sie bei der Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung konfrontiert sind, und Erfahrungen zu sammeln beziehungsweise Lehren zu ziehen, die es wert sind, weitergegeben, gefördert und diskutiert zu werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass alle vier Länder über eine Fülle von Plänen und Strategien zur Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung verfügen. Die Herausforderung besteht nicht unbedingt darin, diese Strategien zu ergänzen, sondern vielmehr darin, sie zu verfeinern und gegebenenfalls ihre Operationalisierung zu erweitern. Eine weitere horizontale Beobachtung ist, dass Governance und breit angelegte Eigenverantwortung sehr wichtig sind. Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung ist in der Regel mit kurzfristigen Kosten im Gegenzug für langfristige Gewinne verbunden, was in jedem Kontext eine gewaltige politische Herausforderung darstellt. Eine Entscheidungsfindung von oben nach unten (>top-down<) kann sich als unwirksam erweisen, da die Eigenverantwortung und das Engagement verschiedener Akteure nicht vorausgesetzt werden können. Die Fallstudien zeigen, dass kollektive Konsultationsprozesse der Interessengruppen ein beträchtliches Potenzial aufweisen und weiter gestärkt werden könnten, um eine breite Akzeptanz und Unterstützung für die definierten Veränderungen zu gewährleisten.

Es gibt aber auch wichtige Unterschiede. Während sich Mexiko und Indonesien von den Rück-

⁵ Weitere Informationen dazu unter Integrated National Financing Frameworks (INFF), inff.org

⁶ Damien Barchiche et al., Financing Sustainable Development: Insights from Ghana, Indonesia, Mexico, and Senegal, September 2023, www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/Etude/202309-ST0323-financing%20SDGs.pdf

schlagen durch die COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 erholen konnten, wirkte sich die Pandemie in Ghana und Senegal negativ auf die SDG-Leistung aus, sodass sie ihre langfristige Planung überarbeiten mussten. Angesichts ihrer großen Bevölkerung und ihrer Einstufung als ›Land mit mittlerem Einkommen im oberen Bereich‹ verfügen Indonesien und Mexiko über beträchtliche inländische Ressourcen für die Finanzierung der SDGs und müssen daher eher eine ›katalytische‹ Rolle spielen und die verfügbaren externen Kooperationsmöglichkeiten gezielt nutzen. Mexiko hat erfolgreich eine SDG-Staatsanleihe eingeführt, während Indonesien ein sprichwörtliches Laboratorium darstellt, in dem nationale Akteure mit internationalen Partnern in Schlüsselinitiativen wie der JETP des Landes und islamischer Finanzierung zusammenarbeiten. Alle vier Länder stehen jedoch auch vor beträchtlichen Herausforderungen bei der Bewältigung der Staatsverschuldung, weshalb solche Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit genau geprüft und gesteuert werden müssen. Wenn die internationale Zusammenarbeit nicht effektiv so konzipiert, verwaltet und umgesetzt wird, dass sie eine breit angelegte Eigenverantwortung erzeugt und aufrechterhält, kann sie von anderen SDG-Finanzierungsbemühungen ablenken oder sogar aktiv den fiskalischen Spielraum der Staaten einschränken.

Aufgrund des verwendeten methodischen Ansatzes und des relativ kurzen Zeitraums, in dem die Gesamtstudie erstellt wurde, handelt es sich bei den vier Länderbeispielen um ›Schnappschüsse beweglicher Ziele‹: Sie beschreiben die jeweilige SDG-Finanzierungssituation zu einem bestimmten Zeitpunkt, während mehrere der betreffenden Initiativen derzeit fertiggestellt und/oder vorangetrieben werden. Zusammen stellen sie eine relevante evidenzbasierte Studie über die aktuellen Bemühungen dar, die sowohl als Inspirationsquelle für andere Länder als auch als Grundlage für eine Bestandsaufnahme der Gesamtsituation und für breitere politische Debatten über unterstützende Maßnahmen in den verbleibenden Jahren des SDG-Rahmens dienen kann.

Vier Bedingungen für eine abgestimmte und wirksame SDG-Finanzierung

Wie António Guterres erklärt hat, muss weltweit mehr Geld für gefährdete Staaten zur Verfügung gestellt werden, was heute eine der größten Herausforderungen darstellt. Es ist jedoch auch wichtig, die Länder in ihrer Fähigkeit zu unterstützen, ihren Bedarf an Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung zum Ausdruck zu bringen, damit das

Geld fließt und für die richtigen Investitionen verwendet wird. Die wichtigste Schlussfolgerung der Studie lautet, dass diese Anpassung und eine wirksame Finanzierung der SDGs möglich sind, wenn vier Hauptbedingungen erfüllt sind.

Erste Bedingung: Vermeidung von SDG-inkompatiblen Finanzierungen. Während SDG-Finanzierungslücken angegangen werden müssen, geht es für viele Länder – insbesondere für die Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die sogenannten BRICS-Staaten – bei der Umsetzung der Agenda 2030 ebenso sehr darum, weniger zu finanzieren wie mehr zu finanzieren. Beispiele hierfür sind weniger Finanzmittel für Ansätze, die bestimmte SDGs gefährden, etwa Subventionen für fossile Brennstoffe, und schwierige politische Entscheidungen, die kurzfristige Kosten erfordern, um langfristige Nachhaltigkeitsgewinne zu erzielen.

Zweite Bedingung: Langfristige Finanzierung muss mit langfristiger Planung kombiniert werden. Entwicklungsfinanzierungsstrategien, die durch die INFFs oder andere Rahmenwerke operationalisiert werden, verschaffen öffentlichen und privaten Investoren Klarheit und Vorhersehbarkeit. Dies ermöglicht es den Hauptakteuren, die Abfolge der Investitionen zwischen Soforthilfe, Wiederaufbau und langfristigem Strukturwandel besser zu verstehen. Wenn solche Finanzierungsstrategien auf

Weltweit muss mehr Geld für gefährdete Staaten zur Verfügung gestellt werden, was heute eine der größten Herausforderungen darstellt.

integrierte Weise durchgeführt werden, könnten sie den Ländern einen leichteren und erschwinglicheren Zugang zu Finanzmitteln verschaffen. Bei der Planung sollte auch darauf geachtet werden, dass ›Lock-in‹-Situationen und Pfadabhängigkeiten vermieden werden, bei denen kurzfristige Ausgaben für den Wiederaufbau langfristige Ziele wie die Verringerung von Ungleichheiten oder die Förderung des Umweltschutzes behindern und sogar die Anfälligkeit erhöhen könnten.

Dritte Bedingung: Regierungen, MDBs, der Privatsektor und andere Akteure benötigen ein besseres Verständnis der Kosten und des Nutzens der SDG-Finanzierung auf Länderebene. Ein klares Verständnis der Zuweisungen und Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen und öffentliche Investitionen, die zu den SDGs beitragen, kann Informationen liefern, um das Ausmaß der Finanzierungs-

lücken für die SDGs zu ermitteln. Bei der Berechnung der Kosten sollte eine Doppelerfassung des Investitionsbedarfs vermieden werden, während die Ermittlung von Synergien zwischen verschiedenen Investitionsarten Vorrang haben sollte. Angesichts der konkurrierenden kurzfristigen Ansprüche an die öffentlichen Haushalte, wie sie in den letzten Jahren zu beobachten waren, einschließlich der COVID-19-bedingten Kosten sowie der Herausforderungen der Staatsverschuldung, müssen auch die Vorteile der SDG-Finanzierung konkretisiert werden, um die getätigten langfristigen Investitionen zu rechtfertigen und zu verteidigen. Weitere Fortschritte können bei der Verknüpfung der Pläne zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung erzielt werden, um detaillierte und gezielte Finanzierungspläne zur Unterstützung ihrer Entwicklungsziele zu entwickeln.

Vierte Bedingung: Die SDG-Finanzierungsinstrumente – und die internationale Unterstützung für diese – müssen vollständig auf die Bedürfnisse und Prioritäten des Landes abgestimmt sein. Die verschiedenen für die SDG-Budgetierung entwickelten Instrumente, sei es die Entwicklung von INFFs oder SDG-Anleihen, können dazu beitragen, den Zugang zu und die Wirkung von Finanzmitteln zu verbessern und zu einer besseren Umsetzung der Ziele zu führen, allerdings nur, wenn sie zur Unterstützung von ländereigenen Prozessen entwickelt werden. In der Praxis können sie den Grundstein für eine stärkere Finanzierung der SDGs in den Ländern bilden und eine kohärentere Verbindung

zwischen den SDGs und den Entwicklungsstrategien sowie deren Umsetzung herstellen. Die Fallstudien haben jedoch gezeigt, dass diese Instrumente nur dann von Bedeutung sind, wenn sie die Komplexität der Verwaltung nicht erhöhen, sondern gut in bestehende nationale Prozesse integriert sind und diese unterstützen. Um dies zu erreichen, sollten sie auch hinreichend konkretisiert und durch spezielle Ziele und quantifizierbare Indikatoren operationalisiert werden. Eine länderübergreifende Herausforderung besteht darin, diese Instrumente entsprechend den lokalen Bedürfnissen miteinander zu verknüpfen, um die nationalen oder lokalen Strategien zur Finanzierung der SDGs zu stärken und zu konsolidieren. Die internationalen Partner sollten solche nationalen Strategien in ihrem Dialog mit den Regierungen über die internationale Unterstützung der nationalen SDG-Finanzierungsbemühungen in vollem Umfang anerkennen, verfolgen und sich an ihnen ausrichten.

Der Weg nach vorn

Um diese vier Bedingungen zu fördern und zu gewährleisten, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die an der Finanzierung Beteiligten und die Regierungen den Charakter der Situation und die Dringlichkeit des Handelns anerkennen.⁷

Dies setzt voraus, dass sie anerkennen, dass die derzeitige internationale Architektur ihrer wesentlichen Aufgabe, eine stabile langfristige Finanzierung für die SDGs zu unterstützen, nicht gerecht wird. Die internationalen Akteure sollten grundlegende Reformen und die Neugestaltung des internationalen Finanzierungssystems weiter fördern, insbesondere durch die Bereitstellung von Möglichkeiten zur Sicherung einer langfristigen Finanzierung.⁸

Der bevorstehende G20-Gipfel in Brasilien, der UN-Zukunftsgipfel (Summit for the Future) im September 2024 und die UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (UN Financing for Development – FfD4) im Jahr 2025 in Spanien sind wichtige Plattformen, um die Gestaltung der wichtigsten Finanzinstitutionen so zu erörtern und voranzutreiben, dass ein wirksamer Wandel auf Länderebene unterstützt wird.⁹ Es ist zu hoffen, dass die an diesen Treffen teilnehmenden Staats- und Regierungschefinnen und -chefs konkrete und ehrgeizige Verpflichtungen und Vereinbarungen in dieser Hinsicht vorantreiben werden.

English Abstract

Dr. Niels Keijzer et al.

How Is Sustainable Development Best Financed? pp. 99–102

Delays in implementing the Paris Agreement on Climate Change and the 2030 Agenda for Sustainable Development increasingly appear to come partly from unmet financing needs as well as the inability and unwillingness of the Group of 20 (G20) to move away from fossil fuel subsidies. The current state of play reflects the international financial architecture's failure to channel resources to the world's most vulnerable economies at the necessary scale and speed. A study finds effective SDG financing is possible when four main conditions are met.

Keywords: Entwicklungsziele (SDGs), Finanzierungsfragen, Ghana, Mexiko, Senegal, Sustainable Development Goals (SDGs), financing issues, Ghana, Mexico, Senegal

⁷ UN, Our Common Agenda Policy Brief 6: Reforms to the International Financial Architecture, Mai 2023, www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf

⁸ Siehe dazu auch den Hauptbeitrag von Ute Koczy und Dustin Schäfer in diesem Heft.

⁹ Siehe dazu UN, The Summit of the Future in 2024, www.un.org/en/common-agenda/summit-of-the-future

Für eine neue Schuldenarchitektur

Die globale Schuldenstruktur hat sich erheblich verändert: Die bisherigen Umschuldungsprozesse reichen nicht aus, um die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und die Klimagenda umzusetzen, denn die Verschuldung hat ein Rekordniveau erreicht und die Zinssätze sind hoch. Die Einführung einer neuen Schuldenarchitektur ist dringend erforderlich.



Foto: Privat

Patricia Miranda

ist Global Advocacy Director beim Lateinamerikanischen Netzwerk für wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit (LATINDADD) in Peru.

✉ patricia@latindadd.org

Die Verschuldung hat ein Rekordniveau erreicht¹ und die Zinssätze werden weiter steigen. Neben der Post-COVID-19-Krise, einer Nahrungsmittelkrise und einer immer noch hohen Inflation befindet sich die Welt in einer Entwicklungs- und Klimakrise. In dieser Situation besteht ein hohes Risiko, dass die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) nicht umgesetzt wird und die Auswirkungen des Klimawandels insbesondere Länder des Globalen Südens besonders hart treffen. Die Tatsache, dass ein Teil des begrenzten fiskalischen Spielraums zur Bewältigung all dieser Probleme durch Schulden gedeckt werden muss, zeigt, dass eine andere, zweckmäßigere Schuldenarchitektur dringend erforderlich ist.

Die Ursprünge der Verschuldung

Bei Diskussionen, Vorschlägen und sogar bei Verhandlungen über Schulden muss auch deren Entstehung berücksichtigt werden. Die Kolonialisie-

rung verschaffte den europäischen Ländern große Macht und führte zur industriellen Revolution, war aber gleichzeitig mit großem Leid für die einheimische Bevölkerung in den Kolonien und einem enormen Anstieg der Treibhausgase verbunden. Viele Länder des Globalen Südens begannen ihren Weg in die Unabhängigkeit bereits mit einer hohen Schuldenlast. Damit waren die Ressourcen für Investitionen in die Bedürfnisse der Menschen sehr begrenzt und gleichzeitig konnte die europäische Vorherrschaft fortgesetzt werden. Ehemalige Kolonialmächte stehen hier in einer Bringschuld. Die neuen unabhängigen Länder mussten bei Banken, Regierungen und Institutionen des Globalen Nordens Kredite aufnehmen.² In der heutigen postkolonialen Ära müssen Kredite häufig gewährt werden, um die Entwicklung und das Wirtschaftswachstum des Globalen Südens mit externen rückzahlbaren Finanzmitteln zu unterstützen – ein Prozess, der den Teufelskreis der Verschuldung weiter vorantreibt.

Eine faire Antwort auf die Schulden- und Klimakrise sollte mit der Anerkennung und Wiedergutmachung der Klima- und Umweltschulden beginnen.³ Die Länder des Globalen Nordens haben historisch betrachtet mehr zum Klimawandel beigetragen. Daher ist eine strukturelle Wiedergutmachung erforderlich, unter anderem durch eine faire Finanzierung, einen Schuldenerlass, die Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe, die Beendigung des Extraktivismus, also der exzessiven Entnahme natürlicher Ressourcen, und die Förderung einer diversifizierten produktiven Infrastruktur im Globalen Süden.

- ¹ 313 Billionen US-Dollar im Jahr 2023, siehe Institute of International Finance (IIF), Global Debt Monitor Politics, Policy, and Debt Markets – What to Watch in 2024, February 2024, www.iif.com/Publications/Members-Only-Content-Sign-in?returnurl=/publications/id/5675
- ² Tess Woolfenden, Debt Justice, The Colonial Roots of Global South Debt, September 2023, debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2023/09/The-colonial-roots-of-global-south-debt.pdf
- ³ Juan Pablo Bohoslavsky/Mariana Rulli, Deuda Feminista: ¿Utopía y Oxímoron?, 22.9.2023, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP), libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/2347

Drei Fragen an Catherine Pollard

Sind die UN angesichts der derzeitigen Liquiditätskrise immer noch in der Lage, ihr Mandat zu erfüllen?

Um Zahlungsverzug zu vermeiden, haben wir lediglich 89 Prozent des Haushalts für Ausgaben freigegeben. Jede Abteilung wurde angewiesen, die negativen Auswirkungen auf die Mandatsumsetzung so weit wie möglich abzufedern. Doch einige negative Auswirkungen – seien es mangelhafte, verspätete oder ausbleibende Leistungen – sind unvermeidlich, wenn die Haushaltsmittel nicht vollständig zur Verfügung stehen. Gleichzeitig haben wir deshalb unsere Bemühungen verstärkt und die Mitgliedstaaten zur Begleichung ihrer Beiträge gebeten.

Welche Gründe gibt es für die Liquiditätskrise?

Nicht alle Mitgliedstaaten zahlen ihren Beitrag vollständig. Die daraus resultierenden Rückstände am Jahresende verringern die Liquiditätsreserven. Nur etwa 50 Mitgliedstaaten zahlen ihren Beitrag rechtzeitig innerhalb von 30 Tagen. Verzögerte und unvorhersehbare Zahlungen verringern die knappen Liquiditätsreserven im Laufe des Jahres. Übrigens zahlt Deutschland immer vollständig und rechtzeitig. Verschärft wird diese Krise dadurch, dass alle Gelder, die wir am Ende des Budgetzeitraums aufgrund von Liquiditätsmangel nicht ausgeben können, an die Mitgliedstaaten zurückgegeben müssen – selbst an diejenigen, die nicht vollständig bezahlt haben. Der UN-Generalsekretär ist nicht befugt, Mandate zu priorisieren oder Mittel zwischen Budgetlinien oder Abteilungen zu verschieben. Das macht das Liquiditätsmanagement noch schwieriger. Ressourcen für neue Mandate, die im Laufe des Jahres erteilt wurden, können erst im folgenden Jahr bewertet und eingezogen werden.

Wie kann die finanzielle Situation der UN verbessert werden?

Die Mitgliedstaaten sollten ihre Beiträge vollständig und verlässlich zahlen. Außerdem sollte die Generalversammlung die Bestimmungen ändern, die vielen Beschränkungen aufheben und die Vorschläge des UN-Generalsekretärs António Guterres für eine stabilere Regelung berücksichtigen. Dazu gehören Maßnahmen wie die Erhöhung der Liquiditätsreserven; die vorübergehende Einstellung der Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel in Situationen, die die Liquiditätskrise verschärfen würden; die flexiblere Verwendung der Gelder und die Erweiterung der Befugnisse des Sekretariats zur Anpassung der Ausgaben in den verschiedenen Budgetlinien, um die Liquiditätskrise zu bewältigen.



Catherine Pollard

ist UN-Untergeneralsekretärin für Managementstrategie, Grundsatzpolitik und Regeleinhaltung in der gleichnamigen Hauptabteilung des UN-Sekretariats (DMSPC) seit dem Jahr 2019.

UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

Knappe Finanzmittel zu Vorzugsbedingungen und steigender Finanzierungsbedarf

Bei einer strengen Klassifizierung des Brutto-sozialprodukts pro Kopf werden mehr Staaten des Globalen Südens als Länder mit mittlerem Einkommen (Middle-Income Countries – MIC) eingestuft, was das grundlegende Kriterium für eine Vielzahl von globalen wirtschaftlichen Entscheidungen ist – unter anderem auch für den Zugang zu Finanzmitteln zu Vorzugsbedingungen und Umschuldungsprozessen. Die wirtschaftliche, soziale und klimatische Vulnerabilität wird bei diesem Parameter jedoch nicht berücksichtigt. Die Kreditaufnahme war eine der wichtigsten Finanzierungsmöglichkeiten zur Schließung von Haushaltslücken nach der COVID-19-Pandemie, auch im Hinblick auf den Bedarf an Finanzmitteln für den Klimaschutz und die Umsetzung der Agenda 2030.

Mehr als zwei Drittel der gesamten öffentlichen Finanzierung der Industrieländer für den Klimaschutz erfolgt über Darlehen, von denen 73 Prozent von multilateralen Entwicklungsbanken (Multilateral Development Banks – MDB) und aus bilateralen Finanzquellen bereitgestellt werden.⁴ Die Zusage der reichen Länder, bis zum Jahr 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar für den Klimawandel bereitzustellen, ist zwei Jahre nach der Zusage, im Jahr 2022, kaum umgesetzt worden. Jetzt warnt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), dass eine Billion US-Dollar für Investitionen in den Klimaschutz benötigt werden. Diese Summe wird zwischen den Jahren 2026 und 2030 auf rund 2,4 Billionen US-Dollar pro Jahr ansteigen. Darüber hinaus sind dringend Maßnahmen zur Mobilisierung von Finanzmitteln in erheblichem Umfang erforderlich, um die Entwicklungsfinanzierungslücke zu schließen, die derzeit auf jährlich 4,2 Billionen US-Dollar geschätzt wird.⁵

Die Ausgabe von Sonderziehungsrechten (SZR) im Jahr 2021 war die wichtigste Maßnahme, von der Länder mit niedrigem Einkommen (Low-Income Countries – LIC) und MICs nach der Pandemie profitierten. So erhielten sie Zugang zu Liquidität in Form von Währungsreserven, die für fiskalische Zwecke verwendet werden konnten, ohne dass die Verschuldung dadurch anstieg und ohne Konditionalitäten. Die SZR sind im Rahmen der derzeitigen Architektur und Normierung kein Allheilmittel, daher ist eine Reform erforderlich, um mehr SZR im Rahmen eines wirksameren und gerechteren Verfahrens bereitzustellen.

Schuldenrestrukturierung als Daueraufgabe

In der gesamten Geschichte der Verschuldung bildeten aufeinanderfolgende Moratorien eine Art Hintergrundkulisse für die Beziehungen fast aller unterentwickelten Länder zum internationalen Finanzmarkt. Allerdings haben auch viele Industrieländer in ihrer Geschichte auf Moratorien zurückgegriffen.⁶

Bestrebungen, einen umfassenderen, koordinierten Schuldenerlass zu erreichen, sind nicht neu. Es gibt sie bereits seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Es gab drei Wellen:⁷ Die erste war die Tilgung der deutschen Schulden in der Nachkriegszeit, die allerdings nicht fortgesetzt wurde, da sie als einmalige Maßnahme angesehen wurde; die zweite war der Prozess der schrittweisen Einführung eines Schuldenerlasses für Entwicklungsländer mit niedrigem und mittlerem Einkommen in den Jahren 1988 bis 2010 für die LICs durch die Initiative für hochverschuldete arme Länder und die multilaterale Entschuldungsinitiative des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF); die dritte Welle sind die – bisher eher begrenzten – Entschuldungsmaßnahmen seit der globalen Finanzkrise im Jahr 2009.

Derzeitige Architektur der globalen Verschuldung nicht zielführend

Nach der COVID-19-Pandemie kam es zu einer Reihe von Krisen, die die Probleme der Schuldentragfähigkeit noch verschärften. 60 Staaten sind derzeit einem Verschuldungsrisiko ausgesetzt. Diese waren aufgrund von Schuldendienstzahlungen nicht in der Lage, Liquiditäts- und Solvenzprobleme rechtzeitig mit einer mittel- und langfristig nachhaltigen Strategie zu lösen. Einige Merkmale, die dies widerspiegeln, sind Folgende:

Risikobehafteter Anstieg der Verschuldung

Die wichtigsten politischen Maßnahmen im Schuldenbereich basieren auf einem kurzfristigen Ansatz: Sie verringern weder die Abhängigkeit des Globalen Südens von der Verschuldung, noch fördern sie ein solides, nachhaltiges mittel- und langfristiges Konzept fiskalischer Stabilität. Wenn andere wichtige wirtschaftspolitische Maßnahmen in der internationalen Finanzarchitektur nicht dahingehend umgestaltet werden, dass sie Ungleichheiten verringern, zum Beispiel in den Bereichen Steuern, Entwicklungsfinanzierung, Handel und Zugang zu Finanzierungen zu Vorzugsbedingungen, bleibt die Schuldenspirale die einzige Option zur Schließung der Haushaltslücken – ein Teufelskreis, der für die meisten Länder des Globalen Südens bedeutet, dass sie weiterhin von der Rohstoffindustrie abhängig bleiben.

Bestrebungen, einen umfassenderen, koordinierten Schuldenerlass zu erreichen, sind nicht neu.

Abgesehen von den zahlreichen Krisen werden die Risiken noch dadurch verstärkt, dass der implizite Zinssatz für die Staatsschulden der LICs und MICs im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch ist wie der der Industrieländer. In einer Welt, die nach einer langen Periode sehr niedriger globaler Zinssätze hochverschuldet ist, bedeutet dies einen starken Anstieg der Schuldendienstbelastung für die Staaten sowie geringere öffentliche Ausgaben und Investitionen zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs). Bereits jetzt geben mehr als 20 Entwicklungsländer mehr für den Schuldendienst als für öffentliche Investitionen aus.⁸ Darüber hinaus füh-

⁴ OECD, Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020, Insights from Disagregted Analysis, 22.9.2022, www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2016-2020-286dae5d-en.htm und OECD, Bottlenecks to Access SDG Finance for Developing Countries, Dezember 2022, www.oecd.org/g20/oecd-g20-bottlenecks-sdg-finance-developing-countries.pdf

⁵ UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Financing for Sustainable Development Report: Financing for Development at a Crossroads, April 2024, desapublications.un.org/publications/financing-sustainable-development-report-2024

⁶ Oscar Ugarteche/Alberto Acosta, Los Problemas de la Economía Global y el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana, 13/2006, journals.openedition.org/polis/5393

⁷ Im Jahr 1953 wurden im Rahmen des Londoner Schuldenabkommens 50 Prozent der deutschen Schulden erlassen; zu den Gläubigern, die diesem Erlass zustimmten, gehörten Länder aus Afrika, Lateinamerika und Asien. Der Schuldendienst Deutschlands im Verhältnis zu den Exporten sank im Jahr 1958 auf nur noch 2,9 Prozent der Exporte, siehe Matthew Martin/David Waddock, A Nordic Initiative to Resolve the New Debt Crisis, September 2022, Norwegian Church Aid, www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/1403acd5da84d39a120090004899173/a-nordic-solution-to-the-new-debt-crisis-sep22.pdf

⁸ UNDESA, Financing for Sustainable Development Report, a.a.O. (Anm. 5).

ren weitere Kosten wie beispielsweise Aufschläge bei IMF-Krediten zu einer höheren Schuldenlast in den öffentlichen Haushalten.

Die Priorität liegt auf der Schuldentilgung

Neuverhandlungen über Schulden und Bewertungen der Schuldentragfähigkeit führten dazu, dass politische Maßnahmen beschlossen wurden, die in erster Linie auf die Rückzahlung der Schulden abzielten, und zwar durch – in vielen Fällen regressive – Steuererhöhungen und Kürzungen bei den Sozialausgaben. Ziele wie die rasche Senkung des Haushaltsdefizits und die gleichzeitige Schuldentilgung führen zu Maßnahmen, die letztendlich die Menschen treffen.

Die derzeitigen Maßnahmen zur Bewältigung von Schuldenkrisen sind uneinheitlich, unkoordiniert und ungerecht.

Die Auswirkungen von Schulden auf Ungleichheiten, Armut und nachhaltige Entwicklung sind immer noch nicht Teil der Schuldenbewertungen. So gibt es bei der Schuldentragfähigkeitsanalyse (Debt Sustainability Analysis – DSA) immer noch keine konkrete Verknüpfung mit Frauenrechten, dem Finanzierungsbedarf für die SDGs und der Klimaagenda. DSAs sollten Ländern dabei helfen, eine nachhaltige Finanzierungsstrategie zu verfolgen, indem sie berechnen, wie günstig die Bedingungen für Kredite sein müssen, um Schuldenkrisen zu verhindern. Sie erlauben jedoch nur eine Schätzung, wie viel Schuldendienst ein Land leisten kann, wobei die Prognosen mitunter übertrieben optimistisch ausfallen.

Ein gläubigerorientierter Ansatz

Wenn eine Umschuldung erforderlich ist, dienen die existierenden Verfahren, Kriterien und Instrumente in erster Linie dazu, vorrangig die Rückzahlung der Schulden an die Gläubiger zu gewährleisten, um auf den internationalen Märkten einen positiven Ruf zu wahren und die Schulden nach der Umschuldung erneut zu erhöhen.

Die Hauptakteure in diesem Prozess sind immer noch der Pariser Club und der IMF, die gleichzeitig Gläubiger und Vermittler sind. Der IMF spielt auch eine Rolle bei der Schuldenverwaltung, bei der Bewertung der Schuldentragfähigkeit, bei Neuverhandlungen und Umschuldungen in einem keineswegs unabhängigen Prozess. Schließlich ist er auch eine Institution, die auf einem Quotenabstimmungssystem basiert, das dafür sorgt, dass weiterhin einige wenige hochentwickelte Volkswirtschaften an der Macht bleiben.

Die Dominanz der Gläubiger in diesen Abläufen hat auch zur Folge, dass die Kreditnehmer nicht uneingeschränkt und rechtzeitig Zugang zu den benötigten Informationen erhalten, was zu mangelnder Transparenz und zu Asymmetrien führt.

Mangelnde Koordination unter den Gläubigern

Die derzeitigen Maßnahmen zur Bewältigung von Schuldenkrisen sind uneinheitlich, unkoordiniert, ungerecht und bringen zu geringe Entlastungen. Diese kommen zu spät, sodass die Staaten nicht in der Lage sind, ihre Schuldenprobleme umfassend zu lösen und sich in einer festgefahrenen Situation befinden, die hauptsächlich von den Bedürfnissen der Gläubiger bestimmt wird.⁹

Bei den beschriebenen Erfahrungen ist ein gewisses Maß an Koordinierung zwischen multilateralen, bilateralen oder privaten Gläubigern zu erkennen – mit unterschiedlichem Erfolg. Während in der Vergangenheit der Pariser Club, die Weltbank und der IMF die wichtigsten Gläubiger in den Schuldenportfolios der Entwicklungsländer waren, wird die Koordination angesichts der aktuellen Schuldenstruktur zu einer großen Herausforderung, da der Anteil der traditionellen Gläubiger gegenüber den Anleihegläubigern, den nichttraditionellen bilateralen Gläubigern und anderen globalen und regionalen multilateralen Entwicklungsbanken (MEB) deutlich zurückgegangen ist. Durch die vielfältige Struktur kommt den MEB – insbesondere den regionalen – eine wichtigere Rolle in der Schuldenarchitektur zu.

All diese »neuen« Gläubiger unterliegen keiner Entscheidungshierarchie und keiner verbindlichen Schuldenpolitik gegenüber dem Pariser Club und dem IMF, wodurch noch deutlicher wird, dass ein unabhängiger Mechanismus zur Schuldenregulierung erforderlich ist. Angesichts der derzeitigen Trends werden immer mehr Staaten ein Schuldenregulierungsverfahren benötigen. Angesichts der

⁹ UN Doc. A/76/167 v. 4.8.2021.

zahlreichen Krisen Einzelfallentscheidungen zu treffen, würde bedeuten, weiterhin das Konzept ›Zu wenig, zu spät‹ zu verfolgen.

Liquidität versus Solvenz

Um eine Schuldenkrise zu überwinden und zu verhindern, ist es wichtig, beides anzugehen, und zwar mit einer mittel- und langfristigen Perspektive.

Liquiditätsprobleme werden durch die Initiative der Gruppe der 20 (G20) zur Aussetzung des Schuldendienstes nur kurzfristig gelöst, da eine Aussetzung dieses statt eines Schuldenerlasses das fiskalische Problem der Rückzahlung der Schulden während der Pandemie nur auf einen späteren Zeitraum verlagert. Eine Maßnahme, die keinen echten Schuldenerlass vorsieht, greift zu kurz.

Solvenzprobleme sollten im Rahmen einer Neuverhandlung der Schulden angegangen werden. Dies war die Absicht des Gemeinsamen Rahmens der G20 für Schuldenbehandlungen, die jedoch nicht zum Erfolg führte. Es dauerte fast drei Jahre, bis Vereinbarungen über eine Umschuldung erzielt wurden.

Übertriebener Optimismus bei politischen Strategien

Einige Maßnahmen können einen Beitrag zur Verbesserung der Schuldenstruktur leisten, aber als Einzelmaßnahmen können sie einen Zahlungsausfall nicht verhindern. Ihr Erfolg wird jedoch zu optimistisch bewertet, statt die tatsächlichen Auswirkungen auf den Schuldenabbau oder die Neuverhandlung zu berücksichtigen.

Eine dieser Maßnahmen sind die Sammelklaukeln (Collective Action Clauses – CAC) in Anleiheverträgen, die Klagen von sogenannten ›Geierfonds‹ verhindern sollen, falls ein staatlicher Schuldner seine Schulden umstrukturieren muss. Es ist wichtig, CACs in alle Staatsanleihen aufzunehmen, sie sind jedoch kein Allheilmittel. Anleihen mit CAC sind zwar auf dem Vormarsch, machen aber noch keinen nennenswerten Teil der Schuldenportfolios aus.

Ein weiteres Beispiel sind die ›Klimaresilienzklaukeln‹. Sie ermöglichen es der Internationalen Entwicklungsorganisation (International Development Association – IDA) und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Inter-

national Bank for Reconstruction and Development – IBRD), die beide zur Weltbankgruppe gehören, den kleinen Inselentwicklungsstaaten (Small Island Developing States – SIDS) die Tilgungs- und Zinszahlungen zu erlassen. Dies gilt für bis zu zwei Jahre nach Eintritt einer im Voraus definierten, berücksichtigungsfähigen Naturkatastrophe. Das verschafft zwar eine Atempause, aber es handelt sich immer noch lediglich um eine Aussetzung des Schuldendienstes, was eine zusätzliche

Kreditrating-Agenturen spielen eine Schlüsselrolle in der Schuldenarchitektur.

Belastung für künftige Zahlungen und den steuerlichen Spielraum bedeutet. So wie die Klauseln konzipiert sind, decken sie nur ein kleines Spektrum von Ländern ab, wenn man bedenkt, dass Naturkatastrophen in der Klimakrise neben SIDS auch andere Staaten treffen.

Aktuelle Initiativen wie Entschuldungsvereinbarungen im Tausch gegen Naturschutzmaßnahmen (›Debt-for-nature Swaps‹) sind aufgrund fehlender Transparenz, Rechenschaftspflicht und Wirksamkeit mit Kontroversen bei der Umsetzung verbunden.¹⁰

Kreditrating-Agenturen

Kreditrating-Agenturen spielen eine Schlüsselrolle in der Schuldenarchitektur, da ihre Bewertungen das Risikoniveau eines Landes und damit den Zinssatz bestimmen, den potenzielle Anleihegläubiger auf dem internationalen Markt anbieten können. Sie nehmen in der gegenwärtigen Schuldenarchitektur eine privilegierte Stellung ein, da sie über ein weltweites Oligopol großer privater Agenturen verfügen und Zugang und die Möglichkeit haben, Staaten und den Privatsektor zu bewerten, die gleichzeitig Gläubiger und Schuldner sein können. Die Einflüsse der Kreditrating-Agenturen sind noch viel weitreichender: Netzwerke zivilgesellschaftlicher Organisationen äußerten sich besorgt über die Drohung der Kreditrating-Agentur Moody's, Ecuador aufgrund seiner Entscheidung, das Ölfeld Yasuní nicht zu erschließen und die Bergbauaktivi-

¹⁰ Daniel Ortega/Andre Standing, Debt-for-Climate Swaps: Can They be Aligned With Debt and Climate Justice?, Latindadd, November 2023, latindadd.org/informes/debt-for-climate-swaps-can-they-be-aligned-with-debt-and-climate-justice/

täten im Andengebiet Chocó einzustellen, in der Bewertung herabzustufen.¹¹

Widersprüche und geschlechtsspezifische Auswirkungen

Ein Teil der Schuldenspirale und ihrer Auswirkungen besteht darin, ein Schuldenproblem in einer Krise durch weitere Verschuldung zu beheben und gleichzeitig Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu ergreifen, die am Ende zu Kürzungen bei den Sozialausgaben führen. Dies ist besonders dann kontraproduktiv, wenn der Bedarf an Sozial-, Entwicklungs- und Klimaausgaben steigt. Die ungleiche Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern führt dazu, dass Kürzungen bei den Sozialausgaben den Zugang zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen einschränken, die hauptsächlich von Frauen erbracht werden, wie Gesund-

und politischen Maßnahmen skizziert, die Bestandteile einer solchen neuen Schuldenarchitektur sein sollten.

Grundsätze für eine verantwortungsvolle Kreditvergabe und -aufnahme:

- Transparenz bei den Vertragsverhandlungen zwischen Kreditnehmern und Kreditgebern beziehungsweise beim Prozess der Emission von Schuldtiteln;
- Transparenz bei den Bedingungen und insbesondere den Konditionalitäten (Sparmaßnahmen mit negativen Auswirkungen);
- Einhaltung von Auszahlungsplänen;
- Effiziente Nutzung der Ressourcen zum Wohle der Menschen;
- Ausarbeitung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgenabschätzungen der Schulden;
- Transparenz und Rechenschaftspflicht von Kreditgebern und Kreditnehmern während des Prozesses sowie Gewährleistung von Transparenz und Zugang zu öffentlichen Informationen.

Aufgrund vielfacher Krisen, einer Rekordverschuldung und steigender Zinssätze ist eine neue Schuldenarchitektur erforderlich.

heit, Bildung, Pflege und Sozialschutz. Wenn daher in Krisenzeiten Schuldenzahlungen und Sparmaßnahmen Priorität eingeräumt wird, geht dies auf Kosten der Menschen, insbesondere der Frauen. Bei der Schuldenpolitik und ihren Auswirkungen werden die geschlechtsspezifischen Auswirkungen nicht berücksichtigt.

Eine neue Schuldenarchitektur

Die Schuldenarchitektur hat mehrere Komponenten, die im Rahmen eines Konzepts der wirtschaftlichen Gerechtigkeit angegangen werden müssen. Vor dem Hintergrund vielfacher Krisen, einer Rekordverschuldung und steigender Zinssätze ist eine neue Schuldenarchitektur dringend erforderlich.¹² Im Folgenden werden die Grundsätze, Strategien

Eine neue Schuldenarchitektur, die Folgendes umfasst:

- Einführung einer multilateralen Rahmenregelung für Umschuldungsprozesse unter der Schirmherrschaft der UN: Sie sollten als Plattform für die Festlegung von Grundsätzen, Regeln und Prozessen dienen, um die Beseitigung jeglicher Asymmetrien zwischen Gläubigern und Schuldnern in Bezug auf den Zugang zu umfassenden Informationen zu gewährleisten, und sollten unabhängige technische Unterstützung für das mit dem Neuverhandlungsprozess betraute Länderteam bieten. Eine wichtige Grundlage dafür sind die Grundprinzipien der Vereinten Nationen für Verfahren zur Umstrukturierung von Staatsschulden.¹³ Ein solcher Rechtsrahmen sollte umfassende Instrumente und Kriterien enthalten, um rechtzeitig einen Umstrukturierungsbedarf festzustellen und zu vermeiden, dass es »zu spät« ist. Er sollte unabhängig – nicht gläubigergesteuert – und in jedem Schuldenre-

¹¹ Statement on Credit Risk and its Impact on the Decision to Save Yasuní and the Andean Chocó in Ecuador, 5.9.2023, Latindadd, latindadd.org/arquitectura-financiera/declaracion-sobre-la-evaluacion-del-riesgo-creditorio-y-su-impacto-en-la-decision-de-salvar-el-yasuni-y-el-choco-andino-en-ecuador/#englishsta

¹² Patricia Miranda, Reforming the Global Debt Architecture, in: Global Policy Forum Europe, Spotlight on Global Multilateralism, Bonn/Genf 2023, www.globalpolicy.org/en/publication/spotlight-global-multilateralism

¹³ UN Doc. A/RES/69/319 v. 10.9.2015; siehe dazu auch UN, Reforms to the International Financial Architecture, Our Common Agenda, Policy Brief 6, Mai 2023, www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf

gulierungsprozess unter Beteiligung aller Gläubiger verbindlich und transparent sein.

- Automatisches Einfrieren der Schuldentragfähigkeit, wenn die Kreditnehmerländer von einer Naturkatastrophe oder einem anderen externen Ereignis betroffen sind und das zu einer Krise führt – über den eingeschränkten Anwendungsbereich und lediglich aufschiebenden Ansatz des derzeitigen Konzepts der ›Klimaresilienzklauseln‹ hinaus – sowie bei der Einleitung eines Umschuldungsprozesses, um wirklich für die kurz- und langfristige Nachhaltigkeit zu sorgen.
- Einführung einer umfassenden Evaluierung der Schuldentragfähigkeit, die eine rechtzeitige Ermittlung des Entschuldungsbedarfs und der erforderlichen Umschuldung ermöglicht, um ein ›Zu wenig‹ zu vermeiden, bevor ein Land in eine Schuldenkrise gerät und zahlungsunfähig wird. Die entsprechenden Kriterien sollten möglichst umfassend formuliert werden, sodass auch das Verhältnis von Schuldendienst zu Steuereinnahmen und Schuldendienst zu Sozialausgaben sowie die inländische Schuldenlast und andere Risiken berücksichtigt werden. Eine solche Bewertung sollte nicht nur von einer Institution wie dem IMF, sondern auch von anderen multilateralen Institutionen wie der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) durchgeführt werden. Darüber hinaus können realistische Prognosen, die die Bewertung anderer nationaler Akteure berücksichtigen, einen übertriebenen Optimismus verhindern, der zu Fehlentscheidungen führt. Ferner könnte ein geschlechtsspezifischer Ansatz in der Schuldenpolitik, -analyse und -bewertung dazu beitragen, Ungleichheiten zu vermeiden.
- Einführung nationaler Rechtsvorschriften in den Gläubigerländern, um zu verhindern, dass private Gläubiger, insbesondere ›Geierfonds‹, die multilateralen Umschuldungsvereinbarungen umgehen. Zusätzlich zur Einführung von CACs in zukünftigen Anleihen.
- Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer und klimatischer Risikokriterien bei Entscheidungen über neue Kredite und Umstrukturierungsbedarf, die über reine Schuldentragfähigkeitsquoten und das Einkommensniveau eines Landes hinausgehen. Die Entwicklungsländer sind einer Reihe von Herausforderungen ausgesetzt – etwa die jüngste Gesundheitskrise, die aktuelle Nahrungsmittel- und Klimakrise –, von denen Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind.
- Sicherstellung des Zugangs zu Finanzmitteln zu Vorzugsbedingungen für hilfsbedürftige Entwicklungsländer, unabhängig von ihrem Einkommensniveau, nicht nur durch die Ein-

haltung der Ziele für die öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) und die Klimafinanzierung, zu denen sich die Industrieländer verpflichtet haben, sondern auch durch andere innovative Finanzierungsquellen, beispielsweise durch Mechanismen ohne Verschuldung wie die Zuweisung von SZR.

- Gewährleistung von Transparenz und Rechenschaftspflicht unter verschiedenen Gesichtspunkten: Erstens Transparenz seitens der Gläubiger durch Schaffung eines globalen Registers privater Gläubiger, zweitens Transparenz seitens der Schuldnerländer gegenüber ihrer Bürgerschaft und drittens Transparenz der Schuldentragfähigkeitsanalyse für verschiedene Akteure im Land, beispielsweise für Parlamentsabgeordnete.
- Einrichtung einer multilateralen Kreditrating-Agentur, die eine ausgewogene Bewertung der Kreditwürdigkeit der Volkswirtschaften der Länder vornimmt.

Und schließlich ist die gesamte Finanzarchitektur miteinander verflochten. Es ist wichtig, dass die Voraussetzungen für eine Mobilisierung inländischer Ressourcen durch progressive Steuersysteme und die Unterbindung von illegalen Finanzströmen und Steuerhinterziehung geschaffen werden. Schulden- und Steuergerechtigkeitspolitik müssen gleichzeitig stattfinden, sonst werden höhere Steuereinnahmen zur Schuldentilgung verwendet. Ein integrierter Schuldenregulierungsprozess wird zwar ein gewisses Maß an Liquidität bringen, aber keine langfristige Lösung sein, wenn die Länder wieder neue Schulden machen müssen.

Aus dem Englischen von Angela Großmann.

English Abstract

Patricia Miranda

In Favour of a New Debt Architecture pp. 103–109

There is a colonial, climate, and ecological debt with the Global South, whose people are now suffering more as a polycrisis intensifies. There is a risk of a more amplified debt spiral, with debt at record levels and high interest rates. Meanwhile, the 2030 Agenda for Sustainable Development needs financing and the climate agenda needs to be scaled up. This article outlines the principles and features of a new debt architecture that is fit for purpose under an agenda that takes seriously the relation between sustainable development, gender equality, and climate justice.

Keywords: Finanzierungsfragen, Klimawandel, Krise, Internationaler Währungsfonds (IMF), Nachhaltige Entwicklung, financing issues, climate change, crisis, International Monetary Fund (IMF), sustainable development

Einfach ›nur‹ zu wenig Geld?

Dr. Ronny Patz ist Mitglied im DGVN-Forschungsrat und arbeitet als Politikwissenschaftler an der Universität Potsdam. Er argumentiert, dass die aktuelle Liquiditätskrise der UN nur ein Symptom für eine größere Krise ist.



Ronny Patz
Foto: Thomas Roesse

Eine Liquiditätskrise gibt es, weil wenige große Geldgeber nicht oder zu spät zahlen.

Wenn die Vereinten Nationen in Genf die Fahrstühle ausschalten und schon im Februar in New York ein Personaleinstellungsstopp verhängt wird, ist allen klar: Es fehlt im Jahr 2024 wieder einmal an Geld bei den UN. Geldsorgen gibt es im UN-System in drei Grundvarianten: Erstens, die Mitgliedstaaten beschließen zu kleine ordentliche Haushalte für die Größe der weltweiten Aufgaben. Zweitens, die Staaten zahlen ihre Pflichtbeiträge für diese Haushalte nicht vollständig oder nicht rechtzeitig. Oder aber drittens, staatliche und nichtstaatliche Geldgeber geben nicht genug freiwillige Beiträge für vorhersehbare und unvorhersehbare globale Herausforderungen.

Alle drei Sorgen sind aktuell gültig. Aber die wiederkehrende Liquiditätskrise der UN ist zunächst einmal eine Krise der Zahlungsmoral der Staaten bei den Pflichtbeiträgen für bereits beschlossene ordentliche Haushalte. In einem Brief vom 25. Januar 2024 schrieb UN-Generalsekretär António Guterres an alle Mitgliedstaaten, dass Ende des Jahres 2023 nur 82,3 Prozent der Beiträge bezahlt waren und nur 142 Mitgliedstaaten voll gezahlt hatten. Insgesamt bestanden Zahlungsrückstände in Höhe von 859 Millionen US-Dollar, also knapp ein Viertel des aktuellen Jahreshaushalts von 3,59 Milliarden US-Dollar.

Was der Generalsekretär nicht laut sagt und schreibt: Eine Liquiditätskrise im regulären Haushalt der UN gibt es nicht, weil 51 von 193 Staaten nicht bis Ende des Jahres gezahlt haben. Eine Liquiditätskrise gibt es, weil einige wenige große Geldgeber nicht oder zu spät zahlen.

Bis zum 30. Mai 2024 hatten beispielsweise 112 Staaten ihre Beiträge voll bezahlt, in der Summe etwa 48 Prozent des ordentlichen UN-Haushalts. Aber es fehlten laut UN-Webseite insbesondere die drei ständigen Sicherheitsratsmit-

glieder USA (22 Prozent), China (15 Prozent) und Russland (1,9 Prozent). Diese drei Staaten machen zusammen fast 37 Prozent des ordentlichen Haushalts aus.

Zugespißt bedeutet dies: Die Liquiditätskrise hat mit der Zahlungsmoral vieler kleiner und mittlerer Staaten wenig zu tun. Auch wenn Deutschland mal ein paar Tage zu spät zahlt, ist das zwar nicht hilfreich, aber auch nicht der Kern des Problems. Wenn nur die USA und China frühzeitig im Jahr bezahlen würden, und die USA auch ihre seit Jahren ausstehenden Beiträge von bald einer Milliarde US-Dollar endlich einzahlen würden, gäbe es diese Krise nicht.

Wenn aber die beiden aktuellen Großmächte die UN ›am langen Arm verhungern lassen‹ wollen, wird das ganz schnell zum Problem für die 191 anderen Staaten. Die USA zahlen lieber viele Milliarden US-Dollar in besser kontrollierbaren, zweckgebundenen freiwilligen Beiträgen an andere Bereiche des UN-System als ihre Schulden am regulären Haushalt. China sucht noch seine globale Rolle und zahlt weder pünktlich in den ordentlichen Haushalt noch gibt es, verglichen mit seiner Wirtschaftskraft, relevante Summen an freiwilligen Beiträgen an das UN-System.

Die aktuelle Liquiditätskrise ist daher nur ein Symptom für eine größere Krise: Der ordentliche UN-Haushalt stagniert. UN-Friedensmissionen mit ihrem eigenen Haushalt werden geschlossen. Der Großteil des UN-Systems hängt am Tropf zweckgebundener Mittel einiger weniger, überwiegend westlicher Staaten. Die geopolitischen Konflikte zwischen den USA und China, zwischen Russland und dem Westen und zwischen dem gestärkten Globalen Süden und dem Globalen Norden spiegeln sich auch auf der Bühne der UN-Finanzien wider.

Mangelnde Fortschritte bei der Weltbankreform

Der Reformdruck war gewaltig. Die Weltbank reagierte mit Veränderungen für eine größere und schnellere Bank. Strukturelle Probleme bleiben bestehen. Um ihren Auftrag zu erfüllen, muss die Weltbank Transparenz schaffen, Menschenrechte schützen und so das Vertrauen in den Multilateralismus stärken.



Foto: Privat

Ute Koczy ist Energie-Kampagnerin im Team Multilaterale Finanzinstitutionen der Umwelt- und Menschenrechtsorganisation urgeward e.V. mit Sitz in Sassenberg.

✉ ute.koczy@urgeward.org



Foto: urgeward

Dr. Dustin Schäfer leitet das Team Multilaterale Finanzinstitutionen bei urgeward e.V. im Berliner Büro.

✉ dustin@urgeward.org

verlangten tiefgreifende Reformen der Weltbankgruppe. Gemeinsam forderten sie unter anderem Anreize für mehr Mittel für globale öffentliche Güter (Global Public Goods) wie Klima, Biodiversität, Gesundheit sowie für Frieden und Sicherheit, aber auch eine größere Einbeziehung des Privatsektors. Das Management der Weltbank reagierte mit einem Entwicklungsfahrplan (›Evolution Roadmap‹). Da der Vorstoß überwiegend aus den Staaten der Gruppe der Sieben (G7) kam, war das Misstrauen der übrigen Länder groß.

Auf tönernen Füßen – die lückenhafte Reform der Weltbank

Der Weltbank ist es zweifelsohne gelungen, im Rahmen des Prozesses Aufbruchstimmung zu verbreiten und Reformwillen zu signalisieren. Der im Jahr 2023 berufene Präsident Ajay Banga hat diese Stimmung durch seine Rhetorik, die Weltbank ›größer‹ und zugleich ›besser‹ zu machen, geprägt. Dies soll durch neue Instrumente bei der Kreditvergabe² gelingen sowie beim Einsatz zum Schutz der globalen öffentlichen Güter.³ Außerdem wird dem Privatsektor eine entscheidende Rolle zugesprochen. Unter der Überschrift »Beendigung der Armut auf einem lebenswerten Planeten«⁴ wurde die neue ›Vision‹ auf der Herbsttagung in Marrakesch im Oktober 2023 verabschiedet und als erster Meilenstein gefeiert. Die Wurzeln der Probleme im Rahmen der Reform werden jedoch nicht angepackt. Ohne

80 Jahre seit der Gründung der beiden Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) besteht kein wirklicher Grund zum Feiern. Die weltumspannenden Krisen geben Anlass zur Sorge, da sie die Grundlagen des friedlichen Zusammenlebens zerstören.

Angesichts dieser Situation kam die Weltbank im Jahr 2022 unter Druck. Der Erkenntnis, dass die Weltbankgruppe den Anforderungen der Zeit nicht mehr genüge, folgten Taten. Zehn Staaten, unter der Führung von den USA und Deutschland,¹

¹ Chloé Farand, US, Germany Back ›Fundamental Reform‹ of World Bank to Scale Climate Finance, Climate Home News, 12.10.2022, www.climatechangenews.com/2022/10/12/us-germany-world-bank-reform-climate-finance/

² Bundesministerium der Finanzen (BMF), Monatsbericht des BMF, Oktober 2023, www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-multilaterale-entwicklungsbanken-staerken-pdf.pdf

³ Bodo Ellmers/Ute Straub, Reform der internationalen Finanzarchitektur und Klimafinanzierung: Was bringt das Jahr 2024?, Global Policy Forum, 22.02.2024, www.globalpolicy.org/de/news/2024-02-22/reform-der-internationalen-finanzarchitektur-und-klimafinanzierung-was-bringt-das

⁴ World Bank/IDA/IFC/MIGA, Ending Poverty on a Livable Planet: Report to Governors on World Bank Evolution, Development Committee, 27.9.2023, documents1.worldbank.org/curated/en/099092823122522428/pdf/BOSIB0c8b6a4f20d90b86e035c5e46c8414.pdf

eine politische Initiative zu mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und parlamentarischer Aufsicht läuft der Reformprozess Gefahr, vorhandene Krisen zu verschärfen anstatt sie zu lösen.

Zum Aufbau der Weltbank

Der Gründung beider Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, der Weltbank und des IMF, ging eine jahrelange Nachkriegsplanung der USA voraus. Die Organisationen hatten das ursprüngliche Ziel, den Wiederaufbau des kriegszerstörten Europas zu finanzieren und das Finanzsystem zu stabilisieren. Diese wurden durch die ökonomische und militärische Vormachtstellung der USA geprägt. So sicherten sich die USA das alleinige Veto-recht mit über 15 Prozent Anteilen. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in den folgenden drei Jahrzehnten erfolgte in einer Zeit, in der viele der heutigen Mitgliedstaaten kolonisiert waren oder erst kurz zuvor die formale Unabhängigkeit erkämpft hatten.⁵ Demzufolge waren koloniale und patriarchale Strukturen stilbildend. Diese Strukturen zeigen sich bis heute in den Machtstrukturen beider Institutionen,⁶ deren Frühjahrs- und Herbsttagungen bis heute zeitgleich in Washington, D.C., stattfinden.

Die Konstruktion der Bretton-Woods-Institutionen wird kritisiert, da sie Einflussmöglichkeiten des Globalen Südens einschränkt.

Der Gouverneursrat der Weltbank Gruppe bildet die höchste Instanz und ist zusammengesetzt aus entsandten Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten. Entgegen dem UN-Prinzip ›ein Staat, eine Stimme‹ resultieren die jeweiligen Stimmrechte innerhalb der Weltbank jedoch aus den Finanzzusagen ihrer Anteilseigner. Zudem werden durch die Gründungspapiere die geschäftsleitenden Kompetenzen auf das Exekutivdirektorium übertragen.

Das zentrale Leitungsgremium ist der 25 Personen umfassende Aufsichtsrat, besetzt durch Exekutiv-Direktorinnen und -Direktoren (EDs) und ihre Stellvertretung. Die EDs entscheiden im Aufsichtsrat

über die Mittel- und Projektvergabe und fungieren als Schnittstelle für die zuständigen Ministerien. Die Projektvorschläge werden basierend auf den Länderstrategien über die Weltbank-Länderbüros und -Projektteams identifiziert, mit Unterstützung der operativen Abteilung der Weltbank (Operations and Policy Country Systems – OPCS) entwickelt und dem Aufsichtsrat zur Abstimmung vorgelegt.

Während die Interessen der USA, Japans, Chinas, Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und Saudi-Arabiens durch einen eigenen ED vertreten werden, sind andere Anteilseigner in Ländergruppen von bis zu 25 Staaten zusammengefasst. So repräsentieren beispielsweise zwei EDs insgesamt 47 Staaten auf dem afrikanischen Kontinent. Diese Konstruktion wird schon lange kritisiert, da sie Ungerechtigkeiten zementiert und Einflussmöglichkeiten von Ländern aus dem Globalen Süden einschränkt.

Für die Bretton-Woods-Institutionen gilt zudem das sogenannte ›Gentlemen's Agreement‹: Während die USA für sich in Anspruch nehmen, den Präsidenten der Weltbank auszuwählen, benennen die Länder Europas die Leitung des IMF, in diesem Fall die seit dem Jahr 2019 amtierende Präsidentin Kristalina Georgiewa aus Bulgarien.

Die Weltbankgruppe wird von 189 Mitgliedstaaten getragen, besteht aus fünf Einzelorganisationen (siehe Abbildung 1, S. 113) und beschäftigt einen Stab von über 17 000 Menschen. Deutschland ist viertgrößter Geber unter der Federführung des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Exekutivdirektor Deutschlands ist seit April 2022 Michael Krake.

Die Verwässerung des Klimaschutzes

Das Weltklima droht sich um drei Grad Celsius zu erwärmen im Vergleich zum vorindustriellen Niveau.⁷ Laut dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) müssten ab sofort alle Emissionen gesenkt werden um eine weitere Erderwärmung zu vermeiden. Vor allem dürfen keine neuen Emissionen aus Kohle, Öl und Gas generiert werden. Stattdessen ist eine Expansion der Öl und Gasindustrie zu verzeichnen.⁸

Spätestens seit dem Klimaübereinkommen von Paris ist die Weltgemeinschaft verpflichtet, das

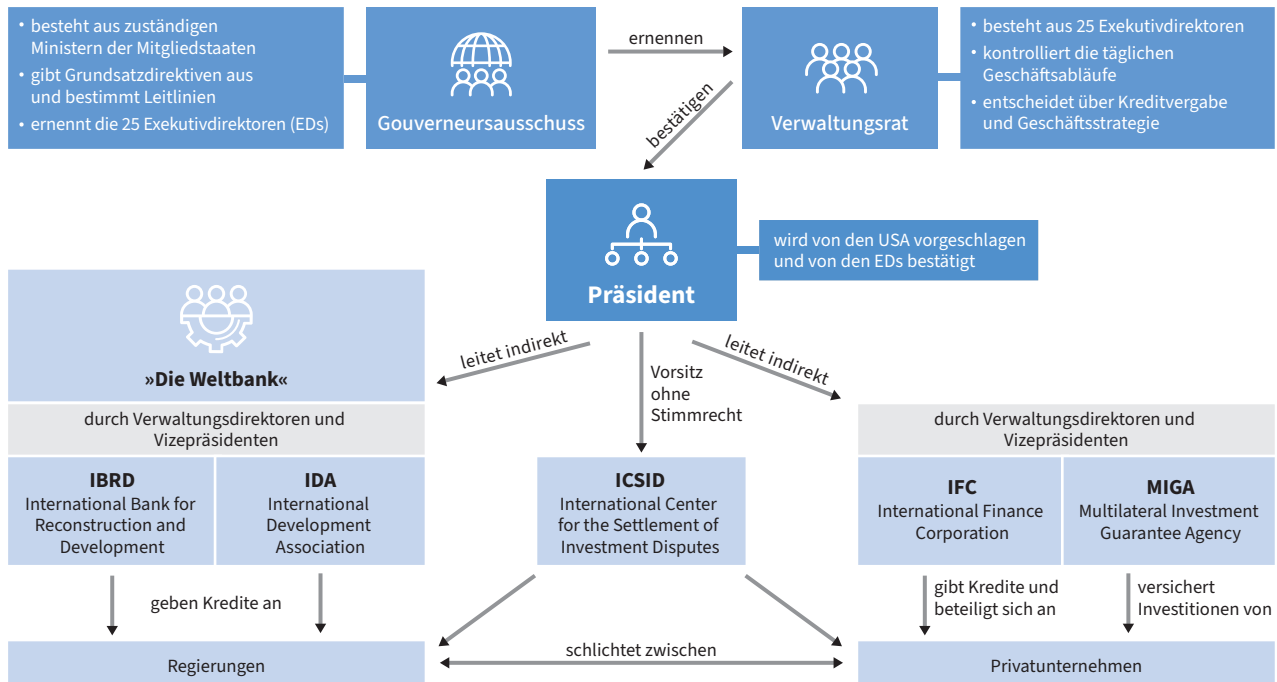
⁵ Dustin Schäfer, Das Inspection Panel der Weltbank. Zwischen Disruption und Legitimation entwicklungspolitischer Praktiken, Bielefeld 2024, S. 25–27.

⁶ Auf die nähere Beschreibung des IMF wird in diesem Beitrag verzichtet.

⁷ UNEP, Emissions Gap Report 2023, 20.11.2023, www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023

⁸ Urgewald, Update der GOGEL-Datenbank zeigt: Öl- und Gasindustrie expandiert inmitten der Klimakrise, 15.11.2023, www.urgewald.org/medien/update-gogel-datenbank-zeigt-oel-gasindustrie-expandiert-inmitten-klimakrise

Abbildung 1: Der Aufbau der Weltbankgruppe



Quelle: eigene Darstellung.

1,5-Grad-Celsius-Ziel anzustreben. Doch den großen Versprechen der Weltbank folgten keine wirksamen Taten. Seit dem Übereinkommen von Paris hat die Weltbank mindestens 17 Milliarden US-Dollar in die fossile Industrie investiert. Bezogen auf die Jahre 2020 bis 2022 investierte die Weltbank mit 1,2 Milliarden US-Dollar im Durchschnitt am meisten Geld unter den multilateralen Finanzinstitutionen direkt in die fossilen Sektoren.⁹

Neben der direkten Förderung fungiert die Weltbank zunehmend durch indirekte Finanzierungsinstrumente als Türöffner für fossile Investitionen. Sie hat Regierungen dahingehend beraten, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verändern, um potenzielle Investitionen rentabel zu machen und hat durch technische Beratung die Grundlagen für die Exploration von fossilen Energien zu schaffen. Am Beispiel von Pakistan¹⁰ haben wir dies zuletzt nachgewiesen.

Auch bei der Internationalen Finanz-Corporation (International Finance Corporation – IFC) wird ein immer größerer Teil der Finanzierungen über

intransparente Verfahren abgewickelt. Hervorzuheben sind dabei Finanzierungen über Zwischenbanken – sogenannte Finanzintermediäre – insbesondere im Rahmen der Handelsfinanzierung. Handelsfinanzierung umfasst viele Arten von Finanzprodukten, wodurch beispielsweise Handel von Materialien und Maschinen für den Bau neuer Öl-, Gas- und Kohlefelder, Offshore-Plattformen, Pipelines und Kraftwerke ermöglicht wird. Bei der IFC sind allein im Geschäftsjahr 2022 schätzungsweise 3,7 Milliarden US-Dollar über die Handelsfinanzierung in die Öl- und Gasindustrie geflossen.¹¹ Seit dem Jahr 2019 wuchs diese Sparte auf über 60 Prozent des gesamten IFC-Finanzierungsvolumens an. Das sind erhebliche Summen, bei denen kaum Transparenz gegeben ist.

Positiv ließe sich hervorheben, dass die Weltbank verkündet, der größte multilaterale Geber für Klimafinanzierung zu sein. Aber auch hier lässt die mangelnde Berichtserstattung Fragen über die Qualität dieser Investitionen offen. Eine im Oktober 2022 veröffentlichte Studie von Oxfam¹² kam zu

⁹ Oil Change International, Friends of the Earth, Public Enemies, Assessing MDB and G20 International Finance Institutions's Energy Finance, April 2024, priceofoil.org/content/uploads/2024/04/G20-Public-Enemies-April-2024.pdf

¹⁰ Heike Mainhardt, World Bank Helps Develop Asia's Largest Coal Field, *urgewald*, Oktober 2021, www.urgewald.org/sites/default/files/media-files/World%20Bank%20Policy%20Lending%20Pakistan_Urgewald.pdf

¹¹ Heike Mainhardt, Is the World Bank Giving Billions of Trade Finance to Fossil Fuels?, September 2023, www.urgewald.org/sites/default/files/media-files/urgewald%20-%20Briefing%20-%20World%20Bank%20and%20Trade%20Finance.pdf

¹² Oxfam, Unaccountable Accounting: The World Bank's Unreliable Climate Finance Reporting, 3.10.2022, policy-practice.oxfam.org/resources/unaccountable-accounting-the-world-banks-unreliable-climate-finance-reporting-621424/

dem Ergebnis, dass die Angaben der Weltbank zur Klimafinanzierung für das Finanzjahr 2020 in Höhe von 17,2 Milliarden US-Dollar um bis zu 40 Prozent oder sieben Milliarden US-Dollar falsch sein könnten. Darüber hinaus veröffentlichte das Bank Information Center (BIC) im Februar 2024 eine alarmierende Bewertung¹³ der Methoden zur Messung der Treibhausgasemissionen. Da Kohle, Öl und Gas seit Beginn der Reform noch immer nicht auf die rechtlich verbindlichen Ausschlusslisten gesetzt wurden, sind bis heute keine wirksamen Regelungen umgesetzt, die die Förderung von fossilen Rohstoffen unterbinden.

Dass die Arbeit der Beschwerdemechanismen vom Management der Banken unterlaufen wird, stellt ein strukturelles Problem dar.

Vor dem Hintergrund der Transparenzmängel und methodischen Unstimmigkeiten in vielen Bereichen des Berichtwesens gibt der bisherige Reformprozess aktuell keinen Anlass zur Hoffnung, dass das Portfolio der Weltbank tatsächlich gemäß dem Übereinkommen von Paris ausgerichtet wird.

Krise der Rechenschaftspflicht

In Reaktion auf eine weltweite Protestbewegung gegen die negativen Auswirkungen eines von der Weltbank finanzierten Staudammprojekts wurde vor nun mehr als 30 Jahren der erste Beschwerdemechanismus multilateraler Finanzinstitutionen gegründet. Das Inspektionsgremium (Inspection Panel) ermöglicht es seitdem, betroffenen Menschen eine Beschwerde gegenüber der Weltbank einzureichen, um so die Einhaltung der Umwelt- und Sozi-

alstandards unabhängig überprüfen zu lassen und Abhilfe zu erlangen.¹⁴ Die weitreichenden menschenrechtlichen Risiken sind dabei in der Klimafinanzierung¹⁵ oder vermeintlichen Naturschutzprojekten¹⁶ nicht geringer als im Infrastrukturbereich.¹⁷ Die Untersuchungen bringen zudem wichtige Lehren für die operative Praxis hervor, um Fehler zukünftig zu vermeiden. Die Beschwerdemechanismen sind bis heute häufig das einzige Instrument, um das Management der Banken rechenschaftspflichtig zu halten und die Rechte der betroffenen Menschen wiederherzustellen. Grund dafür ist, dass die Weltbank wie andere Internationale Organisationen rechtliche Immunität genießt. Dass dieser Status umkämpft ist, verdeutlicht die Klage einer Fischergemeinschaft gegen die IFC, mit der sie genau diese Immunität infrage gestellt hat.¹⁸

Wird der Reformprozess aus dieser Perspektive betrachtet, ergibt sich eine besorgniserregende Bilanz. Die Weltbankgruppe taumelt derzeit von einem Skandal in den nächsten und die Reaktionen der Verantwortlichen lassen große Zweifel daran aufkommen, dass die Menschen im Zentrum ihrer Bemühungen stehen. Im Rahmen des ›Bridge International Academies‹-Projekts, einer IFC-Investition in Privatschulen in Kenia, wurde durch den eigenen Beschwerdemechanismus der sexuelle Missbrauch an Kindern aufgedeckt. Hinweise auf die Risiken und Probleme waren viele Jahre bekannt, doch anstatt diese schnell zu adressieren, gibt es ernsthafte Hinweise darauf, dass das IFC-Management versucht hat, sich in die Untersuchung des Beschwerdemechanismus einzumischen.¹⁹ Dass die Arbeit der Beschwerdemechanismen vom Management der Banken immer wieder unterlaufen wird, stellt ein strukturelles Problem dar, das über die Weltbank hinausgeht.

In diesem Kontext sind die Änderungen durch die Reform hervorzuheben, die sich auf die Möglichkeiten auswirken, das Management der Weltbank zur Rechenschaft zu ziehen. Im Rahmen des IFC-Plattform-Ansatzes²⁰ wurden Kompetenzen

¹³ Kyle Ash, MDBs Must Not Cook the Books on Climate Finance, BIC, 28.2.2024, bankinformationcenter.org/en-us/update/mdbs-must-not-cook-the-books-on-climate-finance/

¹⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Remedy in Development, New York/Genf 2022, www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/Remedy-in-Development.pdf

¹⁵ Rabi Thapa, Climate Accountability for Communities, 25.1.2024, The World Bank Accountability Mechanism, accountability.worldbank.org/en/news/2024/Climate-accountability-for-communities

¹⁶ Kaamil Ahmed, World Bank Suspends Tanzania Tourism Funding After Claims of Killings and Evictions, The Guardian, 23.4.2024, www.theguardian.com/global-development/2024/apr/23/world-bank-suspends-tanzania-tourism-funding-after-claims-of-killings-and-evictions

¹⁷ The World Bank, World Bank Statement on Cancellation of the Uganda Transport Sector Development Project (TSDP), 21.12.2015, www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/21/wb-statement-cancellation-uganda-transport-sector-development-project

¹⁸ Earthrights International, Budha Ismail Jam, et al v. IFC, earthrights.org/case/budha-ismail-jam-et-al-v-ifc/

¹⁹ Urgewald, IFC-Reaktion auf sexuellen Missbrauch bietet Bridge-Academies-Opfern keine Abhilfe, 8.3.2024, www.urgewald.org/medien/ifc-reaktion-sexuellen-missbrauch-bietet-bridge-academies-opfern-keine-abhilfe

²⁰ The World Bank Group, International Finance Corporation Platforms Approach: Addressing Development Challenges at Scale, 28.7.2023, ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ap_ifc_platforms.pdf

zur Kreditzusage vom Aufsichtsrat an das Management delegiert. Dieser Ansatz soll auch auf die Weltbank übertragen werden. Zudem wird bereits seit letztem Jahr daran gearbeitet, die Umsetzung des Umwelt- und Sozialrahmens im Sinne einer schnelleren Kreditvergabe zu straffen. Das Management will zudem weiter daran arbeiten, den Zeit- und Dokumentationsaufwand für die Projektvorbereitung drastisch zu reduzieren.²¹ Gleichzeitig werden interne Anreize geschaffen, um mehr Investitionen in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten zu erzielen und um mehr private Investoren einzubinden.

Die Weltbank kann ihren Auftrag, die Armut, den Klimawandel und andere globale Herausforderungen wirksam zu adressieren, jedoch nicht erfüllen, wenn sie nicht auch alles tut, um Schaden von Gemeinschaften abzuwenden und effektiv Abhilfe leistet, wenn negative Auswirkungen auftreten. Die Reformen im operativen Bereich erfordern eine Ausweitung der Mandate der Beschwerdemechanismen, einen weitreichenden Kulturwandel sowie die Schaffung von Anreizen, die eine Fehlerkultur ermöglichen. Andernfalls werden die Risiken durch mehr Kreditvolumen, schnellere Kreditvergabe und Aktivitäten in fragilen Kontexten abermals auf die Menschen vor Ort übertragen.

Nur mehr Geld ist nicht die Lösung

Auf der Frühjahrstagung vom 17. bis 21. April 2024 in Washington, D.C., fassten die Anteilseigner weitreichende Beschlüsse. Zur Diskussion standen unter anderem die Pläne zur Einführung eines institutionenübergreifenden Bewertungsbogens, der ›Scorecard‹²², sowie die nächsten Schritte zur Ausweitung der Finanzkraft der Weltbankgruppe. Demnach soll sich die Weltbank transformieren, bei der Mittelvergabe als ›eine Bank‹ auftreten und ihre Aktivitäten beschleunigen. Statt einer Reform, die die Bedürfnisse der Menschen in den Mittelpunkt stellt und Transparenz und Rechenschaft in den Institutionen vorschreibt, gibt es alten Wein in neuen Schläuchen.

Die Weltbank sieht weiterhin keinen Grund, den eigenen Beitrag zur Verschärfung der gegenwärtigen Krisen zu analysieren.²³ Der Reformprozess ist durch fehlende Selbstkritik und die Hervorhebung des Privatsektors und privater Investoren als Lösungsakteure geprägt. In diesem Kontext verweist eine quantitative Studie aus dem Jahr 2023 auf, dass IFC-Investitionen ein Jahr später im Schnitt mehr als sieben zusätzliche bewaffnete Konflikte im Projektgebiet verursachen.²⁴ Der Ausweitung zur Einbeziehung des Privatsektors sollte deshalb insbesondere vor dem Hintergrund der Zielsetzung zunehmend in fragilen Kontexten zu investieren²⁵ zunächst eine wissenschaftliche Befassung vorausgehen, auf dessen Grundlage sich strukturell negative Auswirkungen von Investitionen im Privatsektor ausschließen lassen.

Die Weltbank sieht weiterhin keinen Grund, den eigenen Beitrag zur Verschärfung der gegenwärtigen Krisen zu analysieren.

Ob die Versprechen für die Wiederauffüllung der Finanzmittel der Internationalen Entwicklungsorganisation (International Development Association – IDA) gehalten werden, bleibt ebenfalls fraglich. So liegen die geschätzten jährlichen Ausgaben für die Bewältigung der Klimakrise, der Konflikte und Pandemien bei 2,4 Billionen US-Dollar, berechnet für die Jahre zwischen 2023 bis 2030.²⁶ Doch diese gewaltige Summe wird nicht kommen, da die Geberländer wie Deutschland das Geld in ihren Haushalten nicht aufbringen. Das angekündigte Hybridkapital, für das Deutschland letztes Jahr eine Vorreiterrolle spielte und 305 Millionen US-Dollar in den Topf warf, ist ein kleiner Anfang, jedoch ist dieses Geld nicht für die IDA-Aufstockung vorgesehen. Das BMZ hat viel dafür getan, wichtige Details der ›Scorecard‹ im Sinne von Umwelt- und Klimaschutz einzubringen sowie

²¹ Adva Saldinger, World Bank's Banga Slashes Red Tape, Seeks ›Better‹ Bank Before ›Bigger‹, Devex, 6.2.2024, www.devex.com/news/world-bank-s-banga-slashes-red-tape-seeks-better-bank-before-bigger-107033

²² The World Bank, New World Bank Group Scorecard FY24-FY30: Driving Action, Measuring Results, documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099121223173511026/bosib1ab32eaff0051a2191da7db5542842

²³ Civil Society Calls for Rethink of World Bank's Evolution Roadmap as Part of Wider Reforms to Highly Unequal Global Financial Architecture, Juli 2023, www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2023/07/CSO-reaction-to-WBG-evolution-roadmap_FINAL-1.pdf

²⁴ Brian Ganson/Anne Spencer Jamison/Witold Jerzy Henisz, Research: World Bank Group's IFC Projects Fuel Violent Conflict, GlobalBar Magazine, 26.11.2023, globalbar.se/2023/11/research-world-bank-groups-ifc-projects-fuel-violent-conflict/

²⁵ The World Bank, World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020–2025, 26.2.2020, www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/world-bank-group-strategy-for-fragility-conflict-and-violence-2020-2025

²⁶ The World Bank Group, Financing the Future: IDA's Role in the Evolving Global Aid Architecture, April 2024, thedocs.worldbank.org/en/doc/4d9f3d42dedc0bb5eb452fbf887ec0c5-0410012024/original/IDA-Financing-the-Future-V1-04-15-24.pdf, S. 6.

mehr Geschlechtergerechtigkeit und Artenschutz zu verankern. Dies soll dazu beitragen, die Ergebnisse von Projektinvestitionen im Einklang mit dem neuen Ziel der Bank institutionenübergreifend überprüfen zu können.

Diese technischen Fortschritte können jedoch nicht die Legitimationskrise der Weltbank lösen, die vielfältige Ursachen hat. Was fehlt, und das gilt ganz besonders für die Zivilgesellschaft im Globalen Süden, ist eine gerechtere Weltbank. Die Ausgestaltung und Umsetzung der Reformen erfolgt ohne der Menschen vor Ort sicherstellt, insbesondere der Frauen. Auch in diesem Reformprozess werden die Strukturen von ›Oben‹ vorgegeben und verdeutlichen, dass die kolonialen Kontinuitäten in der Weltbank weder aufgearbeitet noch überwunden wurden. Weder die Governance-Strukturen noch das Demokratiedefizit im Hinblick auf die Benennung des Präsidenten wurden bei der Reform der Weltbank auf den Prüfstand gestellt. Hinzu kommt die Unzufriedenheit jener Staaten, die ihre Interessen in der Weltbank unterrepräsentiert sehen und deshalb versuchen alternative Foren zu stärken oder gar neue zu schaffen. Der potenziell steigende Einfluss autoritärer Staaten innerhalb der Weltbank dürfte im Hinblick auf die anstehende Wiederauffüllung der IDA-Finanzmittel und die damit verknüpften Forderungen zur Anpassung der Stimmrechte eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Auf diesen Faktoren aufbauend führt das Bestreben der Weltbank, ihren Einfluss weiter auszuweiten, zu einer Verschärfung der Legitimi-

onskrise. Dass aus dieser Konkurrenz neue Formen der Kooperation entstehen können, zeigt nicht zuletzt die Gründung des Multilateralen Kooperationszentrums für Entwicklungsfinanzierung (MCDF) und die Ankündigungen, die Kooperation zwischen den Banken zu intensivieren.²⁷ Gleichwohl Kooperationen im Sinne des Multilateralismus wünschenswert erscheinen, bleibt fraglich, ob sich diese positiv im Hinblick auf die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) auswirken.

Reform bleibt unvollständig, die Politik ist gefordert

Der enorme Handlungsdruck hat zweifelsfrei eine der weitreichendsten Reformen der Weltbank hervorgerufen. Inwiefern die Finanzierungen der Weltbank zur Erreichung der SDGs beisteuern und diese nicht unterlaufen, hängt dabei auch von dem politischen Willen Deutschlands ab, zukünftig eine noch stärkere Führungsrolle einzunehmen. Während die Weltbank stets betont, die finanziellen Risiken für Investoren mindern zu wollen, läuft sie Gefahr, die Risiken für Mensch und Natur zu erhöhen. Vor den aufgezeigten Mängeln in den Bereichen Rechenschaftspflicht und Transparenz ist nicht abzusehen, dass eine größere Bank, die mehr Geld in fragilen Kontexten schneller vergeben wird, tatsächlich ihrer Mission gerecht werden kann. Es besteht ein großes Risiko, dass durch die Ausweitung der indirekten Kreditvergabe, Privatisierung und Finanzialisierung vorhandene Krisen befeuert und weiteres Vertrauen in den Multilateralismus verspielt werden.

Es bedarf einer weitreichenden Transparenzinitiative sowie einer stärkeren parlamentarischen Aufsicht über multilaterale Finanzinstitutionen. Die Anteilseigner sind gefordert. Kurzfristig müssen sie von der Weltbank verlangen, dass sie die Finanzierungen im Zusammenhang mit fossilen Energien rechtlich verbindlich ausschließt und über alle Finanzierungsformen – insbesondere indirekte – öffentlich nachvollziehbar Bericht erstattet. Die Klimafinanzierung sollte extern auditiert werden. Der Deutsche Bundestag sollte zudem zeitnah Möglichkeiten ausloten, die parlamentarische Kontrolle über alle öffentlichen Banken, in denen Deutschland Anteilseigner ist, zu stärken, um so langfristig Politikkohärenz zu erzielen und das Vertrauen in die Weltbank und den Multilateralismus zu stärken.

English Abstract

Ute Koczy · Dr. Dustin Schäfer

World Bank Reform Lacks Progress pp. 111–116

With its new vision ›Ending Poverty on a Livable Planet‹, the World Bank's current reforms primarily focus on developing a larger and faster bank. While progress has been made, the planned changes also produce more risk. The exclusion of support for fossil fuels was not the focus of the reform, even though not publicly verifiable lending instruments are playing an increasingly role in the bank's portfolio. Human rights were not prioritized in the reform process either, despite the private sector's growing involvement in this issue. To rebuild trust, shareholders must demand increased efforts to ensure transparency and accountability to those who should benefit.

Keywords: Finanzierungsfragen, Internationaler Währungsfonds (IMF), Klimaschutz, UN-Reform, Weltbank, financing issues, International Monetary Fund (IMF), climate protection, UN reform, World Bank

²⁷ The World Bank, Statement of the Heads of Multilateral Development Banks Group: Strengthening Our Collaboration for Greater Impact, 13.10.2023, www.worldbank.org/en/news/statement/2023/10/13/statement-of-the-heads-of-multilateral-development-banks-group-strengthening-our-collaboration-for-greater-impact

Internationale Strafjustiz stärken

Dr. Mayeul Hiéramente ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Strafrecht und publiziert regelmäßig zum Thema Internationales Strafrecht. Angesichts kontroverser Debatten über Richtungsentscheidungen der internationalen Justiz fordert er auch eine deutsche Rückendeckung für den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) und einen Einsatz für eine regelbasierte Weltordnung.

Selten stand die internationale Justiz derart im Fokus der Weltöffentlichkeit wie in den vergangenen Monaten. Südafrika verklagt Israel vor dem Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) und will auf diesem Weg ein Ende der Kampfhandlungen in Gaza erzwingen. Das Gericht erlässt einstweilige Anordnungen, die von Israel ignoriert werden. Parallel hierzu ermittelt der Chefankläger des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC) Karim Khan gegen die Führung der Hamas sowie gegen Mitglieder der israelischen Regierung. Unter anderem beantragt der Chefankläger Haftbefehle gegen den israelischen Premierminister Benjamin Netanjahu und den Verteidigungsminister Joaw Galant. Etwa ein Jahr nachdem der Chefankläger mit einem Haftbefehl gegen den russischen Präsidenten Wladimir Putin für Aufsehen gesorgt hat, wagt er die Konfrontation mit einer weiteren Weltmacht.

Die US-amerikanische Reaktion auf den Haftbefehlsantrag gegen Netanyahu ließ nur kurz auf sich warten. Neben diplomatischem Protest und einer demonstrativen Einladung Netanyahus in den US-Kongress machen Forderungen nach Sanktionen gegen den ICC die Runde in der US-amerikanischen Politik. Die Argumentationsmuster der Kritiker ähneln sich: Israel führe einen gerechten Krieg in Gaza und habe das Recht, sich gegen die abscheulichen Angriffe der Hamas zur Wehr zu setzen und die eigene Bevölkerung zu schützen. Es sei ein Skandal, dass der Chefankläger nun gegen Mitglieder einer demokratisch gewählten Regierung ermittle. Zudem würde die militärische Antwort Israels mit den Taten der Hamas am 7. Oktober 2023 gleichgesetzt.

Die Kritik geht an der rechtlichen Realität vorbei. Es ist eine Errungenschaft des bereits vor über einhundert Jahren entwickelten humanitären Völ-

kerrechts, dass Grundregeln der Kriegsführung zu beachten sind, die die Konfliktparteien selbst dann binden, wenn die Kriegsführung als solche berechtigt ist. Der Chefankläger hat dies auch ausdrücklich angesprochen und klar betont, dass Israel zur Selbstverteidigung berechtigt sei, dabei aber mit Augenmaß vorgehen müsse. Von einer Gleichsetzung der Taten ist keine Spur. Selbstverständlich ist, dass diese Regeln auch vom demokratischen Westen eingehalten werden müssen. Es zeugt von Unkenntnis der Entstehungsgeschichte des ICC und einem fragwürdigen Verständnis des demokratischen Rechtsstaats, wenn behauptet wird, der ICC solle Warlords und Diktatoren verfolgen, nicht aber Mitglieder einer demokratisch gewählten Regierung.

Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich daher umso mehr für eine Stärkung des Internationalen Strafgerichtshofs einsetzen. Das Bekenntnis zur regelbasierten Weltordnung wäre ein leeres, wenn es gerade in solchen Situationen kaum zu hören ist, in denen gerichtliche Entscheidungen als diplomatisch inopportun angesehen werden. Kritik an den Ermittlungshypothesen des Chefanklägers kann und soll geäußert werden. Das Römische Statut stellt hierfür ein ausdifferenziertes Regelwerk zur Verfügung. Führen Staaten eigene Ermittlungen durch, kann zudem die Zuständigkeit des ICC entfallen.

Was es braucht, ist ein klares Bekenntnis zur Kooperation mit dem Gericht und die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel für die Durchführung laufender und zukünftiger Verfahren. Der Gerichtshof muss politisch und finanziell in die Lage versetzt werden, nicht nur die politisch heiklen Fälle mit Netanyahu und Putin zu stemmen, sondern auch die bereits laufenden Ermittlungen auf vier Kontinenten sowie faire Verfahren gegen die Beschuldigten durchführen zu können.

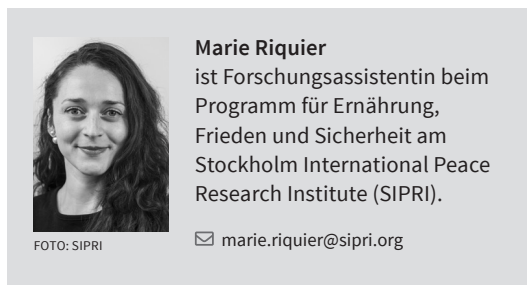


Mayeul Hiéramente
Foto: Florian Grill

Das humanitäre Völkerrecht muss auch von demokratischen Regierungen eingehalten werden.

Kann der Frieden in Südsudan bewahrt werden?

Begleitet von einer ganzen Reihe von Krisen bereitet sich Südsudan auf seine ersten Präsidentschaftswahlen vor. Unterstützt werden diese von der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS), die über ein umfangreiches Schutzmandat verfügt. Ihr Auftrag umfasst zudem lokales Engagement und Friedensförderung.



Marie Riquier

ist Forschungsassistentin beim Programm für Ernährung, Frieden und Sicherheit am Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

✉ marie.riquier@sipri.org

Südsudan hat seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 2011 nur wenig Stabilität und Frieden erlebt. Das Land leidet unter Konflikten, Unsicherheit, einer andauernden humanitären Krise, chronischer Unterentwicklung und dem Klimawandel.¹ Im Jahr 2018 wurde mit dem ›Neubelebten Abkommen über die Beilegung des Konflikts in Südsudan‹ (Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan – R-ARCSS) das Ende des Bürgerkriegs markiert, der im Jahr 2013 ausgebrochen war und 400 000 Tote und 4,5 Millionen Vertriebene gefordert hatte.² Sechs Jahre nach dem Friedensabkommen befindet sich Südsudan an einem kritischen Wendepunkt, an dem wesentliche politische und sicherheitspolitische Fragen ungelöst sind und viele Regionen des Landes von Gewalt heimgesucht werden. Trotz einiger Fortschritte, darunter ein erster Einsatz der vereinigten Streitkräfte Ende 2023, hat das Land weiterhin keine endgültige Verfassung und auch noch keine umfassende Volkszählung durchgeführt. Gleichzeitig sind die Fortschritte bei den wichtigsten Wahlzielen begrenzt, was zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der Durchführung der ersten Präsidentschaftswahlen im Dezember 2024 geführt hat.³

Das sozioökonomische Erbe des Konflikts

Die lange Zeit vom Krieg geprägte Volkswirtschaft Südsudans hat die Entwicklung des Landes behindert und das soziale Gefüge erodieren lassen, was zu weiteren Spannungen zwischen den verschiedenen Ethnien geführt hat.⁴ Raffgieriger politische und militärische Eliten bereicherten sich und plünderten die natürlichen Ressourcen des Landes. Der transaktionale Charakter der südsudanesischen Politik hat das Land in einen Rentierstaat verwandelt. Südsudan ist ein Staat geworden, in dem öffentliche Ämter, Loyalitäten und politische Dienstleistungen mit staatlichen Ressourcen wie den Einnahmen aus natürlichen Rohstoffen oder lukrativen Lizenzen für den Verkauf von wertvollen Harthölzern oder der Förderung von Öl gekauft werden können. Auf diesem politischen Marktplatz verlässt sich die Regierung eher auf die Eliten als auf die Unterstützung des Volkes, weshalb die Bevölkerung bisher nur sehr wenig von den Einnahmen aus den natürlichen Ressourcen des Landes gesehen hat, außer in Form von Regierungslöhnen – wenn diese denn gezahlt werden. Der Frieden ist nach wie vor brüchig und wichtige Investitionen in zentralen Bereichen sind begrenzt. Infolge der politischen und wirtschaftlichen Marginalisierung lebt ein Großteil der Bevölkerung unter katastrophalen Bedingungen, leidet an multidimensionaler Armut und fehlenden wirtschaftlichen Möglichkeiten und lebt ohne ausreichenden Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie Strom, sauberem Wasser, Gesundheit und Bildung.

Regelmäßig aufkommende Spannungen zwischen den verschiedenen Ethnien haben die Natio-

¹ Zach Vertin, *A Rope From the Sky: The Making and Unmaking of the World's Newest State*, New York/London 2018.

² ACCORD, *Reviving Peace in South Sudan Through the Revitalised Peace Agreement*, 11.2.2019, www.accord.org.za/conflict-trends/reviving-peace-in-south-sudan-through-the-revitalised-peace-agreement/

³ UN Doc. SC/15611 v. 5.3.2024.

⁴ Clemence Pinaud, *South Sudan: Civil War, Predation and the Making of a Military Aristocracy*, *African Affairs*, 113. Jg., 451/2014, S. 192–211.

nenbildung behindert und die Entwicklung einer gemeinsamen Identität beeinträchtigt. Die meisten der 64 ethnischen Gruppen in Südsudan hatten sich vor der Unabhängigkeit gegen die sudanesischen Herrschaft vereinigt. Nach dem Ende jenes Konflikts sind latente Spannungen jedoch wieder aufgeflammt, vor allem zwischen den beiden dominierenden ethnischen Gruppen: den Dinka und den Nuer. Diese haben gemäß einer Vereinbarung die Macht zwischen dem Amt des Präsidenten und Vizepräsidenten aufgeteilt. Politische Spannungen zwischen beiden führten im Jahr 2013 zu einem Bürgerkrieg und wurden schnell als Folge ethnischer Rivalitäten dargestellt. Es mag zwar stimmen, dass der Konflikt eine ethnische Dimension hatte, doch der Ursprung des Konflikts ist vielschichtiger. Die extreme Konzentration auf den Staatsaufbau bedeutet außerdem, dass der Aufbau einer Nation keine Priorität hatte und Südsudan somit politisch und sozial fragmentiert bleibt.

Obwohl die politische Gewalt zwischen den Unterzeichnern des R-ARCSS deutlich zurückgegangen ist, hat sie außerhalb der Hauptstadt Juba zugenommen. Im Jahr 2023 verzeichnete die Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (United Nations Mission in South Sudan – UNMISS) 3340 direkte Opfer.⁵ Sechs Jahre nach dem Ende des Bürgerkriegs untergräbt die Gewalt auf subnationaler Ebene noch immer die Entwicklung des Landes und beeinträchtigt die Aussichten auf einen nachhaltigen Frieden. Diese Gewalt muss im Zusammenhang mit einer breiteren politischen Dynamik gesehen werden.⁶ Die schlechten sozioökonomischen Bedingungen tragen zu den Konfliktsituationen bei. Am schwerwiegendsten ist vielleicht, dass die politisch-militärischen Eliten ihre Rivalitäten außerhalb von Juba austragen, wo sie mit Hilfe von Stellvertretern, oft lokalen Milizen, die sie bewaffnen und finanziell unterstützen, um Macht und Ressourcen kämpfen. In den meisten Fällen werden diese Vertreter nach ethnischen Gesichtspunkten ausgewählt, und oft kommen sie aus den Herkunfts-orten der jeweiligen Eliten, was die ethnischen Spannungen weiter anheizt. Diese Logik gilt für Jonglei und Upper Niles, zwei der während des

Bürgerkriegs am stärksten betroffenen Bundesstaaten, die seit dem Jahr 2018 weiterhin unter massiver Gewalt leiden.⁷ Trotz der dokumentierten Spannungen gibt es in der Geschichte Südsudans aber auch eine Zusammenarbeit zwischen den Ethnien und oft Mischehen, etwa zwischen den Dinka, Nuer und Murle. Diese Beispiele deuten auf einen sozialen Zusammenhalt zwischen den ethnischen Gruppen hin.

Eine langwierige humanitäre Krise

Eine Reihe sich überschneidender wirtschaftlicher, sozialer, politischer und sicherheitspolitischer Krisen, die durch klimabedingte Katastrophen wie Überschwemmungen und Dürren noch verschärft wurden, haben die Widerstandsfähigkeit Südsudans beeinträchtigt. Daher benötigen im Jahr 2024 neun Millionen Menschen Hilfe.⁸ Besonders dramatisch ist die humanitäre Lage in der Region Greater Upper Nile. Schätzungen zufolge sind 7,1 Millionen Menschen zwischen April und Juli 2024 von akuter Ernährungsunsicherheit betroffen, was 56 Prozent der untersuchten Bevölkerung entspricht.



Ghanaische UNMISS-Friedenssoldaten während einer Patrouille im Lager für Binnenvertriebene in Bentiu, Südsudan. UN PHOTO: GREGÓRIO CUNHA/UNMISS

⁵ UNMISS, Annual Brief on Violence Affecting Civilians in South Sudan (January–December 2023), Human Rights Report, Mai 2024, unmiss.unmissions.org/sites/default/files/infographics_annual_brief_on_violence_affecting_civilians_2023.pdf

⁶ Ebd. sowie Tigere Chagutah, South Sudan's Conflicts are not Just Between Communities, Amnesty International, 30.3.2023, www.amnesty.org/en/latest/news/2023/03/violent-conflicts-in-south-sudan-almost-always-involve-human-rights-violations-and-abuses-and-crimes-under-international-law/

⁷ Jana Krause, Stabilization and Local Conflicts: Communal and Civil War in South Sudan, *Ethnopolitics*, 18. Jg., 5/2019, S. 478–493; International Crisis Group (ICG), South Sudan: Jonglei, »We Have Always Been at War«, Africa Report Nr. 221, 22.12.2014, www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/south-sudan-jonglei-we-have-always-been-war

⁸ Reliefweb, South Sudan: Humanitarian Needs and Response Plan 2024, 28.11.2023, reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-needs-and-response-plan-2024-issued-november-2023

Darüber hinaus ist die Zahl der Vertriebenen in Südsudan mit über zwei Millionen Binnenvertriebenen und 2,2 Millionen Südsudanesen, die als Flüchtlinge registriert sind, so hoch wie nie zuvor. Die Jugend und die Frauen sind besonders stark von den Auswirkungen der anhaltenden Konflikte und den sozioökonomischen Problemen betroffen, was sich teilweise im alarmierenden Ausmaß von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt zeigt.

Die Vereinten Nationen in Südsudan

Vor diesem Hintergrund haben die UN und ihre Organisationen vor Ort entscheidend dazu beigetragen, den dringenden humanitären Bedarf zu decken. Die begrenzte Bereitstellung von Dienstleistungen und eine fehlende beziehungsweise nicht tragfähige Basisinfrastruktur haben dazu geführt, dass ein Großteil der Bevölkerung in verschiedenen Bereichen auf humanitäre Hilfe angewiesen ist – darunter Ernährungssicherheit, Gesundheit, Unterkünfte, Wasser, sanitäre Einrichtungen und Hygiene. Das Land hat im Durchschnitt jährlich humanitäre Hilfe in Höhe von rund 1,5 Milliarden US-Dollar erhalten.⁹

Die UN haben entscheidend dazu beigetragen, den dringenden humanitären Bedarf zu decken.

Seit ihrer Einrichtung im Jahr 2011 hat sich insbesondere das Mandat der UNMISS weiterentwickelt, um den sich ändernden Umständen und Bedürfnissen gerecht zu werden.¹⁰ Die UNMISS ist die Nachfolgerin der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Mission in the Sudan – UNMIS), die in den Jahren 2005 bis 2011 die Umsetzung des umfassenden Friedensabkommens unterstützt hatte.¹¹ Ursprünglich auf staatli-

che Aufbauhilfen ausgerichtet, verlagerte sich der Schwerpunkt der UNMISS nach Ausbruch des Bürgerkriegs auf den Schutz der Zivilbevölkerung. Dies blieb bei allen nachfolgenden Mandatsverlängerungen durch den Sicherheitsrat Priorität, wie auch bei der jüngsten Verlängerung im April 2024.¹² Das Mandat umfasst vier Säulen: Schutz der Zivilbevölkerung, Erleichterungen, um humanitäre Hilfe bereitstellen zu können, Unterstützung bei der Umsetzung des R-ARCSS und des Friedensprozesses sowie Überwachung, Untersuchung und Berichterstattung über Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte.

Die UNMISS setzt sich aus verschiedenen militärischen, polizeilichen und zivilen Komponenten zusammen. Zu den für diesen Beitrag relevantesten gehören die Abteilungen für Menschenrechte (Human Rights Division – HRD) und zivile Angelegenheiten (Civil Affairs Division – CAD). Auf der einen Seite steht die HRD, die für die Öffentlichkeit zugänglich zivile Opfer registriert und Menschenrechtsverletzungen dokumentiert.¹³ Außerdem stärkt sie lokale Gemeinden, indem sie das Bewusstsein für Bürgerinnen- und Bürgerrechte und für die Verantwortlichkeit des Staates schärft. Auf der anderen Seite arbeitet die CAD mit lokalen Einrichtungen, einschließlich Behörden, traditionellen Führern und zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammen, um den Dialog und die Versöhnung zu fördern. So bemüht sich diese Abteilung um Konfliktlösung, die Einbeziehung von lokalen Gemeinden und um den Schutz der Zivilbevölkerung. Beide Abteilungen fördern Dialoge zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die dazu beitragen sollen, Konflikte zu lösen.

Seit dem Jahr 2011, als die Mission mit 7000 militärischen und 900 zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begann, ist die Zahl des genehmigten und entsandten Personals gestiegen.¹⁴ Zu Beginn des Bürgerkriegs stockte der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 2132 das Personal auf 12 500 Soldaten auf. Im Februar 2024 setzte die UNMISS 18 125 militärische und zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein und verfügt nun über einen Jahreshaushalt von über 1,2 Milliarden US-Dollar.¹⁵

⁹ UNDP/WFP, Humanitarian Assistance and Statebuilding in Conflict-Affected South Sudan: Lessons Emerging for Nexus Programming, Final Report, 2023, www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-09/humanitarian_assistance_and_statebuilding_report_opt.pdf

¹⁰ UN-Dok. S/RES/1996 v. 8.7.2011.

¹¹ Für weitere Details siehe UNMIS, unmis.unmissions.org/

¹² UN-Dok. S/RES/2729 v. 29.4.2024.

¹³ Charles T. Hunt et al., UN Peace Operations & Human Rights: A Thematic Study, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 29.2.2024, www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/un-peace-operations-human-rights-a-thematic-study

¹⁴ UN-Dok. S/RES/2132 v. 24.12.2023.

¹⁵ UN Department of Peace Operations (DPO), UNMISS Fact Sheet, peacekeeping.un.org/en/mission/unmiss

Schutzorte für die Zivilbevölkerung

Im Mittelpunkt des UNMISS-Mandats steht der Schutz von Zivilpersonen (Protection of Civilians – PoC), die von physischer Gewalt bedroht sind.¹⁶ Überwältigt vom Beginn des Bürgerkriegs wurden in den UNMISS-Stützpunkten die Tore für die Menschen geöffnet, die vor der grausamen Gewalt der Regierungs- und Oppositionskräfte flohen, und es wurden die sogenannten PoC-Standorte eingerichtet. Bereits vor dem Jahr 2013 hatte die UNMISS Zivilpersonen auf ihrem Gelände Schutz geboten, aber der plötzliche Anstieg der Gewalt und die Angst vor Verfolgung auf Basis von Ethnizität führten zur Einrichtung spezieller Räume für den vorübergehenden Schutz vor unmittelbar drohender physischer Gewalt.¹⁷ Die Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung verlagerte sich vom Staat auf die UN-Mission. Die PoC-Standorte unterscheiden sich von den stärker geregelten Siedlungen für Binnenvertriebene (Internally Displaced People – IDPs). Es sind militärisch abgesicherte Erweiterungen von UN-kontrollierten Friedensbasen, innerhalb derer die Menschen durch bewaffnete Patrouillen und Überwachungsmaßnahmen geschützt werden. Der Schutz von Zivilpersonen wurden bald zum Symbol der UN-Präsenz im Land und bot bis zum Jahr 2016 über 240 000 Menschen in Bentiu, Bor, Juba, Malakal und Wau Zuflucht.¹⁸ Unter Aufsicht der Regierung begann die UNMISS im Jahr 2020 mit der Umwandlung dieser Standorte in Vertriebenenlager, was jedoch nicht ohne Widerstand der Bevölkerung geschah. Die Änderungen ermöglichten der UNMISS einen strategischen Wechsel und freigewordene Ressourcen konnten seitdem auf mobile Schutzmaßnahmen in konfliktträchtigen Gebieten umgeleitet werden. Heute steht nur noch Malakal unter dem PoC-Schutz von UNMISS. Einerseits erwies es sich als ungemein hilfreich, bestimmte Bevölkerungsgruppen von den Kriegsparteien außerhalb in den PoC-Anlagen abzuschotten. So konnte die brutale Gewalt in einem polarisierten Umfeld teilweise

vermieden werden, in dem die ethnische oder politische Zugehörigkeit einzelne Personen zu Zielscheiben machen konnte. Trotzdem waren die Menschen, die den PoC-Schutz suchten, manchmal Angriffen von außen und auch innerhalb der Anlagen ausgesetzt, wie in Juba im Jahr 2020, in Malakal im Jahr 2016 und zuletzt im Juni 2023.¹⁹

Interne und externe Herausforderungen bewältigen

Ähnlich wie bei anderen friedenserhaltenden Missionen, wurde der von der UNMISS gewährleistete Schutz der Zivilbevölkerung von vielen Seiten stark kritisiert.²⁰ Kritisiert wurde die mangelnde Bereitschaft, auf direkte Bedrohungen zu reagieren und Gewalt zum Schutz der Zivilbevölkerung einzusetzen, wie im Jahr 2016 in Juba und im Jahr 2022 in Upper Nile, sowie die ungleiche Verteilung der Truppen im Land, die sich vor allem auf die UN-Friedensbasen und die PoC-Zonen konzentrierten.²¹

Der von der UNMISS gewährleistete Schutz der Zivilbevölkerung wurde von vielen Seiten stark kritisiert.

Die UNMISS steht nun vor einer Reihe von internen und externen Herausforderungen. Mit seinen vier Säulen ist das Mandat angesichts des komplexen südsudanesischen Kontexts zum einen vieldeutig, aber auch sehr ehrgeizig, was trotz der operativen Grenzen der Mission hohe Erwartungen weckt.²² Da nicht genau definiert wurde, wie der Schutz in der Praxis umgesetzt werden sollte, interpretierten die Friedenssoldaten das UNMISS-Mandat nach ihren eigenen Vorstellungen.²³ Zusätzliche interne Probleme wie ein Mangel an aktuellen

¹⁶ UNMISS ist laut Sicherheitsratsresolution befugt alle notwendigen Mittel einsetzen, um das Mandat auszuführen, siehe UNMISS, Mandate, unmiss.unmissions.org/mandate

¹⁷ Reliefweb, Within and Beyond the Gates: The Protection of Civilians by the UN Mission in South Sudan, 7.10.2015, reliefweb.int/report/south-sudan/within-and-beyond-gates-protection-civilians-un-mission-south-sudan

¹⁸ Naomi Pendle et al., Remaking the Law to Protect Civilians: Overlapping Jurisdictions and Contested Spaces in UN Protection of Civilian Sites, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 18. Jg., 1/2024, S. 43–60.

¹⁹ Zoe Cormack/Naomi Pendle, Everyday Protection: Learning from United Nations Protection of Civilians Sites, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 18. Jg., 1/2024, 1–18.

²⁰ Mark Millar, *The Peacekeeping Failure in South Sudan*, London 2022.

²¹ Adam Day et al., Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS), 2019, collections.unu.edu/view/UNU:7595

²² Christopher Zambakari/Tarnjeet Kang/Robert Sanders, The Role of the UN Mission in South Sudan (UNMISS) in Protecting Civilians, in: Steven Roach/Derrick Hudson (Eds.), *The Challenge of Governance in South Sudan: Corruption, Peacebuilding, and Foreign Intervention*, London/New York, 2019.

²³ Cormack/Pendle. *Everyday Protection*, a.a.O. (Anm. 19).

Daten werden durch die schlechte Koordination und Uneinigkeit zwischen dem UN-Sicherheitsrat, den Mitgliedstaaten, dem UN-Amtssitz in New York und den Außenstellen noch verschärft.²⁴

Lokales Engagement und Friedensförderung haben sich als wichtige nichtmilitärische Formen des Schutzes entwickelt.

Außerdem bewegen sich Friedensmissionen in einem komplexen und dynamischen Umfeld, das von einer Vielzahl internationaler, nationaler und lokaler Interessen beeinflusst wird. Extern hat es die UNMISS oft mit bürokratischen Hindernissen und mit Zugangsverweigerungen der Regierung zu tun und läuft somit Gefahr, in die Konfliktdynamik hineingezogen zu werden. Darüber hinaus erschweren Naturkatastrophen den Zugang zu den betroffenen Gebieten. Diese Herausforderungen verdeutlichen den vielschichtigen Charakter des Tätigkeitsbereichs der UNMISS, in dem sowohl das Handeln als auch das Unterlassen von Handlungen Risiken birgt.

Vom physischen Schutz zum lokalen Engagement

Im Rahmen des UNMISS-Schutzmandats haben sich lokales Engagement und Friedensförderung als wichtige ergänzende und nichtmilitärische Formen des Schutzes entwickelt. Dies passt zum allgemeinen Konsens, dass der nationale Friedensprozess allein nicht alle Konfliktursachen in Südsudan beseitigen kann und lokales Engagement für einen dauerhaften Frieden entscheidend ist.²⁵ Die UNMISS ist sich dieser Beziehung zwischen der politischen Dynamik auf nationaler und dem Konflikt auf lokaler Ebene bewusst.²⁶ Die Mission hat diese Erkenntnis daher in die Praxis umgesetzt und einen

integrierten Ansatz entwickelt, der das lokale Engagement mit dem nationalen Friedensprozess verbindet und hier verschiedene Komponenten der Mission einbezieht. Im Rahmen des Schutzgebots der UN-Friedenssicherungspolitik soll künftige Gewalt verhindert werden, indem lokale Strukturen und Konfliktlösungsmechanismen gestärkt werden.

Dafür hat die UNMISS Hunderte von Dialogen zwischen verschiedenen Gemeinschaften organisiert und mit Partnern zusammen zahlreiche lokale Friedensprozesse unterstützt, um Missstände zu beseitigen, Vertrauen aufzubauen und die Beziehungen innerhalb und zwischen den Gemeinschaften zu stärken. Sie arbeitet mit kommunalen, traditionellen und spirituellen Führern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und lokalen Netzwerken zusammen. Alle diese Prozesse sollen das Gemeinschaftsgefühl zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen fördern und traditionelle Konfliktlösungen und Standards zur Mäßigung wiederherstellen, an die sich die Gemeinschaften lange gehalten hatten.²⁷

Die Auswirkungen des lokalen Engagements und der friedensfördernden Maßnahmen sind schwer zu beurteilen, da sie oft nicht greifbar sind und sich nicht unbedingt kurzfristig einstellen.²⁸ Der Wandel vollzieht sich nicht von heute auf morgen, schon gar nicht in Ländern, die wie Südsudan von einer Geschichte des Misstrauens und interethnischer Spannung geprägt sind. Außerdem ist es in einem so komplexen und dynamischen Umfeld schwierig, die Auswirkungen auf Frieden und sozialen Zusammenhalt einer einzigen Initiative zuzuschreiben.

An Orten an denen Friedensinitiativen stattfanden, so berichteten die UNMISS und ihre Partner, gibt es weniger Gewalt und mehr Bewegungsfreiheit. Diese Faktoren können als Erfolgsindikatoren und Ansatzpunkte für eine Bewertung der Auswirkungen auf den Frieden angesehen werden. Zusätzlich zur Überprüfung von Fortschritten mithilfe von Wirkungsindikatoren haben das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) und seine Partner Indikatoren zur »Messung von Sicherheit und Schutz« entwickelt. Mit diesen kann bewertet werden, wie Gemeinden, die an den von

²⁴ Charles Hunt, *Waiting for Peace: A Review on UNMISS' Political Strategy in South Sudan*, in: Adam Day et al. (Eds.), *The Political Practice of Peacekeeping: How Strategies for Peace Operations are Developed and Implemented*, New York 2020, S. 65–93.

²⁵ Center for Civilian in Conflict (CIVIC), *Protection Through Dialogue: How UNMISS is Linking Local Engagement With a National Peace Process in South Sudan*, 15.6.2020, civiliansinconflict.org/publications/policy/protection-through-dialogue-unmiss/

²⁶ UNMISS, *Human Rights Report*, a.a.O. (Anm. 5).

²⁷ Zwei erwähnenswerte Projekte sind: das Projekt zur Verringerung der Gewalt in Gemeinden, das vom Treuhandfonds für Versöhnung, Stabilisierung und Resilienz (RSRTF) verwaltet wird, und das Projekt »Pieri Action for Peace«, www.csr-southsudan.org/repository/towards-dealing-with-the-past-in-greater-jonglei-learning-from-the-pieri-action-plan-for-peace/ und pax.peaceagreements.org/agreements/2378/

²⁸ Caroline Delgado et al., *Measuring Peace Impact: Challenges and Solutions*, SIPRI, Stockholm 2022, www.sipri.org/publications/2022/policy-reports/measuring-peace-impact-challenges-and-solutions

der UNMISS unterstützten und geförderten Programmen des Treuhandfonds für Versöhnung, Stabilisierung und Resilienz (Reconciliation, Stabilization, and Resilience Trust Fund – RSRTF) Frieden, Konflikte und Sicherheit wahrnehmen.²⁹ Es besteht zwar Interesse an der Entwicklung von Friedensindikatoren, um die Auswirkungen der RSRTF-Programme zu bewerten, doch gibt es bisher keine öffentlich dokumentierten Belege für die Messung des sozialen Zusammenhalts und des Friedens als solche.

An bestehende Erfolge anknüpfen

Zur Wirkung der UNMISS in Südsudan gibt es unterschiedliche Standpunkte. Das ehrgeizige Mandat hatte hohe Erwartungen geweckt, die nach Meinung Vieler enttäuscht wurden. Zweifelsohne hat die Mission unzählige Menschenleben gerettet und sich an Hunderten von lokalen Friedensprozessen beteiligt. Sie hat außerdem bereits einige Mängel in Bezug auf den Schutz und die Einbindung der Bevölkerung beseitigt. Da sich das Land in einem instabilen politischen und sicherheitspolitischen Umfeld auf die Wahlen vorbereitet, könnten sich jederzeit weitere Herausforderungen auftun. Die UNMISS kann jedoch an bestehende Erfolge anknüpfen und noch offene Probleme angehen.

So könnte sich die UNMISS erstens zunächst stärker dafür engagieren, den passenden Zeitpunkt und die am besten geeigneten Akteure zu finden, um die Bevölkerung besser einzubeziehen. Das in den Abteilungen für Menschenrechte und zivile Angelegenheiten der Mission vorhandene Wissen und Verständnis für die lokalen Friedens- und Konflikt dynamiken und deren Wechselwirkung mit den größeren nationalen Dynamiken, könnte besser an andere Bereiche der UNMISS weitergegeben werden. Die Stimmen aus der Bevölkerung würden damit in allen Phasen der lokalen Friedensinitiativen und -prozesse besser einbezogen werden. Die Stärkung dieser Prozesse würde dann wahrscheinlich zu einem größeren Vertrauen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen führen.

Zweitens sollte der Einfluss der Mission und ihrer Partner auf den sozialen Zusammenhalt und den Frieden stärker und systematischer analysiert und überprüft werden, um die Fortschritte und Auswirkungen des Engagements vor Ort und der Förderung von lokalen Initiativen besser präsentie-

ren zu können. Diese Erkenntnisse könnten zur Bewertung des Einflusses auf die Friedensgestaltung bei anderen lokalen Maßnahmen der UNMISS herangezogen werden.

Drittens muss die Mission zusammen mit ihren Partnern und als Teil der RSRTF weiterhin die Ursachen der Gewalt bekämpfen, wie etwa die Konkurrenz um knappe Ressourcen. Dies wäre auch bei anderen Konfliktherden außerhalb von Jonglei und Lakes von Vorteil, etwa in Upper Nile, wo sozioökonomische Marginalisierung und Streit um Land die Hauptursachen für Gewalt sind. Es handelt sich um keine leichte Aufgabe, aber bisherige Initiativen wie das ›East Mundri‹-Friedensforum und das Projekt zur Reduzierung von Gewalt in Gemeinden haben gezeigt, dass Erfolg möglich ist.³⁰

Sechs Jahre nach dem Ende des Bürgerkriegs und inmitten der aktuellen Herausforderungen, streben die Menschen in Südsudan nach einer besseren Zukunft; einer Zukunft, die frei ist von Angst und in der Würde, Frieden und Einigkeit herrschen. Auf dem Weg zu nachhaltigem Frieden und Entwicklung in Südsudan ist das umfassende und integrative Engagement der Vereinten Nationen unverzichtbar. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Hoffnungen der südsudanischen Bevölkerung, insbesondere der Jugend und der Frauen, die den höchsten Preis für die vergangenen und aktuellen Krisen gezahlt haben, wahrgenommen und berücksichtigt werden.

Aus dem Englischen von Regine Eickhoff.

English Abstract

Marie Riquier

Can Peace Be Protected in South Sudan? pp. 118–123

South Sudan has known little stability and peace since its independence in 2011. Substantive political and security issues remain unaddressed, and the peripheries of the state are engulfed in violence. This article delves into specific dimensions of the United Nations Mission in South Sudan's (UNMISS) protection mandate and its vital role in supporting South Sudan's path to sustainable peace. It explores community engagement and peacebuilding, two crucial non-military forms of protection.

Keywords: Flüchtlinge, Friedenssicherung /-missionen, Konflikt/Krieg, Südsudan, Zivilgesellschaft, refugees, peacekeeping/missions, conflict/war, South Sudan, civil society

²⁹ UN Multi-Partner Trust Fund, RSRTF, a.a.O. (Anm. 27) sowie Marie Riquier, Improving the Prospects for Peace in South Sudan, Spotlight on Measurement, SIPRI, Stockholm 2023, www.sipri.org/publications/2023/policy-reports/improving-prospects-peace-south-sudan-spotlight-measurement

³⁰ Nonviolent Peaceforce, Sustainable Peace, Social Cohesion and Women's Participation: The Success of the East Mundri Peace Forum, on Reconciliation, Forgiveness and Social Cohesion in East Mundri, 2021, nonviolentpeaceforce.org/images/Publications/NPSS_Mundri_Case_Study_-_Sustainable_Peace_Social_Cohesion_and_Womens_Participation_The_success_of_the_East_Mundri_Peace_Forum_125.pdf

Auf der Zielgeraden?

Die unkontrollierte Zunahme der Plastikproduktion bedroht die biologische Vielfalt, das Klima, die Gesundheit, Menschenrechte und Umweltgerechtigkeit. Ein globales Übereinkommen gegen die Plastikverschmutzung von Umwelt und Meeren muss dies einbeziehen und effektive Maßnahmen verankern.



FOTO: Privat

Dr. Margret Carstens
ist freie Autorin und Wissenschaftsjournalistin im Umwelt- und Indigenenrecht in Berlin.

✉ margret.carstens@gmx.de

Die exponentiell steigende Plastikproduktion und die von der Verschmutzung durch Kunststoffe ausgehenden Gefahren erfordern zügig effektive globale Standards. Seit dem Jahr 2022 ist ein verbindliches Übereinkommen gegen die Plastikverschmutzung von Umwelt und Meeren (Plastikkonvention), koordiniert durch das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environmental Programme – UNEP), in Arbeit. Letzte Arbeitstreffen im Jahr 2024 werden hoffentlich in einem Staatengipfel münden, der im Jahr 2025 einen wirksamen Vertrag beschließen wird.¹

Zusammenhänge nutzen

Am ersten Zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuss (Intergovernmental Negotiating Committee – INC-1) zur Plastikkonvention² in Punta del Este, Uruguay, Ende des Jahres 2022 waren nicht verabschiedete Verfahrensregeln und strikte Zugangsbeschränkungen für Plastik sammelnde Menschen und indigene Organisationen zu bemängeln.³ Posi-

tiv war, dass sich die Regierungen in der zweiten Verhandlungsrunde (INC-2) im Frühsommer 2023 in Paris darauf einigten, bis Ende des Jahres 2023 einen rechtsverbindlichen Vertragsentwurf vorzulegen,⁴ was auch geschah.

Das Übereinkommen gegen die Plastikverschmutzung würde einen neuen internationalen Rechtsrahmen im Umweltbereich gestalten, zusammen mit dem Kunming-Montreal-Biodiversitätsrahmen (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – GBF) und dem Übereinkommen im Rahmen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt der Meere von Gebieten außerhalb nationaler Hoheitsbefugnisse (Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement – BBNJ).⁵ Dies könnte zu gerechter Globalisierung und nachhaltigen Innovationen führen sowie die Natur schützen. Da Recycling nicht ausreicht, um die Kunststoffverschmutzung zu bekämpfen, fordern manche Staaten ein Instrument, das im Einklang mit der Resolution 5/14⁶ der Umweltversammlung der Vereinten Nationen (United Nations Environment Assembly – UNEA) robuste Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Plastikverschmutzung bietet. Allein in den Meeren befinden sich über 150 Millionen Tonnen Plastikmüll. Konsequenz soll die globale Produktion, Verwendung und Freisetzung von Kunststoffen über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg durch Förderung einer sicheren Kreislaufwirtschaft reduziert werden. Ein Verbot problematischer Kunststoffe und bedenklicher Chemikalien soll erfolgen und die Plastikverschmutzung bis zum Jahr 2040 beendet werden.⁷

¹ Siehe auch UNEP, Intergovernmental Negotiating Committee on Plastic Pollution, www.unep.org/inc-plastic-pollution und Annett Mängel, Höchste Zeit für ein Abkommen gegen die Plastikflut, VEREINTE NATIONEN (VN), 68. Jg., 3/2020, S. 125–130.

² UN Doc. UNEP/PP/OEWG/1/INF/1 v. 2.3.2022.

³ Alexandra Caterbow/Olga Speranskaya, Wer ist bereit für den Kampf gegen Plastik?, 25.1.2023, Heinrich Böll Stiftung, www.boell.org/de/2023/01/25/wer-ist-bereit-fuer-den-kampf-gegen-plastik

⁴ UN Doc. UNEP/PP/ING.2/5 v. 6.7.2022; UNEP/PP/OEWG/1/INF/1, a.a.O. (Anm. 2).

⁵ UN Doc. CBD/COP/DEC/15/4, 10 v. 19.12.2022; A/CONF.232/2023/4 v. 19.6.2023.

⁶ UN Doc. UNEP/EA.5/Res.14 v. 2.3.2022.

⁷ UN Doc. UNEP/PP/ING.2/5, V 82, 86; Annex 1 A 7, a.a.O. (Anm. 4).

Doch ist ein Minimalkompromiss bei der Plastikkonvention zu befürchten, da schon auf dem INC-2 schwierige Verhandlungen nach Verzögerungstaktiken der Plastiklobby verschoben wurden. Richtig war es, hier Transparenzregeln und unabhängige wissenschaftliche Stellungnahmen einzufordern und zu kritisieren, dass finanzielle Mechanismen zur Unterstützung der Vertragsumsetzung im Entwurf nicht hinreichend präzisiert wurden.⁸ Auch notwendige Obergrenzen für die nachhaltige Produktion neuen Plastiks und anderer Kunststoffe wurden nicht verankert. Zumindest standen Kreislauf- und Recyclingwirtschaft, Pfandsysteme, kompostierbare Verpackungen und ein Verbot äußerst gesundheitsschädlicher Kunststoffe auf der Agenda.⁹ Nötig sind verbindliche Anforderungen an Design, Kennzeichnung und Informationsaustausch zur Förderung nachhaltiger Kreislaufwirtschaft und die flächendeckende Einführung oder Verbesserung der Sammlung und Abfallbewirtschaftung, um die Freisetzung von Plastikabfällen in die Umwelt zu verhindern. Verbote sollten folgen, wo umweltverträgliche Alternativen fehlen.¹⁰

Zu Recht wird verlangt, das Übereinkommen solle konkrete Maßnahmen vorsehen, wie globale Verbote für schädliche, vermeidbare oder durch nachweisbar umweltverträgliche Alternativen zu ersetzende Produkte und Materialien. Begründet werden kann dies mit internationalen Zielen und Vorgaben, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Plastikverschmutzung fordern: dem Ziel für nachhaltige Entwicklung 12 zu nachhaltigem Konsum und nachhaltiger Produktion (Sustainable Development Goal – SDG 12);¹¹ mit Ziel 7 des GBF, die Verringerung der Verschmutzungsrisiken und negativen Auswirkungen der Verschmutzung aus allen Quellen bis zum Jahr 2030 auf ein Niveau, das für die biologische Vielfalt und Funktionen wie Leistungen des Ökosystems nicht schädlich ist; und dem BBNJ und der Notwendigkeit, die Plastikverschmutzung einzubeziehen. Bereits zu diesem Zeitpunkt war klar: Zusammenhänge zwischen dem Verlust an Biodiversität, Chemikalien und Abfä-

len, dem Klimawandel und der Verschmutzung sind gleichzeitig zu berücksichtigen.¹²

Beschränkungen sind nötig

Der vielversprechende Entwurf¹³ zum INC-3 umfasst neben Optionen für die Verringerung der Kunststoffproduktion, die Beseitigung bedenklicher Polymere und Chemikalien sowie kurzlebiger und vermeidbarer Kunststoffe auch die Anerkennung notwendiger Transparenz. Er beabsichtigt die Einrichtung von Systemen und Zielvorgaben für die Verringerung und Wiederverwendung und formuliert einen gerechten Übergang.¹⁴ Dieser ist nötig, um Arbeitsplatzverlust und sozioökonomische Hindernisse anzugehen und Synergien mit anderen Vertragssystemen zu erzielen.

Zusammenhänge zwischen dem Verlust an Biodiversität, Abfällen und dem Klimawandel sind zu berücksichtigen.

Der INC-3 im November 2023 in Nairobi endete ermutigend damit, dass die Mehrheit der Staaten ein umfassendes Übereinkommen befürwortete. Sie waren sich darin einig, dass das Dokument den gesamten Lebenszyklus von Kunststoff umfassen muss. Eine stärkere Anerkennung der Beteiligung indigener und anderer Gruppen als eigenständige Partner wurde festgelegt, sodass ihr Wissen einfließen kann.¹⁵ Die Einbeziehung der Müllsammlerinnen und -sammler in die Plastikkonvention und ein gerechter Übergang für sie zu gesünderen, besseren Beschäftigungsmöglichkeiten ist essenziell. Der angeratene Fonds für Entwicklungsländer ist fair, damit sich diese vom Plastikmüll lösen können, zumal die dann zahlenden Industrieländer den meisten Plastikabfall produzieren. Überzeugend ist

⁸ Johannes Müller, Internationaler Schutz der Ozeane und ihrer Biodiversität, VN, 71. Jg., 1/2023, S. 9, 11f., 14.

⁹ UN News, New UN 'Roadmap' Shows How to Drastically Slash Plastic Pollution, 24.5.2023, www.un.org/en/delegate/new-un-%E2%80%99roadmap%E2%80%99-shows-how-dramatically-slash-plastic-pollution

¹⁰ World Wildlife Fund (WWF), Plastikabkommen: Die Verhandlungen beginnen, 8.12.2023, www.wwf.de/themen-projekte/plastik/plastikabkommen-die-verhandlungen-beginnen

¹¹ International Institute for Sustainable Development (IISD), Plastic Pollution INC-3, sdg.iisd.org/events/plastic-pollution-inc-3/

¹² International Union for Conservation of Nature (IUCN), INC-3 Plastic Pollution Treaty, Policy Brief, November 2023, S. 2.

¹³ UN Doc. UNEP/PP/INC.3/4 v. 4.9.2023.

¹⁴ Kristin Funke, Globales Plastikabkommen: Zero Draft veröffentlicht, 6.9.2023, klima-der-gerechtigkeit.boellblog.org/2023/09/06/globales-plastikabkommen-zero-draft-veroeffentlicht/

¹⁵ Plastic Pollution Coalition (PPC), UN Global Plastics Treaty Negotiations (INC-3) Conclude in Nairobi, 20.11.2023, www.plasticpollutioncoalition.org/blog/2023/11/20/un-global-plastics-treaty-negotiations-inc-3-conclude-in-nairobi

auch die Meldepflicht als gesetzliche Mindestverpflichtung: So können Beschränkungen für bestimmte Arten problematischer Kunststoffe festgelegt werden sowie Ziele für die Begrenzung und schrittweise Reduzierung der Produktion.¹⁶

Dennoch ist der Entwurf ein Kompromiss. Er lässt eine klare Sprache und starke Forderungen vermissen und manche Punkte werden nur angerissen.¹⁷ Problematisch und unklar sind Bestimmungen über den Gehalt an recyceltem Kunststoff, die erweiterte Herstellerverantwortung und die Abfallbewirtschaftung. Richtig ist: Ohne ehrgeizige Standards könnten diese Bereiche den Schwerpunkt auf Recycling- und Abfallwirtschaftsmaßnahmen verlagern und die geplante globale Plastikkonvention würde so untergraben.¹⁸

Mit der Entwurfsvorlage wurde nicht, wie erhofft, maßgeblich über die Wirksamkeit des Übereinkommens entschieden. Vor dem INC-4 gelang es den UN-Mitgliedstaaten nicht, eine Einigung über die Arbeit zwischen den Sitzungen zur Überarbeitung des Entwurfs zu treffen, was den Verhandlungsprozess verzögert. Große UN-Mitgliedstaaten und die Europäische Union (EU), die

fossile Brennstoffe, petrochemische Erzeugnisse und Kunststoffe produzieren, nahmen nicht die nötige Führungsrolle ein. Die Integrität des Übereinkommens ist weiter gefährdet, da das UNEP die verlangte Interessenkonfliktpolitik bezogen auf die Teilnahme der Industrie an den Treffen ablehnt. Präsenz und Einfluss der Kunststoff- und der petrochemischen Industrie sowie jener für fossile Brennstoffe wirkten sich negativ auf das Ergebnis der INC-3-Gespräche aus. Die Festlegung von Basiswerten, Zielen und Zeitplänen für die Gesamt-reduzierung der Plastikproduktion durch die Industrie fehlte, ebenso die Strukturierung von Berichtsmechanismen, die über die Einhaltung globaler Reduktionsziele informieren und sie überwachen. Versuche, im INC-3 den Geltungsbereich des Vertragstextes einzuschränken und sich nur auf nachgelagerte Maßnahmen zu konzentrieren, sind besorgniserregend.¹⁹ Falsche, einseitige Lösungen der Kunststoffindustrie für die Kunststoffverschmutzung wie mechanisches und ›chemisches‹ Recycling sind abzulehnen. Nicht hinnehmbar ist, dass historisch fossilfreundliche Staaten mit erheblichen Änderungen von der notwendigen Reduzierung der Plastikproduktion ablenken.

Aufgrund des Einflusses der Industrie waren sich einige Länder auch über die mögliche Aufnahme von Handelsbestimmungen uneinig. Jene aber sind für die Regulierung des international gehandelten Materials unerlässlich.²⁰ Die Plastikkonvention sollte sogar über die Regeln der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) hinausgehen, denn es bestehen innerhalb des WTO-Rahmens für handelsbezogene Maßnahmen Ausnahmemöglichkeiten nach Artikel XX des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). Diese betreffen den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen und die Erhaltung erschöpfbarer natürlicher Ressourcen. Verbindliche Regeln für alle sind nötig, um die Plastikproduktion wesentlich zu reduzieren. Schon länger wird eine bessere Datenlage zur Plastikproduktion gefordert. So könnte in den Verhandlungen ein globaler Standard entwickelt werden, nach dem die Verkäufer angeben müssen, wie viel Plastik sie produzieren, woher sie dafür benötigtes



Die Installation #TurnOffThePlasticTap des Künstlers Benjamin Von Wong vor dem Konferenzgebäude der INC-4-Konferenz über Plastik in Ottawa, Kanada. Sie zeigt einen Wasserhahn, aus dem Plastik aus Kibera, dem größten Slum Afrikas, fließt und thematisiert damit die weltweite Plastikverschmutzung. UN PHOTO: UNEP/ARTAN JAMA

¹⁶ Beatrice Cristofaro, Globales Plastikabkommen bis 2024 – Worum geht es? Deutsche Welle, 28.11.2022, www.dw.com/de/globales-plastikabkommen-bis-2024-plastik-erdöl-erdgas-plastikmüll-mikroplastik/a-63892407; UN Doc. UNEP/PP/INC.3/5 v. 1.12.2023.

¹⁷ Greenpeace, Ein globaler Plastik-Vertrag, 30.04.2024, www.greenpeace.de/engagieren/nachhaltiger-leben/weg-globalen-plastik-vertrag

¹⁸ Funke, Globales Plastikabkommen, a.a.O. (Anm. 14).

¹⁹ Business Coalition for a Global Plastics Treaty, Statement on the Outcomes of the Third Intergovernmental Round of Negotiations (INC-3), 20.11.2023, www.businessforplasticstreaty.org/latest/statement-on-the-outcomes-inc-3

²⁰ IUCN, INC-3 Negotiator Briefing 10 of 10 Free Trade Agreement Convergence and the Plastics Treaty, www.iucn.org/resources/information-brief/inc-3-negotiator-briefing-10-10-free-trade-agreement-convergence-and

Erdöl sowie -gas beziehen und wie ihr Plastik zusammengesetzt ist. Eine verbesserte Effizienz im Umgang mit Ressourcen ist nötig.

Bisher nur unzureichende Teillösungen

Der überarbeitete Entwurfstext – Grundlage der INC-4-Gespräche – offenbarte viele unterschiedliche Interpretationen.²¹ Während des INC-4 im April 2024 in Ottawa wurde erstmals über konkrete Vertragsinhalte diskutiert. Es ging um Emissionen und Freisetzen, Produktion, Produktdesign, Abfallmanagement, problematische und vermeidbare Kunststoffe, Finanzierung und einen gerechten Übergang.²² Leider wurde die Diskussion um die Produktionsbegrenzung vertagt, eine Obergrenze der Produktion bei Neukunststoffen fehlt. Dabei forderte eine Koalition aus 50 Staaten, darunter Deutschland, strengere Regeln zur Förderung fossiler Rohstoffe und zur Kunststoffindustrie. Das Thema Gerechtigkeit für ärmere Staaten führte zum Streit über finanzielle Maßnahmen. Die Industrie bemängelte den fehlenden Fortschritt bei der Transformation zur Kreislaufwirtschaft mit Kunststoffen. Immerhin: Der INC will sich darauf konzentrieren, wie die Vertragsumsetzung finanziert werden kann, wie bedenkliche Chemikalien in Kunststoffprodukten zu bewerten sind und wie das Produktdesign umweltfreundlich zu gestalten ist. Die benachteiligte Position von Plastik sammelnden Menschen fand Gehör. Der INC-4 schloss mit einem fortgeschrittenen Entwurf und einer Vereinbarung über die Arbeit im Vorfeld der fünften Tagung (INC-5) im November 2024.

Zwar weisen die Beiträge einen Weg in die Zukunft, speziell die Zustimmung bei der Nutzung indigener Kenntnisse und Teilhabe an Entwicklung und Umsetzung des Übereinkommens.²³ Ob das Übereinkommen gegen die Plastikverschmutzung die wichtigste internationale Umweltvereinbarung seit dem Klimaübereinkommen von Paris sein wird, bleibt aufgrund der unterschiedlichen Standpunkte der Entwicklungs- und Industrieländer sowie Positionen von Wirtschaft und Umweltschutzorganisationen zur Plastikkrise und ihrer Über-

windung fraglich. Dabei sollten Ökosysteme ins Zentrum gesetzt, das Klimaübereinkommen von Paris ergänzt und Gesundheitsschutz sowie ein menschenrechtsbasierter Ansatz integriert werden.

Ökosysteme im Mittelpunkt

Das Übereinkommen gegen die Plastikverschmutzung sollte Ökosysteme in den Mittelpunkt stellen.²⁴ Ökosysteme und biologische Vielfalt müssen wiederhergestellt und während des gesamten Kunststoff-Lebenszyklus vor Schadstoffen geschützt werden, da Plastik nicht isoliert vorkommt. Plastik-

Ob die Plastikkonvention die wichtigste Umweltvereinbarung seit dem Klimaübereinkommen von Paris sein wird, bleibt fraglich.

müll stellt eine ökologische Bedrohung der Lebensgrundlagen dar – durch offene Deponien, vermüllte Strände und kleine feste, wasserunlösliche Kunststoffpartikel (Mikroplastik). Der Entwurf enthielt Begriffe wie ›Sanierung‹, die sich vorrangig auf die Verteilung und Konzentration von Schadstoffen, nicht auf die von diesen Stoffen betroffenen natürlichen Lebensräume bezogen. Doch kann die Bekämpfung der Plastikverschmutzung nicht unabhängig von der Wiederherstellung und Renaturierung von Ökosystemen erfolgen. Bestehende Begriffe sind durch genaue Formulierungen wie ›Lebensräume, die durch Plastikprodukte verschmutzt sind‹ oder ›Ökosysteme, die von plastikbedingter Verschmutzung betroffen sind‹ zu ersetzen. Hier ist der überarbeitete Entwurf auf dem richtigen Weg.

Klimaauswirkungen bekämpfen

Obwohl während des gesamten Lebenszyklus von Kunststoffen etwa drei bis acht Prozent aller Treibhausgasemissionen freigesetzt werden,²⁵ wurde auf

²¹ IISD, Plastic Treaty Negotiators Request Revised Zero Draft for INC-4, 29.11.2023, sdg.iisd.org/news/plastic-treaty-negotiators-request-revised-zero-draft-for-inc-4/

²² UNEP, Fourth Session (INC-4), 29. April 2024, www.unep.org/inc-plastic-pollution/media#PressRelease29Apr

²³ UN Doc. UNEP/PP/INC.4/3 v. 28.12.2023; vgl. University of Portsmouth, Global Plastics Treaty, plasticpolicy.port.ac.uk/global-plastics-treaty/ zu INC-4 und -5.

²⁴ Ina Tessnow-von Wysocki et al., Plastics Treaty Text Must Center Ecosystems, Science, 2.11.2023, 382. Jg., 6670, S. 525f.

²⁵ Center for International Environmental Law (CIEL), Reducing Plastic Production to Achieve Climate Goals: Key Considerations for the Plastics Treaty Negotiations, September 2023, www.ciel.org/reports/reducing-plastic-production-to-achieve-climate-goals-key-considerations-for-the-plastics-treaty-negotiations/

der UN-Klimaschutzkonferenz (Conference of the Parties – COP-27) im Jahr 2022 in Sharm El-Sheikh nur überlegt, wie die Bekämpfung von Plastikverschmutzung und illegalem Handel mit Plastikmüll zur Verringerung der Kohlendioxidemissionen beitragen kann.²⁶ Da sich das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) nicht auf fossile Brennstoffe oder deren petrochemische Derivate bezieht, bietet es keine angemessenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimaauswirkungen von Kunststoffen. Die Staaten entscheiden, wo und um wie viel sie ihre Emissionen einschränken mit dem Resultat national unzureichender Beiträge.

Ein globales Übereinkommen gegen die Plastik-

Verstoßes gegen Verpflichtungen aus dem Umweltrecht und den Menschenrechten keine Subventionen für den Ausbau der Infrastruktur der Kunststoffproduktion erfolgen und das jetzige Produktionsniveau schnell klimagerecht auslaufen. Unter anderem sind planetarische Grenzen und Umweltgerechtigkeit in die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Reduzierung der Plastikherstellung einzubeziehen. Vieles spricht für unterschiedliche Fristen für Industrie- und Entwicklungsländer bei der Erfüllung mancher Verpflichtungen und für ein Maßnahmenpaket, das die Ein- und Ausfuhr primärer Kunststoffpolymere und ihrer Vorprodukte zwischen Vertragsparteien und von Vertragsparteien zu Nichtvertragsparteien des Übereinkommens beschränkt. Gleich angewendete Handelsmaßnahmen sind nötig, die verhindern, dass Parteien ihre Verpflichtungen durch Im- und Exporte mit Nichtvertragsstaaten umgehen – mit positiven Anreizen für Letztere, Vertragsregelungen umzusetzen. WTO-Regeln schließen nicht aus, Handel im Rahmen der Plastikkonvention zu verbieten, einzuschränken oder zu konditionieren.

Das UNFCCC-Sekretariat fordert zu Recht Transparenz, Rechenschaftspflicht und Kooperation im Rahmen multilateraler Umweltübereinkommen, um das Plastikproblem einzudämmen.²⁹

90 Prozent der mit Kunststoffen verbundenen Treibhausgasemissionen stammen aus der Gewinnung von Rohstoffen.

verschmutzung muss die Bemühungen des UNFCCC ergänzen, um eine schnelle, wirksame Reduzierung der Kunststoffemissionen zu gewährleisten.²⁷ Um Klimaauswirkungen von Plastik wirksam einzudämmen, muss es ehrgeizige Verpflichtungen enthalten, die auf die globale Kunststoffproduktion abzielen, da 90 Prozent der mit Kunststoffen verbundenen Treibhausgasemissionen aus der Gewinnung von Rohstoffen und aus Herstellungsprozessen stammen. Die verbleibende Produktion könnte mit einer konsequenten Kohlendioxid-Bepreisung klimafreundlicher werden.²⁸

Viele INC-Mitgliedstaaten haben erkannt, dass die globale Plastikproduktion einzudämmen bedeutet, auch die Klimakrise zu bewältigen, denn die Kunststoffindustrie ist die am schnellsten wachsende Quelle industrieller Treibhausgase. Gute Vorschläge existieren, welche Verpflichtungen zur Produktionsverringerung in das Übereinkommen aufgenommen werden können, um das Erreichen globaler Klimaziele zu unterstützen. So sollten wegen

Gesundheitsschutz

Aus dem Entwurf ließen sich keine besonderen Schutzmaßnahmen für besonders betroffene, nahe petrochemischer Anlagen oder Mülldeponien lebende Menschen ableiten: Forderungen an den privaten Sektor waren zu schwach formuliert. Der Entwurf wurde der Verantwortung der Großunternehmen beim Verschulden des Müllproblems und ihrer Rolle bei der Lösung der Plastikkrise nicht gerecht. Angesichts der mit Kunststoffproduktion und -verschmutzung einhergehenden Gesundheitsgefahren wird im Entwurf eine Obergrenze für die globale Kunststoffproduktion mit Zielen, Zeitplänen und nationalen Beiträgen als zentrale Bestimmung verlangt.³⁰ Diese sollte – über Mikroplastik und Meeresmüll hinaus – auf alle in Kunststoffen integrierte Chemikalien ausgedehnt und Einweg-

²⁶ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), COP27 Side Event: How Combatting Plastic Pollution and Illegal Traffic in Plastic Waste Can Help Reduce Carbon Emissions, 10.11.2022, unctad.org/meeting/cop27-side-event-how-combatting-plastic-pollution-and-illegal-traffic-plastic-waste-can

²⁷ CIEL, Plastic & Climate: The Hidden Costs of a Plastic Planet, 5/2019, www.ciel.org/plasticandclimate/

²⁸ Livia Cabernard et al., Growing Environmental Footprint of Plastics Driven by Coal Combustion, *Nature Sustainability* 5, 2.12.2021, S. 139.

²⁹ UN Climate Change News, A New Plastics Economy is Needed to Protect the Climate, 6.3.2024, unfccc.int/news/a-new-plastics-economy-is-needed-to-protect-the-climate UN Climate Change News

³⁰ Philip J. Landrigan et al., The Minderoo-Monaco Commission on Plastics and Human Health, *Annals of Global Health*, 2023, doi.org/10.5334/aogh.4056

artikel streng eingeschränkt werden sowie Anforderungen an die erweiterte Herstellerverantwortung enthalten. Gesundheitsschutzstandards für Kunststoffe und -zusätze sind vorzuschreiben. Das Übereinkommen muss sozial adäquate, umweltgerechte Abhilfemaßnahmen in jeder Phase des plastischen Lebenszyklus enthalten, um Verteilungs- wie Verfahrensgerechtigkeit voranzubringen. Die Auflistung einiger Kunststoffpolymere laut Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe wäre sinnvoll. Eine starke Schnittstelle zwischen dem Übereinkommen gegen die Plastikverschmutzung und den Übereinkommen von Basel und London würde die Verwaltung gefährlicher Plastikabfälle verbessern und Plastikmüllexporte in weniger entwickelte Länder reduzieren. Eine Beratungsstelle zur Leitung der Vertragsumsetzung ist ebenso nötig wie Investitionen in die ozeanografische, ökologische und biomedizinische Forschung, um gesundheitliche Auswirkungen der Kunststoffe zu klären.

Menschenrechte

Zentral sind Menschenrechte auf Beteiligung an der Entscheidungsfindung in der Kunststoffpolitik, auf Information, Rechenschaftspflichten und Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln, zudem vorbeugende beziehungsweise vorsorgende Ansätze für Risiken und Schäden durch Kunststoffe.³¹ Die Einhaltung der SDGs 6, 12 und 14 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) gebietet, diese Rechte im Rahmen des Übereinkommens zu gewährleisten. Dem Vorschlag einer Integration des menschenrechtsbasierten Ansatzes in den Übergang zu einer ›chemisch sicheren‹ Kreislaufwirtschaft ist zuzustimmen: Regierungen wie Unternehmen müssen ihre gemeinsame Verantwortung wahrnehmen, um das globale Plastikproblem anzugehen und Menschenrechte heutiger wie künftiger Generationen zu wahren.

Verstärktes Engagement aller erforderlich

Die Notwendigkeit ambitionierter weltweiter Maßnahmen zur Prävention und Bewältigung der Plastikverschmutzung besteht, was ein verstärktes Engagement aller Akteure in den komplexen Verhandlungen um globale Standards erfordert.³² Die

Plastikkonvention sollte nicht den Weg des UNFCCC gehen. Erhebliche Kompromisse sind vorhersehbar, Zeitnot bei den Verhandlungen ist ein Problem. Instrumente wie das Internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 – MARPOL) oder das begrenzte Ausnahmen erlaubende EU-Ausfuhrverbot von Plastikabfällen in Länder außerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bieten nur unzureichende Teillösungen in der Plastikkrise. Auf dem INC-4 wurden nun zentrale Weichen für eine UN-Plastikkonvention gestellt. Die Arbeit zwischen den Tagungen hilft, größere Fortschritte vor dem INC-5 zu erreichen. Der INC-5 muss Ende des Jahres 2024 im südkoreanischen Busan ein konsequentes, wirkungsvolles wie faires globales Übereinkommen liefern, das Anreize bietet, neue Technologien einbezieht und das existenzbedrohende Krisen aufeinander abzustimmen hilft. Wenn das im Jahr 2025 zu beschließende Übereinkommen die Kunststoffproduktion nicht drastisch reduziert, drohen dramatische Klima-, Verschmutzungs- und Biodiversitätskrisen und damit verbundene Schäden für die Menschen weltweit.

English Abstract

Dr. Margret Carstens

Heading Towards the Finish Line? pp. 124–129

An uncontrolled increase in global plastic production poses a significant threat to the global climate, biodiversity, human health, human rights, and environmental justice. To address this issue, a global plastics treaty must establish effective international measures to restrict the production of plastics and the pollution they cause. This should include setting an upper limit for global plastic production to curb health risks and achieve global climate goals. Additionally, the treaty should adopt a human rights-based approach to the transition to a 'chemically safe' global economy.

Keywords: Biodiversität, Entwicklungsziele (SDGs), Konvention/Übereinkommen, Plastik, Umweltverschmutzung, biodiversity, Sustainable Development Goals (SDGs), convention/agreement, plastics, environmental pollution

³¹ UN Doc. A/76/207 v. 22.7.2021.

³² Vgl. WWF, Die Auswirkungen von Plastikverschmutzung in den Ozeanen auf Marine Arten, Die biologische Vielfalt und Ökosysteme, Berlin 2022, S. 14.

Brücken bauen durch Freiwilligenarbeit

Niels Vestergaard Knudsen ist Leiter der Abteilung für externe Beziehungen und Kommunikation beim Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (UNV) in Bonn. Er betont, dass die zahlreichen Krisen in vielen Teilen der Welt den Ton für die Einsätze der Vereinten Nationen vor Ort angeben – und UNV ist ein fester Bestandteil davon.



Niels Vestergaard Knudsen
Foto: UNV

Freiwillige werden auch benötigt, um schnellstmöglich auf Krisen und Notsituationen zu reagieren.

Es ist das Jahr 1981. Eine junge Deutsche, Gudrun Merzenich, reist von Deutschland nach Sri Lanka, um ein lokales Unternehmen zu unterstützen, das Kleinbauern hilft. Gudrun ist UN-Freiwillige im Rahmen des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Volunteers – UNV). Die während des Freiwilligendienstes gesammelten Erfahrungen und das dort erlangte Wissen beeinflussen ihre spätere Berufswahl. Ihr Einsatz für andere mündet in eine medizinische Laufbahn in Bonn.

Heute, fast 50 Jahre später, unterstützt Raoul Herbert, ein weiterer deutscher UN-Freiwilliger, den Einsatz der Vereinten Nationen in der Ukraine-Krise sowie den Auswirkungen auf die Nachbarländer. Raoul unterstützt vertriebene Ukrainerinnen und Ukrainer in humanitären und Entwicklungsprojekten in Moldawien.

Was die beiden, Gudrun und Raoul, verbindet, ist ihr Einsatz als UN-Freiwillige. UNV leistet in Notsituationen vor Ort Hilfe und unterstützt auf lokaler Ebene Friedens-, humanitäre und Entwicklungsinitiativen. Im vergangenen Jahr waren 12 840 UN-Freiwillige in über 50 UN-Organisationen in 169 Ländern im Einsatz. Die Gründung von UNV erfolgte im Jahr 1970 mit dem Ziel, die Freiwilligenarbeit als eine konkrete Lösung für Entwicklungs Herausforderungen zu fördern. Im Jahr 2006 verlegte die Organisation ihren Sitz von Genf nach Bonn.

Nun mögen sich manche fragen, ist denn Freiwilligenarbeit noch relevant? Die zahlreichen Krisen in vielen Teilen der Welt bestimmen das Handeln der UN im jeweiligen Einsatzgebiet – und UNV ist ein fester Bestandteil dieser Maßnahmen. Kriege im Gazastreifen, in Sudan oder in der Ukraine, politische Instabilität in der Sahelzone und zahlreiche Naturkatastrophen – Freiwillige werden nicht mehr nur für Entwicklungsinitiativen benö-

tigt, sondern auch, um schnellstmöglich auf Krisen und Notsituationen zu reagieren.

Innerhalb des halben Jahrhunderts, das zwischen Gudrun und Raoul liegt, haben sich weltweit immense Veränderungen vollzogen. Die Bedeutung der Freiwilligenarbeit als Ausdruck internationaler Solidarität, als Motor für Veränderungen und für eine Entwicklung, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt, ist jedoch weiterhin ungebrochen. Ebenso ungebrochen ist auch das Engagement Deutschlands als Partner von UNV im Bereich der Freiwilligenarbeit: von Peru, wo etwa 650 Freiwillige online Informationen über grundlegende Dienstleistungen für Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten bereitstellen, bis zu Niger, wo etwa 250 Freiwillige über die sozialen Medien Kampagnen zur Aufklärung über Brustkrebs und Frauenrechte durchführten, von der humanitären Katastrophe im Gazastreifen, wo UN-Freiwillige die Menschen dabei unterstützen, medizinische Hilfe und Nahrungsmitteln zu erhalten, bis hin zur Ukraine, wo UN-Freiwillige wie Raoul humanitäre Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene leisten.

Die Finanzierung einiger der genannten Einsätze erfolgt über den UNV-Sonderfonds, der von 13 Ländern unterstützt wird. Deutschland ist dabei mit Abstand der größte finanzielle Geber. Der Fonds finanziert lokale UN-Maßnahmen sowie den raschen Einsatz von Freiwilligen in Krisen- und Notsituationen. Des Weiteren wird der Fonds für Freiwilligeneinsätze zur Förderung von Vielfalt, Inklusion – insbesondere für Menschen mit Behinderung – und Geschlechterparität genutzt. Gudrun und Raoul – und mehr als 1000 andere Deutsche, die wie sie als Freiwillige im UN-System tätig waren und sind, bilden das Fundament, das UNV heute ausmacht: Multilateralismus, Solidarität und Integration.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2023

- Russischer Angriffskrieg weiterhin Schwerpunkt
- Konflikt zwischen Israel und der Hamas in Gaza eskaliert
- Hohe Zahl an weltweiten Konflikten

Im Jahr 2023 setzte sich der **Sicherheitsrat** aus den fünf ständigen und den nichtständigen Mitgliedern Albanien, Brasilien, Ecuador, Gabun, Ghana, Japan, Malta, Mosambik, der Schweiz sowie den Vereinigten Arabischen Emiraten zusammen. Die Herausforderungen für den Rat blieben groß und somit sank die Zahl der erreichten Ergebnisse erneut minimal im Vergleich zum Vorjahr. Es fanden 290 Sitzungen statt, davon 271 öffentlich und 19 nicht-öffentlich. Der Sicherheitsrat verabschiedete 50 Resolutionen, sechs präsidientielle Erklärungen, 18 Mitteilungen und 22 Briefe des Präsidenten sowie 34 Presseerklärungen. Das Jahr 2023 war gekennzeichnet durch eine hohe Anzahl von weltweiten Konflikten. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine ging in das zweite Jahr und zusätzlich kochten einige bislang schwelende Konflikte wie in Sudan sowie zwischen Israel und Palästina über. Gleichzeitig gab es selten einen Konsens und die Zahl der Vetos blieb hoch. Insgesamt nutzte der Sicherheitsrat nach dem Veto eines ständigen Mitglieds sechs Mal den ›Vereint für den Frieden‹-Mechanismus. Das Vertrauensdefizit zwischen den Mitgliedstaaten blieb also auf einem hohen Niveau.

Abstimmungsverhalten

Von den 50 Resolutionen wurden 35 im Konsens beschlossen, mithin nur 70 Prozent. Damit lag die Quote fast genauso niedrig wie im letzten Jahr. Sieben Resolutionsentwürfe wurden nicht verabschiedet. Im Berichtszeitraum fanden insgesamt drei prozedurale Abstimmungen statt. Zwei der Abstimmungen scheiterten, nur die Abstimmung darüber, den Ständigen Vertreter der Ukraine zum Thema der Nichtverbreitung von Kernwaffen einzuladen, fand hinreichend Zustimmung.

Die nicht im Konsens beschlossenen Resolutionen betrafen Sanktionsmechanismen (fünf Resolutionen), Friedensmissionen (vier Resolutionen) sowie eine politische Mission. Die weiteren nicht im Konsens verabschiedeten Resolutionen drehten sich um die Erneuerung des Mandats der Interventionen vor der Küste Libyens, die Einrichtung einer Mission in Haiti, die Situation im Nahen Osten (inklusive der Palästina-Frage) sowie die Situation in Afghanistan. Insgesamt gestaltete sich die Schaffung von Einigungen wie auch im Vorjahr zäh und betraf vergleichbare Themenfelder. Dennoch fanden die Mitgliedstaaten in einigen Fragen eine ge-

meinsame Grundlage und machten Fortschritte in seit Langem bestehenden Streitfragen. Dies betraf zum einen die Unterstützung durch die Vereinten Nationen der durch afrikanische Staaten geleiteten Friedensmissionen sowie die ökonomische, humanitäre und sicherheitsrelevante Krise in Haiti.

Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Die Vetos im Jahr 2023 waren vielfältig und insgesamt wurde der Veto-Mechanismus sieben Mal genutzt. Die meisten Vetos erhob dabei Russland, mit einer Zahl von drei Vetos, gefolgt von den USA mit zwei Vetos.

Zunächst scheiterte Resolutionsentwurf S/2023/773, der insbesondere zu humanitären Feuerpausen im Konflikt zwischen Israel und der Hamas in Gaza aufrief und eine Verurteilung der Gewalt auf beiden Seiten vorsah, am Veto der USA. Der Entwurf erhielt außerdem nur sechs Ja-Stimmen. Zwei weitere Entwürfe erhielten nicht die erforderliche Stimmenzahl (S/2023/775 und S/2023/776). Diese sahen Änderungen des Entwurfs S/2023/773 vor. Die USA begründeten ihr Abstimmungsverhalten damit, dass sie sich zunächst auf höchster diplomatischer Ebene um die Freilassung der Geiseln und die Verhinderung der Verschlimmerung der Lage bemühten. Ebenso scheiterten die Entwürfe S/2023/792 – Vorschlag der USA; Veto durch Russland – und S/2023/795 – Vorschlag Russlands, zu wenige befürwortende Stimmen – zum Konflikt und der humanitären Krise in Gaza. Der Resolutionsentwurf S/2023/970, der zu einem unmittelbaren, humanitären Waffenstillstand in Gaza aufrief, scheiterte

abermals am Veto der USA. Der US-Delegierte bezeichnete den Entwurf als nicht ausbalanciert. Insbesondere würden die Attacken der Hamas nicht verurteilt und das Recht auf Selbstverteidigung Israels nicht erwähnt.

Hinsichtlich des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine scheiterte der Resolutionsentwurf S/2023/212, mit dem eine Untersuchungskommission bezüglich der Sabotage der Nord-Stream-Pipelines in der Ostsee eingerichtet werden sollte, an der erforderlichen Stimmenzahl. Für den Entwurf Russlands stimmten nur Brasilien, China und Russland selbst. Alle anderen Staaten enthielten sich.

Zur Erneuerung der grenzüberschreitenden, humanitären Hilfe in Syrien scheiterten der Entwurf S/2023/507 an der erforderlichen Stimmenzahl sowie S/2023/506 an dem Veto Russlands. Das Mandat lief im Juni 2023 aus und wurde dann durch den Sicherheitsrat nicht mehr verlängert. Der Resolutionsentwurf S/2023/506 sah eine Verlängerung um neun Monate vor, China enthielt sich bei der Abstimmung. Russland betonte, die Verabschiedung würde Terroristen helfen, zudem seien Syrien inhumane Sanktionen auferlegt worden. Im Gegenzug stimmten nur China und Russland für Entwurf S/2023/507; Frankreich, das Vereinigte Königreich und die USA stimmten dagegen, der Rest enthielt sich. Dieser Entwurf sah eine Verlängerung des Mechanismus um sechs Monate vor.

Ebenfalls scheiterten zwei Entwürfe zu Mali und dem Einfrieren von Geldern sowie die Erneuerung von Reiseverboten. Es ging dabei um die Erneuerung der Resolution 2374 aus dem Jahr 2017. Entwurf S/2023/638 scheiterte am Veto Russlands. Er sah eine Verlängerung bis zum 30. September 2024 vor. Der Gegenentwurf Russlands erhielt nur die Zustimmung Russlands. Dieser hätte das Mandat um ein Jahr verlängert, die Sachverständigengruppe aber aufgelöst.

Enthaltungen

Neben den bereits benannten, gescheiterten Entwürfen enthielten sich Staaten bei weiteren 15 Abstimmungen. Diese betrafen die Zentralafrikanische Republik, Libyen, Somalia, Sudan und Südsudan inklusive der Resolution betreffend die Sachverständigengruppe zum

Sanktionsmechanismus in Sudan, dem Nahen Osten zur Palästina-Frage, Afghanistan, Libanon, Haiti und Westsahara. Insgesamt 30 Prozent der verabschiedeten Resolutionen wurden damit nicht konsensual gefasst. Somit lag die Zahl um drei Prozent niedriger als im Vorjahr.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Die Sitzungen des Rates umfassten zu 29,66 Prozent thematische und 70,34 Prozent länderspezifische Aspekte. Auf der Agenda des Rates standen insgesamt 47 Tagesordnungspunkte, davon waren 25 regionenspezifisch und 22 themenspezifisch. Der Rat setzte keine neuen Themen auf die Agenda. Er strich aber die Themen zur Situation in Burundi und in Venezuela von der Agenda. Die jeweiligen drei Topthemen waren: Der Nahe Osten sowie der Nahe Osten mit Blick auf Israel und Palästina, Sudan und Südsudan und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine sowie in thematischer Hinsicht die Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die Erhaltung des internationalen Friedens und Treffen mit Truppen beziehungsweise Polizeieinheiten entsendenden Staaten.

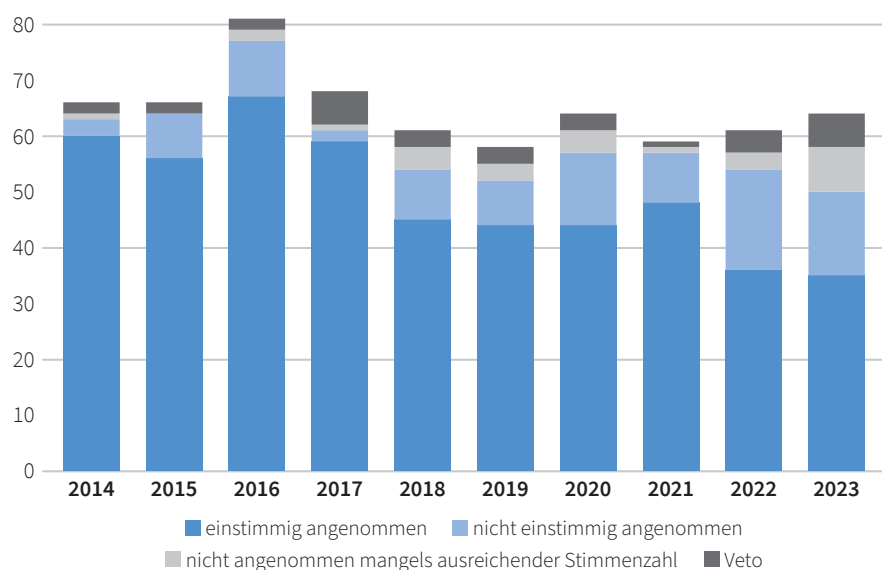
Länderspezifische Aspekte

38,24 Prozent der länderspezifischen Sitzungen widmeten sich Afrika, 33,33 Prozent dem Nahen Osten, 10,78 Prozent Europa, 10,78 Prozent Asien und 6,86 Prozent den amerikanischen Staaten. Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, die Demokratische Republik Kongo, Haiti, Irak, Israel, Nordkorea, Libyen, Mali, Somalia, Sudan, Südsudan, Westsahara, die Zentralafrikanische Republik sowie Zypern waren Gegenstand von Resolutionen.

Mit dem stetigen Abfeuern interkontinentaler ballistischer Raketen, entgegen der Beschlüsse des Sicherheitsrats, sowie dem ersten militärischen Aufklärungssatellit rückte Nordkorea im Berichtszeitraum wieder mehr in den Fokus und es fanden acht Notfalltreffen statt. Dennoch war der Rat nicht in der Lage, den ständigen Start der Raketen zu verhindern. Der Rat verabschiedete lediglich Resolution 2680, mit der das Mandat der Sachverständigengruppe zur Überwachung der gegen Nordkorea verhängten Sanktionen bis zum 30. April 2024 verlängert wurde.

Die Hoffnung auf eine neue zivile Regierung in Sudan wurde durch die im April ausbrechenden Kämpfe zwischen den Regierungstruppen Sudans sowie den paramilitärischen Kräften der sogenann-

Abbildung 1: Abstimmungsergebnisse zu Resolutionsentwürfen für den Zeitraum 2014 bis 2023



Quelle: UN Highlights of Security Council Practice 2023, www.un.org/securitycouncil/content/highlights-2023

ten ›Rapid Support Forces‹ (RSF) zer schlagen. Dennoch wurde mit Resolu tion 2715 auf Ersuchen der sudane sischen Regierung das Mandat der Inte grierten Hilfsmission der Vereinten Na tionen für den Übergang in Sudan (United Nations Integrated Transition Assistance Mission in the Sudan – UNITAMS) be endet. Dies wirkte sich negativ auf die bereits angespannte Lage auf Grund von interkommunaler Gewalt in Südsudan aus. Die humanitäre Lage wurde durch die Zahl der Rückkehrer aus Sudan wei ter verschlimmert. Insgesamt fasste der Rat Resolutionen zu folgenden Ländern beziehungsweise Gebieten: Sudan (Re solutionen 2676 und 2685), Südsudan (Resolutionen 2677 und 2683) sowie Abyei (Resolution 2708).

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine ging im Berichtszeitraum ins zweite Jahr. Insgesamt 40 Sitzungen fanden zu diesem Thema statt, der Rat verabschiedete aber wie bereits erwähnt keine Resolution. Unter anderem be fasste sich der Rat in den Treffen kon trovers mit der Entscheidung Russlands, sich nicht mehr am Schwarzmeerabkom men über die Ausfuhr von Getreide zu beteiligen, die Zerstörung der Kachowka-Stauanlage und der Sabotage der Nord-Stream-Pipelines.

Die Situation in Syrien entwickelte sich teilweise zu stabileren Verhältnissen – unter anderem auch durch die Wieder aufnahme des Landes in die Arabische Liga nach zwölf Jahren. Gleichzeitig blieb Syrien in Sachen Sicherheitsrat eine gespaltene Angelegenheit. Dies betrifft die bereits geschilderten humanitären Hilfen, die im Rat scheiterten. Die Lö sung war letztlich eine direkte Verhand lung der UN mit Syrien.

Am meisten aber brachte der Konflikt zwischen Israel und der Hamas die Uneinigkeit des Rates zu Tage. Das Mas saker der Hamas am 7. Oktober 2023 mit 1200 Toten auf Seiten Israels und der Geiselnahme von 240 Personen war gefolgt von militärischen Gegenopera tionen Israels in Gaza. Das Jahr 2023 hatte zunächst mit einer präsidentiellen Erklärung zur Palästina-Frage begon nen, der ersten Erklärung seit acht Jah ren. In dieser drückten die Mitglieder des Sicherheitsrats ihre Besorgnis über die sich ausweitenden Siedlungsaktivi

täten Israels aus. Letztlich führten die Spannungen dann im Oktober zur Es kalation. Acht Tage nach der Eskalation der Gewalt traf sich der Rat zu einer Sondersitzung. Konkrete Maßnahmen scheiterten aber insbesondere an den USA. Erst im November konnte der Rat dann Resolution 2712 verabschieden, mit welcher der Sicherheitsrat »drin gend längere« humanitäre Pausen in Gaza und die unverzügliche Freilassung der Geiseln fordert. Die humanitären Pausen wurden jedoch nur eine Woche eingehalten. Im Dezember kam der Si cherheitsrat auf Initiative des UN-Generalsekretärs António Guterres nach Ar tikel 99 der UN-Charta zusammen. Der Resolutionsentwurf S/2023/970 mit der Forderung nach einer sofortigen huma nitären Waffenruhe in Gaza scheiterte jedoch abermals am Veto der USA. Erst Resolution 2720 konnte verabschiedet werden, mit der der Sicherheitsrat um Ernennung eines Koordinators oder ei ner Koordinatorin für humanitäre Hilfe in Gaza ersucht.

Thematische Aspekte

Thematisch standen die Bedrohun gen des Weltfriedens und der internatio nalen Sicherheit, die Wahrung des Welt friedens und der internationalen Sicher heit, Bedrohungen durch Terrorismus, Friedensmissionen, der Schutz von Zi vilpersonen in bewaffneten Konflikten, die Nichtverbreitung von Kernwaffen, Massenvernichtungswaffen, Kleinwaf fen, Rechtsstaatlichkeit, die Koopera tion mit regionalen und subregionalen Organisationen, der Internationale Ge richtshof (International Court of Justice – ICJ), Internationale Residualmechanis men für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe, Friedenskonsolidierung und Aufrecht erhaltung des Friedens, der Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten, Frauen, Frieden und Sicherheit, der Be richt des Sicherheitsrats an die General versammlung, die Missionen des Sicher heitsrats, die Unterrichtung durch Vor sitzende der Unterorgane, die Arbeits methoden, Unterrichtung durch die Or ganisation für Sicherheit und Zusam menarbeit in Europa (OSZE) sowie dem Hohen Kommissar der Vereinten Natio nen für Flüchtlinge sowie Beratungen mit den Truppen- beziehungsweise Poli

zeikräfte entsendenden Staaten auf der Agenda.

Resolutionen nach Kapitel VII UN-Charta

25 der 50 verabschiedeten Resolutio nen wurden auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta erlassen, 17 davon betrafen den afrikanischen Kontinent. Insgesamt stellt sich die Verteilung wie folgt dar: Somalia (fünf), Sudan und Südsudan (vier), Haiti, Demokratische Republik Kongo, Libyen, Naher Osten und Zentralafrikanische Republik (je weils zwei) sowie Bosnien und Herze gowina, die Erhaltung von internatio nalem Frieden und Sicherheit, Mali, Nordkorea, Frieden und Sicherheit in Afrika sowie terroristische Akte (jeweils eine). Nur neun der Resolutionen wur den einstimmig verabschiedet. Der Groß teil der Resolutionen betrifft die Erne uerung von Mandaten oder die Manda tierung regional geleiteter Missionen. Mit Resolution 2699 genehmigte der Sicherheitsrat die Multinationale Sicher heitsunterstützungsmission in Haiti (Multinational Security Support Mis sion – MSS) für zunächst ein Jahr, um die haitianische Polizei bei der Wieder herstellung der Sicherheit zu unterstützen.

Friedensmissionen, sonstige Einsätze und Missionen

Der Sicherheitsrat fasste Beschlüsse zu neun der zwölf UN-Friedensmissionen sowie zu neun der zwölf besonderen po litischen Missionen (Special Political Missions – SPMs). In den meisten Fällen wurden Mandate verlängert oder ange passt. Der Rat beendete die Mehrdi mensionale integrierte Stabilisierungs mission der Vereinten Nationen in Mali (United Nations Multidimensional Inte grated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA) mit Resolution 2690 so wie UNITAMS mit Resolution 2715.

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2022, VN, 3/2023, S. 132ff., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat | Tagungen 2023

- Chinas Strategiewechsel
- Verstärkt technische Hilfe und Kapazitätsaufbau
- Sondertagung zu Sudan

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (Human Rights Council – HRC) hielt im Jahr 2023 drei reguläre Tagungen ab (52. Tagung: 27.2.–4.4.; 53. Tagung: 19.6.–14.7.; 54. Tagung: 11.9.–13.10.). Es wurde eine Sondertagung (Special Session) einberufen: die 36. Sondertagung am 11. Mai zu den menschenrechtlichen Folgen des Konflikts in Sudan. Bei den Sonderverfahren (Special Procedures) gab es Ende des Jahres 2023 insgesamt 46 thematische und 14 Ländermandate.

Das Büro des HRC hat mehrfach mit dem Büro der Vereinten Nationen in Genf (United Nations Office at Geneva – UNOG) gerungen, um für die umfangreiche Bearbeitung der HRC-Agenda ein angemessenes Zeitvolumen zu haben. So wurden aus den vormals üblichen zehn Tagungswochen 14 im Jahr 2023 – jeweils eine Woche länger in der 52. und 53. Tagung und zwei Wochen länger in der 54. Tagung. Ursächlich waren, wie

im Jahr 2022, die Vorgaben des UNOG, die Tagungen im Rahmen regulärer Arbeitszeiten durchzuführen, etwa keine Überstunden für das Übersetzen mehr zuzulassen. Gleichwohl waren dem HRC als Ganzes die Mühen wert, sein Mandat inhaltlich bestmöglich auszufüllen.

Die Zeit wurde gebraucht. Der Rat beschäftigte sich mit ausführlichen Berichten zu den Themen digitale Technologie und Menschenrechte (A/HRC/53/42, A/HRC/53/65), zum Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt (A/HRC/52/33 mit Visiten in Portugal /Add.1) und Slowenien (/Add.2) sowie zum Thema Demokratie und Ungleichheit (A/HRC/54/83). Alle daraus folgenden Resolutionen wurden im Berichtszeitraum im Konsens angenommen. Die Agenda behandelte schwere Menschenrechtsverletzungen in den Ländern Afghanistan, Belarus, Burundi, Eritrea, Myanmar, Nicaragua, Nordkorea, Russland, Sudan und Syrien. Zu Russland

hat der Rat auf seiner 54. Tagung das Mandat des Sonderberichterstatters verlängert (54/23) und zu Sudan eine Untersuchungsmission eingerichtet (54/2).

Angesichts des rhetoriklastigen Rufs der Vereinten Nationen – der HRC ist nicht frei davon – in einem großen Teil der Öffentlichkeit und selbst in der Fachpresse lohnt in Sachen Aufmerksamkeit und Effizienz nicht zuletzt ein Blick auf die Statistik. Der HRC hat im Jahr 2023 insgesamt 110 Resolutionen verabschiedet (im Jahr 2022: 99), die dritthöchste Zahl in der Geschichte des Rates. In seinen administrativ-formalisierten Abläufen funktioniert der HRC gut und kommt weitgehend ohne Blockaden aus.

Im Bericht zum Jahr 2022 war von Winkeln Chinas bei gleichzeitig hartem Auftreten die Rede. Die Diplomatie Chinas hat bislang erfolgreich agiert, eine Befassung des Berichts über die Lage der Uiguren in der Provinz Xinjiang im Rahmen der offiziellen Tagesordnung des HRC zu verhindern. Bis heute gibt es keine Dokumentenregistrierung. Auch im Jahr 2023 fand sich keine Mehrheit dafür. Eine Art Registrierung leistete immerhin die Sonderberaterin des Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord, als sie am 4. Juli während der 53. Tagung in ihrem Bericht eine Entscheidung des Ausschusses zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) aus dem Jahr 2022 erwähnte und mündlich vortrug (A/HRC/53/45). Der Hohe Kommissar für Menschenrechte, Volker Türk, wiederholte in seiner Eingangsrede zur 54. Tagung seine Empfehlungen an die chinesische Regierung.

Gleichzeitig bemerkten einige Beobachter in Genf einen Schwenk Chinas von der aggressiven Diplomatie zu einem eher konstruktiven Ansatz. Die chinesische Delegation setzte nun mehr auf das Umwerben lateinamerikanischer Staaten und bot dem Hohen Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) Kooperationen an, etwa zwecks ausreichender Finanzierung von Stellen zur Menschenrechtsberatung. Die chinesische Delegation legte merk-



Der Hohe Kommissar der UN für Menschenrechte, Volker Türk (r.), im Gespräch mit Xu Chen, dem Ständigen Vertreter Chinas bei den Vereinten Nationen in Genf, während der Eröffnung der 54. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats im Jahr 2023. UN PHOTO/JEAN MARC FERRÉ

lich weniger feindselig formulierte Änderungsanträge zu strittigen Resolutionsentwürfen vor. Diesen Teil übernahm Russland. Die verbindlichere Haltung verschob das Kräfteverhältnis im Rat zu Chinas Gunsten, während Russland wegen seiner Invasion in der Ukraine isoliert blieb.

So war das Jahr 2023 im HRC davon gekennzeichnet, dass danach gesucht wurde, Menschenrechtssituationen stärker durch den Dialog mit betreffenden Regierungen zu lösen. Die Lage vor Ort sollte durch Zusammenarbeit, technische Hilfe und Kapazitätsaufbau verbessert werden.

Die Resolution 53/22 unterbreitete technische Hilfe für Kolumbien, wenn gleich hier Pakistan eine Abstimmung mit 28 Ja-Stimmen bei 19 Enthaltungen gefordert hatte. Mit dem Angebot technischer Hilfe entschied der Rat über die Ländersituationen in Kambodscha (54/36), Jemen (54/29), Honduras (54/30), Zentralafrikanische Republik (54/31), Somalia (54/32), Demokratische Republik Kongo (54/34) und in der Region Karibik (54/33). Honduras, Somalia und die Karibische Gemeinschaft (CARICOM) hatten die Resolutionsinitiativen selbst eingebracht. Die Resolution zu Honduras zielt darauf ab, die Wahrnehmung der Menschenrechte von Personen zu stärken, die im Strafvollzug des Landes inhaftiert sind. Die Resolution zur Karibik sieht vor, ein regionales Büro des OHCHR einzurichten. Ein neues Mandat im Rahmen technischer Assistenz beschloss der Rat ebenso zu Haiti (52/39). Das Land hat dies selbst beantragt.

Bei so viel Dialog und Konsensbemühungen fiel die faktenbasierte Analyse zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen umso deutlicher auf. Traditionell bringen entsprechende Resolutionstexte überwiegend Länder aus der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG) ein. Allerdings bewies die WEOG wenig Geschick. Es reicht für die politische Wirkung nicht aus, Recht zu haben. So untergrub das Abstimmungsverhalten zu den Resolutionen über Rassismus, die besetzten palästinensischen Gebiete, die Sondertagung zur Lage in Sudan so-

wie die Sudan-Länderresolution bessere Verständigungen mit dem Staatenblock der Entwicklungsländer, insbesondere der Afrikanischen Staatengruppe, und mit der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC). Die Resolution zum Recht auf Selbstbestimmung des palästinensischen Volkes (52/34) wurde zur Abstimmung gestellt. Tschechien, die USA und das Vereinigte Königreich stimmten dagegen. Ebenso bei der Resolution 52/35 zu den israelischen Siedlungen. Die WEOG-Mitglieder Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich und Luxemburg stimmten allerdings jeweils dafür.

Sondertagung

Am 11. Mai hielt der Rat seine 36. Sondertagung zu den »Auswirkungen des anhaltenden Konflikts in Sudan auf die Menschenrechte« ab. Die Tagung wurde federführend vom Vereinigten Königreich, unterstützt von den USA, Deutschland, Norwegen und weiteren 15 Staaten beantragt. Es war den Antragstellern nicht gelungen, die Unterstützung der afrikanischen Staatengruppe zu gewinnen. Menschenrechtsorganisationen forderten angesichts der Schwere der Menschenrechtsverletzungen und des Fehlens einer verlässlichen nationalen Einrichtung eine internationale Untersuchungskommission, um die Entwicklungen in Sudan laufend überwachen und darüber berichten zu können. Demgegenüber vertraten Länder aus der afrikanischen Staatengruppe die Ansicht, dass innerhalb der Afrikanischen Union (AU) nicht alle Mechanismen zur Streitschlichtung ausgeschöpft seien. Der Dissens konnte nicht überbrückt werden. Bei der Abstimmung über die Resolution S-36/1 stimmten alle Mitglieder aus der afrikanischen Staatengruppe entweder dagegen oder enthielten sich der Stimme. Das Ergebnis fiel knapp aus: 18 Ja-Stimmen, 15 Nein, 14 Enthaltungen. Die Resolution beauftragt einen Experten des OHCHR, die Lage der Menschenrechte seit Oktober 2021 zu untersuchen und dem HRC jeweils mündlich einen Bericht zur 54. Tagung sowie zur 57. Tagung vorzutragen.

52. Tagung

Für die Organisationen der Zivilgesellschaft bedeutete diese Tagung einen gewissen Neuanfang. Der Rat beschloss, unbeschadet der finanziellen Restriktionen, die Wiedereinführung von Parallelveranstaltungen (Side Events).

Im Rahmen des traditionellen Tagungsteils auf hoher Ebene erwähnte die deutsche Außenministerin Annalena Baerbock die Situation in Afghanistan, Iran, der Ukraine sowie die Rechte von Frauen und Kindern. UN-Generalsekretär António Guterres erinnerte an den 75. Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und warnte vor Selbstzufriedenheit. Er mahnte ebenso an, dass die Grundsätze der Erklärung, etwa im Zusammenhang mit der russischen Invasion in der Ukraine, angegriffen worden seien.

Volker Türk äußerte seine Besorgnis unter anderem über Medieneinschränkungen und Hassreden in Russland, über das harte Vorgehen gegen LGBTQI+-Gemeinschaften in Burundi und Uganda sowie über die Verfolgung von Journalisten und politischen Aktivistinnen in Ägypten, Bangladesch, China, Kambodscha, Peru, Tadschikistan und Tunesien. Er nannte positive Beispiele, so die Aufhebung von Medieneinschränkungen in Tansania, die Entkriminalisierung von Verleumdung in Sambia, Maßnahmen zur Förderung der Rechenschaftspflicht in Kenia und die Gesetzgebung in Sierra Leone gegen Geschlechterdiskriminierung. Er bezeichnete den Kampf gegen den Klimawandel und die Verteidigung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt als »die entscheidenden Auseinandersetzungen unserer Generation«. Der Rat beschloss eine Resolution zum Recht auf saubere Umwelt (52/23) im Konsens. Alle 20 Änderungsanträge, überwiegend vonseiten Russlands, waren zuvor abgelehnt worden.

Nicht gefolgt war der Rat hingegen den Ergebnissen der Ermittlungsmissionen zu Libyen (A/HRC/52/83). Die Kommission stellte fest, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden und kein Ende abzusehen ist. Der Rat beendete gleichwohl das

Mandat. Stattdessen wurde ein Mandat zur technischen Hilfe für libysche Institutionen eingerichtet (52/41).

Die Erklärung der Rechte der Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger beging im Berichtszeitraum den 25. Jahrestag. Der Bericht der Sonderberichterstatterin für Menschenrechtsverteidiger befasste sich aus diesem Anlass auch mit den Erfolgen deren Arbeit (A/HRC/52/29). Sie bedauerte in ihrem Vortrag, dass auch in Staaten wie Griechenland Menschenrechtsverteidiger unter Druck geraten, wenn sie sich für die Rechte von Flüchtlingen engagieren. Das Mandat wurde im Konsens verlängert (52/4).

Wie in den Jahren zuvor, gab es mehrere Versuche, Begriffe in Resolutionstexten systematisch abzuschwächen. Im Rahmen der 52. Tagung ging es unter anderem um die Formulierung eines »menschenrechtsbasierten Ansatzes« zum Thema Entwicklung, etwa in den Resolutionen 52/8 und 52/14 zum Thema nachhaltige Entwicklung.

53. Tagung

In seiner Eingangsrede verwies Volker Türk auf das ausgeklügelte System der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte, erwähnte jedoch ebenso die Hemmnisse, die Staaten dem OHCHR oder den Sonderberichterstattern in den Weg legen. Etwas überraschend kam seine Projektion, ein Büro des OHCHR in China eröffnen zu wollen. Es bestanden bei Beobachterinnen und Beobachtern einige Zweifel, zu welchen Gunsten sich diese Maßnahme auswirken wird.

Die Arbeit des Rates zum Thema soziale Geschlechterfragen führte zu heftigen Disputen. Der mit dem »Gender«-Begriff verknüpfte Ansatz zur Gleichstellung und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Diskriminierung sollte aus Texten gestrichen werden. Die Änderungsanträge brachten Ägypten, Irak, Pakistan, Russland und Saudi-Arabien ein. Zwei Resolutionen standen im Mittelpunkt: ein von Kanada eingebrachter Text zur Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie ein Text über Kinder-, Früh- und

Zwangsheirat. Beim Text Gewalt gegen Frauen und Mädchen zielten die Änderungen auf Begriffe wie »umfassende Sexualerziehung«, »geschlechtsspezifisch« und »Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit«. Alle Änderungsanträge wurden abgelehnt, am Ende die Resolution 53/27 im Konsens angenommen. Ähnlich wurden zum Resolutionsentwurf über Kinder-, Früh- und Zwangsheirat sechs Änderungsanträge abgelehnt. Unter anderem sollte der Wille der Eltern oder der Erziehungsberechtigten im Text verankert werden. Alle wurden abgelehnt, der Resolutionstext (53/23) im Konsens angenommen.

Äußerst strittig waren ebenfalls die Debatten um die Koranverbrennungen in Nordeuropa – ein komplexes Thema zur Grenze zwischen freier Meinungsäußerung und Aufstachelung zu religiöser Diskriminierung, Hass und Gewalt. Die OIC war nicht in der Lage, die Rechte religiöser Minderheiten in ihren Ländern zu schützen und westliche Staaten waren nicht in der Lage, ihr Bedauern über die Koranverbrennungen auszusprechen. Heraus kam eine Resolution (53/1), deren Sprachduktus fatal an die als überwunden geglaubte »Diffamierung von Religionen« erinnerte.

54. Tagung

Einen Schwerpunkt dieser Tagung bildeten länderspezifische Resolutionen. Unbeschadet der katastrophalen Menschenrechtslage in Sudan kam, wie bei der Sondertagung, nur eine knappe Mehrheit für ein Mandat (54/2) zustande – 19 Ja-, 16 Nein-Stimmen und zwölf Enthaltungen. Immerhin wurde eine Untersuchungskommission eingerichtet, aufbauend auf der Resolution S-36/1, nun mit der Möglichkeit, dass die Menschen in Sudan sich Gehör verschaffen können. Die Staaten der Europäischen Union (EU) wiederum entschieden, das Mandat der internationalen Expertenkommission für Menschenrechte in Äthiopien nicht um ein weiteres Jahr verlängern zu lassen.

Diskussionen löste ebenfalls das Thema Ungleichheit aus. China legte eine Resolution zur »Förderung und zum Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Kontext der Be-

kämpfung von Ungleichheiten« vor, die unter anderem eine Aufstockung finanzieller Mittel beim OHCHR für die Arbeit im Bereich wirtschaftliche und soziale Rechte fordert. Die Resolution (54/22) wurde schließlich im Konsens angenommen.

Zum Thema Rassismus hatte die afrikanische Staatengruppe einige Anstrengungen unternommen, um zur Resolution »Von der Rhetorik zur Realität« einen Konsens zu erreichen. Die afrikanische Staatengruppe hatte zu diesem Thema seit dem Jahr 2006 ganze 13 Resolutionen vorgelegt, allerdings gingen in den Jahren 2009, 2010, 2017 und 2019 lediglich vier im Konsens durch. Bei dieser Tagung war wieder eine Abstimmung notwendig: 33 Ja-, sieben Nein-Stimmen und sieben Enthaltungen (54/27). Verlängert wurde das Ländermandat zur Menschenrechtslage in Russland (54/23), wenngleich knapp mit 18 Ja-, sieben Nein-Stimmen und 22 Enthaltungen. Die Resolution zu Afghanistan (54/1) wurde im Konsens beschlossen.

Resümee

Im Jahr 2023 hat der Rat im Rahmen seines Mandats eine bemerkenswerte Rolle bei der Antwort auf Menschenrechtsverletzungen gespielt. Die politischen Bewertungen waren zweifelsohne strittig. Die fachlichen Bewertungen zu besonders strittigen Themen wie Ländersituationen, »Gender«, reproduktive Gesundheitsrechte, Familie, Religion, Aufstachelung zu Diskriminierung und Hass und die Situation in den besetzten palästinensischen Gebieten spiegelten dessen unbeschadet die Realitäten vor Ort und kamen an die Öffentlichkeit. Dies macht den HRC so bedeutsam: Die Analysen sind als Expertise und Dokumente nicht nur für alle abrufbar, sondern verlässlich und als amtlich bestätigte Referenzen unersetzbar.

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2022, VN, 3/2023, S. 135ff. fort.)

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission | 74. Tagung 2023

- Neue Arbeitsgruppe zum Thema Staatennachfolge
- Erste Lesung zum Thema Allgemeine Rechtsgrundsätze
- Erste Berichte zu drei neuen Themen

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** ist als Unterorgan der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beauftragt. Im Jahr 2023 trafen sich ihre 34 Mitglieder – 18 davon neu gewählt – zu ihrer 74. Tagung in Genf (24.4.–2.6.; 3.7.–4.8.).

Staatennachfolge und -verantwortlichkeit

Die ILC setzte eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des österreichischen Kommissionsmitglieds ein, um das weitere Vorgehen zu dem im Jahr 2017 begonnenen Thema zu prüfen. Sie nahm den mündlichen Bericht der Arbeitsgruppe zur Kenntnis, der unter anderem empfahl, dass die Arbeitsgruppe während der nächsten Tagung erneut eingesetzt werden sollte, um eine Empfehlung über das weitere Vorgehen zu dem Thema abzugeben.

Allgemeine Rechtsgrundsätze

Zu dem im Jahr 2018 in das Arbeitsprogramm aufgenommenen Thema Allgemeine Rechtsgrundsätze, die gemäß Artikel 38, Absatz 1 lit. c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) die dritte Hauptquelle des Völkerrechts darstellen, nahm die ILC auf Grundlage der Arbeit im Redaktionsausschuss den Schlussfolgerungsentwurf mit seinen elf Entwurfschlussfolgerungen samt Kommentierung in erster Lesung an. Der Text wurde den Staaten zur Stellungnahme übermittelt.

Der Entwurf legt hauptsächlich die Voraussetzungen für die Ermittlung von Allgemeinen Rechtsgrundsätzen dar

und bestimmt ihr Verhältnis zu den anderen Hauptquellen des Völkerrechts sowie zu den Hilfsmitteln zur Feststellung von Rechtsnormen (siehe unten). Gemäß Entwurfsschlussfolgerung 10, Absatz 1 ist die Funktion Allgemeiner Rechtsgrundsätze, dass auf sie vor allem dann zurückgegriffen wird, wenn andere völkerrechtliche Normen eine bestimmte Frage nicht oder nur teilweise klären können. Zudem tragen sie gemäß Absatz 2 zur Kohärenz der Völkerrechtsordnung bei, indem sie unter anderem zur Auslegung und Ergänzung anderer Völkerrechtsnormen sowie als Grundlage für primäre Rechte und Pflichten sowie sekundäre und verfahrensrechtliche Regeln dienen.

Meeresspiegelanstieg

Die ILC setzte zum vierten Mal die Studiengruppe zu dem Thema Meeresspiegelanstieg und Völkerrecht ein, das im Jahr 2019 in das Arbeitsprogramm aufgenommen worden war. Ihr lag das von dem rumänischen und der türkischen Ko-Vorsitzenden erstellte Zusatzpapier zum ersten Themenpapier vor, das sich insbesondere mit Aspekten des Seevölkerrechts beschäftigte. Gegenstand der Untersuchung waren unter anderem die Grundsätze der Rechtsstabilität insbesondere mit Blick auf Basislinien und Meereszonen, der Unveränderlichkeit und Unverletzlichkeit von Grenzen, der grundlegenden Änderung von Umständen sowie der dauerhaften Souveränität über natürliche Ressourcen. Weitere Themen des Zusatzpapiers waren unter anderem potenzielle Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs auf Drittstaaten sowie die Anpassung von Seekarten mit Blick auf die Sicherheit der Schifffahrt.

Für das Jahr 2025 ist die Fertigstellung eines umfassenden Berichts geplant. Unklar ist jedoch weiterhin, in welches Format die Arbeiten der ILC zu dem Thema münden sollen. Im Raum stehen etwa die Ausarbeitung von Praxisleitlinien für Staaten, die Erstellung einer Interpretationserklärung zum UN-Seerechtsübereinkommen (United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) als Grundlage für künftige zwischenstaatliche Verhandlungen oder die Ausarbeitung eines Artikelentwurfs als Grundlage für ein künftiges Rahmenübereinkommen zum Meeresspiegelanstieg.

Streitbeilegung unter Beteiligung internationaler Organisationen

Zum neuen Thema der Beilegung von Streitigkeiten, an denen internationale Organisationen beteiligt sind, lag der Kommission der erste Bericht des österreichischen Berichterstatters vor. Er hatte sich mit dem Umfang des Themas, bestimmten Definitionsfragen sowie mit dem Kontext im Lichte früherer einschlägiger Arbeiten der ILC und anderer internationaler Gremien befasst. Nach der Debatte im Plenum und der Arbeit im Redaktionsausschuss nahm die Kommission die Richtlinienentwürfe 1 und 2 samt Kommentierung vorläufig an.

Ebenso wie der neue Titel des Themas spricht Entwurfsrichtlinie 1 allgemein von Streitigkeiten. Sie schränkt den Anwendungsbereich daher nicht auf internationale Streitigkeiten ein, sondern weitet ihn auch auf nationale Streitigkeiten aus. Diese können ebenfalls vom Völkerrecht bestimmte Fragen aufwerfen, wie etwa solche der Rechtspersönlichkeit, Immunität oder Menschenrechte.

Entwurfsrichtlinie 2 definiert die drei Schlüsselbegriffe »internationale Organisation«, »Streitigkeit« und »Mittel der Streitbeilegung«. Beachtenswert ist, dass sich die Kommission für eine neue Definition von internationaler Organisation entschieden hat. Demnach ist eine internationale Organisation eine durch einen Vertrag oder ein anderes völkerrechtliches Instrument geschaffene Entität mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit, die neben Staaten auch andere Entitäten als

Mitglieder umfassen kann und über mindestens ein Organ verfügt, das in der Lage ist, einen von dem seiner Mitglieder unabhängigen Willen zu äußern.

Prävention und Bekämpfung von Piraterie

Ein erster Bericht lag der Kommission zum ebenfalls neuen Thema der Prävention und Bekämpfung von Piraterie und bewaffneten Raubüberfällen auf See vor. Angesichts des modernen Wiederauflebens der Piraterie zielt es darauf ab, das diesbezügliche Recht und die Praxis zu klären. Der Bericht des ivorischen Berichterstatters erörterte unter anderem die historischen, sozioökonomischen und rechtlichen Aspekte des Themas, anwendbares Völkerrecht sowie nationale Rechtsnormen und -praxis in Bezug auf die Definition von Piraterie. Im Anschluss an die Debatte im Plenum und die Arbeit im Redaktionsausschuss nahm die Kommission die Entwurfsartikel 1 bis 3 vorläufig an.

Entwurfsartikel 2 übernimmt die Definition von Piraterie aus Artikel 101 des UNCLOS. Demnach ist Piraterie jede rechtswidrige Gewalttat oder Freiheitsberaubung oder jede Plünderung, die die Besatzung oder die Passagiere eines privaten Schiffes oder Luftfahrzeugs zu privaten Zwecken begehen und die sich gegen ein anderes Schiff, Luftfahrzeug, andere Personen oder Vermögenwerte auf hoher See oder an einem Ort außerhalb staatlicher Hoheitsgewalt richten. Umfasst sind auch jede freiwillige Beteiligung am Einsatz eines Schiffes oder Luftfahrzeugs in Kenntnis von Tatsachen, die es zu einem Piratenschiff oder -luftfahrzeug machen sowie jede Anstiftung oder absichtliche Erleichterung der beschriebenen Handlungen.

Bewaffnete Raubüberfälle auf See umfassen nach der Definition in Entwurfsartikel 3, der sich der Definition von bewaffneten Raubüberfällen gegen Schiffe der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (International Maritime Organization – IMO) bedient, die gleichen Handlungen wie Piraterie, jedoch nicht auf hoher See, sondern in den Binnengewässern, den Archipelgewässern und dem Küstenmeer eines Staates.



Einsatzkräfte der Europäischen Marinetruppen (EU-Marine Force) bei der Festnahme mutmaßlicher Piraten vor der Küste Somalias im November 2012.

FOTO: EU NAVAL FORCE OPERATION ATALANTA, WWW.FLICKR.COM/PHOTOS/EUNAVFOR/

Hilfsmittel zur Feststellung von Völkerrechtsnormen

Auch zum dritten neuen Thema dieser Tagung, den Hilfsmitteln zur Feststellung von Völkerrechtsnormen, lag der Kommission der erste Bericht vor. Das Thema zielt darauf ab, die historische und gegenwärtige Rolle der Hilfsmittel, zu denen gemäß Artikel 38, Absatz 1 lit. d des ICJ-Statuts Gerichtsentscheidungen sowie die Lehren der anerkanntesten Autoren der verschiedenen Nationen zählen, im Prozess der Feststellung völkerrechtlicher Normen zu klären. In seinem Bericht befasste sich der sierraleonische Berichterstatter unter anderem mit dem Umfang des Themas, der Entstehungsgeschichte von Artikel 38, Absatz 1 lit. d des ICJ-Statuts sowie mit der bisherigen Arbeit der Kommission im Zusammenhang mit dem Thema. Die Kommission nahm die Entwurfsschlussfolgerungen 1 bis 3 samt Kommentierung vorläufig an.

Anders als Artikel 38, Absatz 1 lit. d des ICJ-Statuts, der allgemein von »Rechtsnormen« spricht, präzisiert Entwurfsschlussfolgerung 1 den Anwendungsbereich auf die Feststellung von Völkerrechtsnormen, um klarzustellen, dass das Hauptaugenmerk auf dem Völ-

kerrecht und nicht auf dem Recht im Allgemeinen liegt.

Auch Entwurfsschlussfolgerung 2 weicht vom traditionellen Wortlaut des Artikels 38, Absatz 1 lit. d des ICJ-Statuts ab. Als Kategorien von Hilfsmitteln nennt sie neben Entscheidungen von Gerichten auch solche von Tribunalen, »Lehren« ohne die Einschränkung hinsichtlich individueller Qualifikation und Reputation sowie, als weitere, dritte Kategorie, »jedes andere Mittel, das allgemein zur Feststellung von Völkerrechtsnormen herangezogen wird«. Dies spiegelt den Konsens unter den Kommissionsmitgliedern wider, nämlich dass Artikel 38, Absatz 1 lit. d des ICJ-Statuts nicht abschließend ist.

Gemäß Entwurfsschlussfolgerung 3 sollen als allgemeine Kriterien für die Bewertung des Gewichts der Hilfsmittel unter anderem der Grad ihrer Repräsentativität, die Qualität der Argumentation und die Sachkenntnis der Beteiligten berücksichtigt werden.

Jasper Mührel

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jasper Mührel, Völkerrechtskommission: 73. Tagung 2022, VN, 3/2023, S. 138f., fort.)

Personalien

Friedenssicherung

Am 5. April 2024 stellte UN-Generalsekretär António Guterres **Julie Bishop** als Sondergesandte für Myanmar vor. Die australische Politikerin folgt auf Noeleen Heyzer aus Singapur, die bereits im Juni 2023 von ihrem Amt zurückgetreten war. Bishop war mehr als 20 Jahre Mitglied des australischen Parlaments und in den Jahren 2007 bis 2018 stellvertretende Vorsitzende der Liberal Party. In dieser Zeit hatte sie insgesamt vier Ministerinnenämter inne. Zuletzt war sie Außenministerin und leitete unter anderem Sitzungen im UN-Sicherheitsrat während Australiens Präsidentschaft im November 2014.

Jugend

Im April 2024 haben **Elias Kordt** und **Alina Reize** ihr Amt als deutsche Jugenddelegierte zur UN-Generalversammlung angetreten. Das Deutsche Nationalkomitee für internationale



Elias Kordt und Alina Reize
FOTO: DGVN/MADELINA PIPPING

Jugendarbeit (DNK) und die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) wählten beide aus 125 Bewerbungen aus. Sie werden die Anliegen und Forderungen junger Menschen in Deutschland sammeln und in einer Rede während der 79. UN-Generalversammlung präsentieren. Kordt ist 19 Jahre alt und engagiert sich in seinem Bundesfreiwilligendienst für eine bessere wirtschaftliche Bildung an Schulen. Im Verein zur Förderung politischen Handels e.V. konzipiert er Seminare zur politischen Bildung. Reize ist 21 Jahre alt, studiert Global Environmental and Sustainability Studies in Lüneburg und engagiert sich für Klimaschutz und -gerechtigkeit, unter anderem bei der BUNDjugend.

Katastrophenvorsorge

Kamal Kishore aus Indien wurde am 27. März 2024 zum Beigeordneten Generalsekretär und Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Katastrophenvorsorge im Büro der Vereinten Nationen für die Verringerung des Katastrophenrisikos (UNDRR) ernannt. Er folgt der Japanerin Mami Mizutori (vgl. Personalien, VN, 2/2018, S. 91). Kishore leitete seit dem Jahr 2015 die Nationale Behörde für Katastrophenmanagement in Indien und war zuvor 13 Jahre im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) tätig.



Astrid Schomaker FOTO: CBD

Dort setzte er sich für die Integration von Katastrophenresilienz in die Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) ein und unterstützte als regionaler Berater für Süd- und Südwestasien Länder bei der Entwicklung von Katastrophenschutzinstrumenten.

Menschenrechte

Am 22. März 2024 ernannte Guterres **Robert Petit** zum Leiter des Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in Syrien begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Verfolgung (IIIM). Der kanadische Anwalt löst Catherine Marchi-Uhel aus Frankreich ab, die seit dem Jahr 2017 den durch die UN-Generalversammlung ins Leben gerufenen IIIM führte. Zuvor leitete Petit den UN-Folgemechanismus für die Demokratische Republik

Kongo in Zusammenhang mit der Ermordung von zwei Mitgliedern der Sachverständigengruppe im März 2017 und hatte sich in der internationalen Strafverfolgung verdient gemacht.

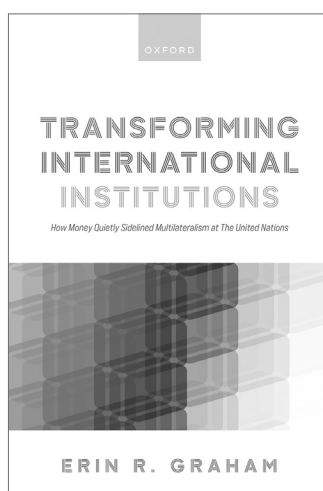
Umwelt

Die Deutsche **Astrid Schomaker** wurde am 2. April von Guterres zur neuen Exekutivsekretärin des Sekretariats des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) ernannt. Sie löste den Briten David Cooper ab, der die geschäftsführende Leitung des Sekretariats seit Anfang 2023 innehatte, nachdem die Exekutivsekretärin Elizabeth Maruma Mrema (vgl. Personalien, VN, 4/2020, S. 186) die stellvertretende Leitung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) übernahm. Schomaker engagierte sich umweltpolitisch bisher vor allem in der Kommission der Europäischen Union (EU) und war seit dem Jahr 2017 unter anderem in der Umweltausgangsteilung Direktorin für nachhaltige Entwicklung und Direktorin für »grüne Diplomatie« und Multilateralismus. Innerhalb des UN-Systems war sie seit dem Jahr 2015 Ko-Vorsitzende des Lenkungsausschusses der internationalen Sachverständigengruppe für nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung des UNEP.

Zusammengestellt von
Simon Potthoff.

Geldströme und Machtspiele

Ronny Patz



Erin R. Graham

**Transforming
International
Institutions. How
Money Quietly
Sidelined Multilate-
ralism at the
United Nations**

Oxford: Oxford
University Press 2023,
224 S., 25,00 Brit.
Pfund

In den vergangenen zehn Jahren hat Erin Graham das wachsende und aufregende Forschungsfeld zur Finanzierung internationaler Organisationen maßgeblich geprägt und vorangetrieben. Ihr neues Buch ergänzt diese Forschungsagenda und sollte zu einem zentralen Eckpfeiler der breiteren Fachliteratur werden.

Empirisch gesehen schreibt sie einige der etablierten Narrative rund um die Forschungsagenda zur Finanzierung von internationalen Organisationen und insbesondere zur Rolle von Treuhandfonds und zweckgebundener Mittelverwendung um. Bislang wurde der Trend, dass internationale Organisationen zunehmend von zweckgebundenen freiwilligen Beiträgen abhängig werden, auf Dynamiken in den 1990er und 2000er Jahren zurückgeführt. Graham hingegen zeigt, dass die Wurzeln dieser Entwicklungen bis in die frühen Jahrzehnte der Vereinten Nationen zurückreichen.

Im Widerspruch zu einer Logik des rationalen institutionellen Designs ist eines von Grahams überraschenden Argumenten, dass wohlmeinende Akteure scheinbar marginale Regeländerungen oder Neuinterpretationen bestehender Regeln vorantreiben können, die Jahrzehnte später unbeabsichtigte, aber grundlegende Transformationen in der Funktionsweise internationaler Institutionen auslösen. Um dieses Argument und ihre empirische Erzählung zu entwickeln, reflektiert Graham zunächst über bestehende theoretische Argumente für institutionellen Wandel in internationalen Institutionen.

Für ihre Prozessanalyse der Geschichte der UN-Finanzierungsregeln und

-praktiken von den 1940er bis in die 1980er Jahre verwendet Graham neuartige Archivmaterialien und wenig erforschte biografische Quellen sowie eine Vielzahl öffentlicher Dokumente des UN-Systems. Im Buch gibt es einige bemerkenswerte Beobachtungen, die überraschen werden: Erstens ist der Auslöser für eine bilateralisierte UN-Finanzierung bereits in den 1960er Jahren und eine erhebliche Zunahme dieser Praxis schon in den 1980er Jahren zu finden. Zweitens zeigt das Buch, wie die Sowjetunion, die selten im Fokus von Diskussionen zur Finanzierung steht, einige frühe kreative Praktiken der Zweckbindung durch nicht-konvertierbare Währungszuwendungen initiierte, die nur für sowjetische Waren und Dienstleistungen verwendet werden konnten. Dies zeigt, dass die Praktiken der Zweckbindung vielfältiger waren, als angenommen wird. Drittens ist es überraschend zu sehen, wie wohlmeinende Länder wie die Niederlande und Schweden, und nicht nur große geopolitische Akteure wie die USA, maßgeblich zur Transformation der Finanzierung internationaler Institutionen beitrugen.

Dies sind offene empirische und theoretische Fragen, die ohne ihr Buch möglicherweise nicht aufgeworfen würden. So fordert Grahams faszinierende Arbeit weiterhin dazu auf, der Vergangenheit und Gegenwart der UN-Finanzierung sowie der Theoretisierung langfristiger Transformationen Aufmerksamkeit zu schenken.

Diese Buchbesprechung basiert auf
The Review of International Organizations,
doi.org/10.1007/s11558-023-09509-0

Ein Parforceritt durch die deutsche UN-Politik

Wolfgang Münch

Zahlentabellen sollte man mögen. Wer damit fremdelt, dem wird sich der volle Genuss der Lektüre des Buches wohl nicht ganz erschließen. Klaus Hüfner ist eben ein Gelehrter der Volkswirtschaft und folgt dem Ansatz, dass Information kaum präziser angezeigt werden kann als durch Zahlen.

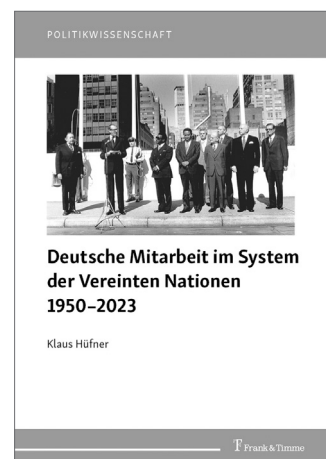
Zunächst ruft er die Zeit von 1945, dem Gründungsjahr der Vereinten Nationen, bis 1973, dem Jahr des Beitritts der beiden deutschen Staaten in die UN, in Erinnerung. Die Bundesrepublik Deutschland (BRD) erlangte bald nach ihrer Gründung – anders als die Deutsche Demokratische Republik (DDR) – den Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen und verfolgte auch auf multilateraler Ebene die Politik des Alleinvertretungsanspruchs für Gesamtdeutschland. Stark komprimiert schildert Hüfner die wesentlichen UN-politischen Zielsetzungen beider deutscher Staaten nach ihrem UN-Beitritt. Im Vordergrund stehen aber ihre Finanzbeiträge, Pflichtbeiträge an das gesamte UN-System und freiwillige Zahlungen. Die BRD hat im Vergleich zur DDR in den Jahren bis 1990 etwa das 13-fache an Pflichtbeiträgen gezahlt und dies im Wesentlichen pünktlich; ebenso ein Vielfaches an freiwilligen Zahlungen.

Anschließend erfolgt eine Übersicht über den Beitragssatz und die Höhe der deutschen Pflichtbeiträge zum ordentlichen UN-Budget und den Budgets der UN-Friedensoperationen seit dem Jahr 1991 sowie zur Zahlungspraxis und -moral der Mitgliedstaaten. Deutschland zahlte viele Jahre in zwei Raten, seit dem Jahr 2018 regelkonform in einer Rate innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Anforderungsschreibens. Der Autor hat in früheren Veröffentlichungen stets hierauf gedrängt. Aus der

Schlusstabelle geht hervor, dass Deutschland im Jahr 2021 bei einem Gesamtvolumen von Zahlungen in Höhe von knapp 5,4 Milliarden US-Dollar an die ganze UN-Familie angelangt ist, eine Steigerung um etwa das Fünffache innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren. Zu Recht fordert er, dass ein derartiges Engagement in der Öffentlichkeit stärker zum Ausdruck gebracht werden sollte.

Anhand des Buchtitels könnte erwartet werden, dass Klaus Hüfner auch auf einzelne Personen aus Deutschland eingeht, die im UN-System Spuren hinterlassen haben. Dieser Aspekt kommt ein wenig zu kurz. Erwähnt werden die beiden deutschen Präsidenten der Generalversammlung, Freiherr von Wechmar aus der BRD im Jahr 1980 und Peter Florin im Jahr 1987 aus der DDR. Verdient erwähnt zu werden, hätten vielleicht auch der erste deutsche UN-Spitzenbeamte, Helmut Debatin (Controller in den 1970er Jahren), Karl-Theodor Paschke, der Pionier des im Jahr 1994 errichteten Amtes für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS) oder die deutschen Richter am Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ), Hermann Mosler, Carl-August Fleischhauer, Bruno Simma und – seit dem Jahr 2021 – Georg Nolte.

Immerhin schließt der Autor das Buch mit dem Hinweis auf den Zukunftsgipfel (Summit of the Future) im Herbst 2024 ab, dessen Vorbereitung auf Ebene der Generalversammlung der deutschen Ständigen Vertreterin bei den Vereinten Nationen, Antje Leendertse, zusammen mit ihrem namibischen Kollegen, Neville Gertze, anvertraut wurde. Diesem Gipfel sehen Hüfner und sicher auch die Leserschaft mit Spannung entgegen.



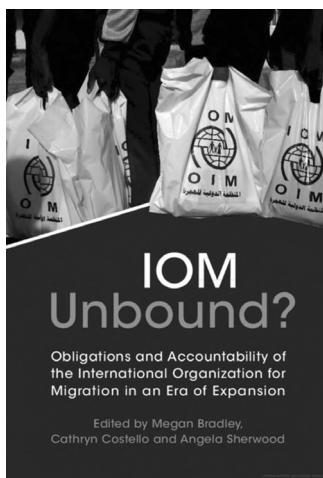
Klaus Hüfner

**Deutsche Mitarbeit
im System der
Vereinten Nationen
1950-2023**

Berlin: Frank & Timme
2023, 152 S.,
29,80 Euro

Grenzenloses Mandat?

Ekkehard Strauß



Megan Bradley/
Cathryn Costello/
Angela Sherwood
(Eds.)

IOM Unbound?
Obligations and
Accountability of the
International
Organization for
Migration in an Era of
Expansion

Cambridge:
Cambridge University
Press 2023, 467 S.,
90,00 Brit. Pfund

Die Beiträge dieses Sammelbands wenden sich an alle, die sich für die normativen Verpflichtungen und die Rechenschaftspflicht (accountability) der Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM) interessieren. Nach Ansicht der Herausgeber befindet sich die IOM nach einer ›Ära der Expansion‹ mit dramatischem Wachstum der Mitgliederzahl, des Budgets, der Bediensteten, der Büros, der Aktivitäten, der Begünstigten und der Zuständigkeiten an einem kritischen Punkt ihrer operationellen und normativen Rolle. Spätestens seit der Verabschiedung des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im Jahr 2018 habe die IOM mit der Koordination ihrer Umsetzung eine herausgehobene und machtvolle Stellung innerhalb der internationalen Migrationssteuerung eingenommen.

Die IOM wird mithilfe von Methoden der internationalen Beziehungen einschließlich qualitativer Interviews mit IOM-Bediensteten und Partnern hinsichtlich ihrer Verpflichtungen als internationale Organisation, ihrer Rechenschaftspflicht und der Hintergründe ihrer Expansionsdynamik analysiert. Dabei beziehen die Autorinnen und Autoren sowohl rechtliche als auch politische Verpflichtungen ein. Die Rechenschaftspflicht beinhaltet die Verhinderung und Sanktionierung von unethischem, illegalem oder unangemessenem Verhalten, insbesondere von Autoritätspersonen, und der Gewährleistung der Einhaltung legitimierender Normen, Standards und Erwartungen. In den

verschiedenen Kapiteln kehren dabei als Schlüsselthemen die rechtliche Konsequenzen aus dem Status als zugehörige Organisation der UN, die Folgen des Fehlens eines formellen Schutzmandats in der IOM-Verfassung für die Geltung menschenrechtlicher Verpflichtungen und Normen des humanitären Völkerrechts sowie die Funktion der IOM als nichtnormative Organisation immer wieder.

Die einzelnen Beiträge füllen wichtige Lücken in der wissenschaftlichen Analyse der IOM und geben Hinweise für weiteren Forschungsbedarf für die Weiterentwicklung der Organisation. In ihren Schlussfolgerungen fordern die meisten Autorinnen und Autoren eine Reform der IOM-Verfassung, um die Rechenschaftspflicht den Tätigkeiten anzupassen. Die Möglichkeiten einer Reform sind in einem Kontext, in dem die IOM direkte Forderung der Mitgliedsstaaten im Rahmen einer restriktiven internationalen Migrationspolitik erfüllt, jedoch eher pessimistisch zu bewerten. Daher sind Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit mit normenbasierten UN-Organisationen auf der Projektebene und die schrittweise Entwicklung notwendiger Rechtspositionen der IOM in internen Regelungen und gemeinsame Erklärungen, wie etwa mit dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) und dem Hohen Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) eher umsetzbar.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Resolution der Generalversammlung und nicht verabschiedete Resolutionentwürfe sowie Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von April und Mai 2024 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

Generalsversammlung				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Mitglieder	A/RES/ES-10/23, Anlage	10.5.2024	Die Generalversammlung stellt fest, dass der Staat Palästina die Voraussetzungen für die Aufnahme als Mitglied in die Vereinten Nationen gemäß der Charta der Vereinten Nationen erfüllt und deshalb als Mitglied aufgenommen werden sollte. Sie beschließt, die in der Anlage zu dieser Resolution enthaltenen Modalitäten für die Teilnahme Palästinas an den Tagungen und der Arbeit der Generalversammlung anzunehmen.	angenommen +143; –9 (u.a. USA); =25 (u.a. Deutschland)
Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Mitglieder	S/2024/312	18.4.2024	Der von Algerien vorgelegte Resolutionentwurf wurde aufgrund der Gegenstimme eines ständigen Mitglieds nicht verabschiedet. Im Falle seiner Annahme hätte die Resolution der Generalversammlung empfohlen, den Staat Palästina als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen.	Veto +12; –1 (USA); =2 (Schweiz, Vereinigtes Königreich)
Nichtverbreitung im Weltraum	S/2024/302	24.4.2024	Der von Japan und den USA vorgelegte Resolutionentwurf, der erstmalig das Thema Nichtverbreitung im Weltall behandelte, wurde aufgrund der Gegenstimme eines ständigen Mitglieds nicht verabschiedet. Im Falle seiner Annahme hätte der Sicherheitsrat bekräftigt, dass alle Vertragsparteien verpflichtet sind, den Weltraumvertrag uneingeschränkt einzuhalten und unter anderem keine Gegenstände, die Kernwaffen oder andere Massenvernichtungswaffen tragen, in eine Erdumlaufbahn zu bringen und weder Himmelskörper mit derartigen Waffen zu bestücken noch solche Waffen im Weltraum zu stationieren. Mit Besorgnis betonte der Rat, dass die Detonation einer Kernwaffe oder der Einsatz jeder anderen Art von Massenvernichtungswaffen im Weltraum schwerwiegende Folgen für die Interessen aller Mitgliedstaaten nach sich ziehen könnte.	Veto +13; –1 (Russland); =1 (China)
	S/2024/383	20.5.2024	Der von Russland vorgelegte Resolutionentwurf wurde nicht verabschiedet, da er nicht die notwendige Stimmenzahl erhielt. Im Falle seiner Annahme hätte der Sicherheitsrat mit Besorgnis betont, dass die Einbringung von Gegenständen, die Kernwaffen oder andere Massenvernichtungswaffen tragen, in eine Erdumlaufbahn, die Bestückung von Himmelskörpern mit derartigen Waffen oder die Stationierung solcher Waffen im Weltraum schwerwiegende Folgen für die Interessen aller Mitgliedstaaten nach sich ziehen könnte, darunter unter anderem die negativen Auswirkungen auf die langfristige Nachhaltigkeit von Weltraumtätigkeiten und somit auf die nachhaltige Entwicklung auf der Erde.	Veto +7; –7 (Frankreich, Japan, Malta, Republik Korea, Slowenien, Vereinigtes Königreich, USA); =1 (Schweiz)
Sudan/Südsudan	S/RES/2729(2024)	29.4.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) bis zum 30. April 2025 zu verlängern.	angenommen +13; –0; =2 (China, Russland)
Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten	S/RES/2730(2024)	24.5.2024	Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten auf, humanitäres Personal sowie das Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal, einschließlich des nationalen Personals und der Ortskräfte, im Einklang mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zu achten und zu schützen.	angenommen +14; –0; =1 (Russland)

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsow.
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
Generalsekretär/in: n.n.

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:

Berliner Wissenschafts-Verlag
Ein Imprint der Franz Steiner Verlag GmbH, Stuttgart
Maybachstraße 8, 70469 Stuttgart
Telefon: +49 (0)711 | 2582-204
Telefax: +49 (0)711 | 2582-390
E-Mail: service@steiner-verlag.de
Internet: www.steiner-verlag.de

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

Bezugsbedingungen:

Die aktuellen Abonnement-Angebote und Bezugsbedingungen können über die Internetseite www.steiner-verlag.de/brand/Vereinte-Nationen aufgerufen werden.
Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: service@steiner-verlag.de
Telefon: + 49 (0)711 | 2582-204
Telefax: +49 (0)711 | 2582-390
sowie der Buchhandel.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Ann-Kristin Harder (verantwortlich)
marketing@steiner-verlag.de
Die Mediadata sind abrufbar unter www.steiner-verlag.de

© 2024

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

Dr. Ekkehard Griep (Vorsitzender)
Karin Kortmann (stv. Vorsitzende)
Carolin Maluck (stv. Vorsitzende)
Prof. Dr. Ekkehard Strauß (stv. Vorsitzender)
Katharina Borchardt
Dr. Martin Kilgus
Sara Nanni, MdB
Anne Schilling
Timo Vogler
Vanessa Vohs
Dr. Thomas Weiler
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. Nicole Deitelhoff
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Detlef Dzembitzki
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Barbara Hendricks
Dr. Christoph Heusgen
Prof. Dr. Klaus Hübner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Silvie Kreibiehl
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Barbara Lochbihler
Winfried Nachtwei
Karin Nordmeyer
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
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
Heidmarie Wieczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

Dr. Steffen Bauer
Dr. Marianne Beisheim
Prof. Dr. Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Ronny Patz
Prof. Dr. Manuela Scheuermann
Prof. Dr. Dominik Steiger
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

Landesverband Bayern
Vorsitzende: Carolin Maluck
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: Tobias Fuchs
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Sarah Duryea
info@dgvn-sachsen.de

Vorschau

Die nächste Ausgabe, Heft 4/2024, zum Thema ›UN-Zukunftsgipfel‹ erscheint im August 2024.

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