



VEREINTE NATIONEN

3|20

68. 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

Krisen früher erkennen

Langfristiger Frieden in Liberia?

Lesley Connolly

Klima, Krisen und Konflikte

Kira Vinke

Mit urbaner Kreativität und Kooperation gegen globale Krisen

Jonas Freist-Held

Taten statt warten

Liebe Leserinnen und Leser,

niemand dankt einem, wenn etwas Bedrohliches nicht eingetreten ist, weil es verhindert werden konnte. So in etwa verhält es sich mit der politischen Krisenprävention: Nur wenige UN-Mitgliedstaaten sind nach wie vor bereit, politische und finanzielle Ressourcen in die Prävention zu investieren, um damit Krisen und bewaffnete Konflikte oder gar ihr Wiederaufflammen aktiv zu verhindern. Das öffentliche Interesse ist oft gering, wenn keine direkte Betroffenheit existiert. Die Folge von eskalierenden politischen Krisen können langwierige, grenzüberschreitende reale oder virtuelle Konflikte, enorme Kosten von Menschenleben sowie aufwändige und gefährliche UN-Friedenssicherungseinsätze in den betroffenen Gebieten sein. Die Autorinnen und Autoren dieser Ausgabe zeigen auf, in welchen Themenfeldern Krisenprävention nötig ist und wie sie aussehen kann, um eine anfängliche Krise erst gar nicht zu einem gewaltsamen Konflikt werden zu lassen.



Im Jahr 2018 veröffentlichte UN-Generalsekretär António Guterres seinen Bericht über die umzusetzenden Empfehlungen zur Aufrechterhaltung des Friedens (sustaining peace). [Lesley Connolly](#) überprüft dieses Konzept am Beispiel Liberias, das als ein Testfall für die Umsetzung dieser Friedensagenda gilt. Im Verlauf der COVID-19-Pandemie konnten die UN bereits beobachten, dass die Pandemie das Risiko für die Ausübung von Gräueltaten insgesamt erhöht, so [Adama Dieng](#) in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. [Kira Vinke](#) sieht die Corona-Krise als das Ergebnis einer grundlegenden Entfremdung zwischen Mensch und Natur. Um noch größeren Herausforderungen vorzubeugen, muss Krisenprävention den Schutz der menschlichen Lebensgrundlagen – Biodiversität und das Weltklima – stärker einbeziehen. Ein besonderer Ort sind Städte, die überall auf der Welt mit den Folgen globaler Herausforderungen wie dem Klimawandel, Migration oder sozialer Ungleichheit kämpfen – allesamt Risikofaktoren für Konflikte. [Jonas Freist-Held](#) zeigt auf, wie die kolumbianische Metropole Medellín mit innovativen Lösungen stellvertretend für andere Städte eindrucksvoll Pionier im Kampf für eine nachhaltigere und gerechtere Welt werden könnte.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.
Bleiben Sie gesund.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

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

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Krisen früher erkennen

- 99 **Langfristiger Frieden in Liberia?**
Lesley Connolly
- 100 **Drei Fragen an | Adama Dieng**
- 106 **Klima, Krisen und Konflikte**
Kira Vinke
- 112 **Mit urbaner Kreativität und Kooperation
gegen globale Krisen**
Jonas Freist-Held

Im Diskurs

- 118 **Standpunkt | Wir brauchen eine stärkere
Weltgesundheitsorganisation!**
Daniela Braun
- 119 **COVID-19: Stresstest für die
Vereinten Nationen**
Stéphanie Fillion
- 125 **Höchste Zeit für ein Abkommen
gegen die Plastikflut**
Annett Mängel

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Politik und Sicherheit**
- 131 Sicherheitsrat | Tätigkeit 2019
Judith Thorn
- 134 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Menschenrechtsrat | Tagungen 2019
Theodor Rathgeber
- 137 **Rechtsfragen**
Völkerrechtskommission | 71. Tagung 2019
Linus Mührel
- 139 **Personalien**
- 143 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 140 Buchbesprechungen
- 144 Impressum

Langfristiger Frieden in Liberia?

UN-Generalsekretär António Guterres veröffentlichte im Jahr 2018 seinen Bericht über die umzusetzenden Empfehlungen zur Aufrechterhaltung des Friedens. Angesichts des Abzugs der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) und der politischen Veränderungen gilt das Land als ein Testfall für die Umsetzung des Friedenskonzepts.



Lesley Connolly,
ist Beraterin für globale
Friedenskonsolidierung am
Life&Peace Institute (LPI) in New
York.

✉ lesley.connolly@life-peace.org

Das Konzept der ›Aufrechterhaltung des Friedens‹ (sustaining peace) ging aus dem Bericht des Sachverständigenbeirats für die Überprüfung der Architektur der Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen im Jahr 2015 hervor.¹ In seinem Bericht stellte das Gremium fest, dass die Aufrechterhaltung des Friedens eine Schlüsselaufgabe der Vereinten Nationen ist, ihr jedoch »weltweit zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt, nicht die angemessene Priorität eingeräumt und sie nicht mit den ausreichenden Ressourcen ausgestattet« wird.² Auf den Bericht folgten zwei Resolutionen zur Friedenskonsolidierung und Friedenserhaltung, die im Jahr 2016 vom Sicherheitsrat und der Generalversammlung verabschiedet wurden, sowie der Folgebericht des Generalsekretärs António Guterres im Januar 2018. Dieser verfolgte die Forderung nach einem Umdenken in den Vereinten Nationen zur Friedenskonsolidierung weiter.³

Liberia, ein Land, dass sich derzeit im Übergang befindet, gilt als eines der ersten Testfälle für die Umsetzung der Empfehlungen des Generalsekretärs zur Friedenskonsolidierung und Friedenserhaltung. Mit dem Abzug der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL) nach Beendigung ihres Man-

dats im März 2018 wurde ein eigenständiges UN-Landesteam (UN Country Team – UNCT) eingesetzt. Liberia wird seit Januar 2018 von einer neuen Regierung unter Präsident George Weah geführt.

Ziel und Prozess zugleich

Die Aufrechterhaltung des Friedens wird »als Ziel und als Prozess zur Schaffung einer gemeinsamen Vision einer Gesellschaft verstanden [...], durch den sichergestellt wird, dass den Bedürfnissen aller Teile der Bevölkerung Rechnung getragen wird.« Er umfasst Aktivitäten, Konflikte zu verhindern, gegen ihre Ursachen vorzugehen, für nationale Aussöhnung zu sorgen sowie zum Wiederaufbau und zur Entwicklung überzugehen.⁴ Diese Definition ändert den Friedenskonsolidierungsansatz der UN von einem linear verlaufenden Prozess zu einem, der vor, während und nach einem Konflikt stattfindet. Auch der Ausgangspunkt der Analyse veränderte sich: Wurden zunächst nur die Risikofaktoren in Betracht gezogen, werden nun die Faktoren, die eine Gesellschaft widerstandsfähig machen, berücksichtigt, wobei der Schwerpunkt auf Prävention anstatt auf Reaktion liegt.

Bei der Umsetzung dieser Empfehlungen konzentrieren sich die Vereinten Nationen auf vier Hauptbereiche: effektive Führung und Rechenschaftspflicht; operative und politische Kohärenz zwischen allen UN-Akteuren; stärkere Partnerschaften mit nationalen, regionalen und lokalen Akteuren; und eine angemessene Unterstützung durch das UN-Sekretariat und die Mitgliedstaaten.

Der Generalsekretär wird in diesem Jahr seinen dritten Bericht über die Fortschritte der Umset-

¹ Dieser veränderte und aktualisierte Beitrag basiert auf Lesley Connolly/Laurie Mincieli, *Sustaining Peace in Liberia: New Reforms, New Opportunities?*, International Peace Institute (IPI), 28.5.2019, www.ipinst.org/2019/05/sustaining-peace-in-liberia-new-reforms-new-opportunities; UN Doc. A/69/968–S/2015/490 v. 30.6.2015, S. 11.

² UN Doc. A/69/968–S/2015/490 v. 30.6.2015, S. 12.

³ UN Doc. A/72/707–S/2018/43 v. 18.1.2018.

⁴ UN Doc. S/RES/2282 v. 27.4.2016; A/RES/70/262 v. 27.4.2016; A/RES/70/262 v. 12.5.2016.

Drei Fragen an Adama Dieng

Welche Lehren hat die internationale Staatengemeinschaft aus dem Völkermord in Ruanda gezogen?

Prävention und Rechenschaftspflicht bei Gräueltaten sind entscheidend für den internationalen Frieden und die Stabilität. Warnzeichen, die auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen hindeuten, können frühzeitig wahrgenommen werden. Der Völkermord an den Tutsi in Ruanda im Jahr 1994 hätte verhindert werden können. Die Signale waren eindeutig. Doch seitens der relevanten internationalen Akteure gab es keine klare Verpflichtung, um die zur Verhinderung des Völkermords notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Nach wie vor werden Gräueltaten verübt und die zuständigen Behörden haben sich bisher nicht eindeutig dazu verpflichtet, frühzeitig zu handeln, sobald die ersten besorgniserregenden Anzeichen wahrgenommen werden. Wir müssen uns stärker auf die Prävention von Gräueltaten konzentrieren, anstatt auf sie zu reagieren.

Spiele Hassreden bei der Krisenentstehung eine Rolle?

Es gibt keine völkerrechtliche Definition von Hassreden. Hassreden beruhen oft auf Intoleranz und Hass und sie können diese Gefühle hervorrufen. Sie können den nationalen und sozialen Zusammenhalt untergraben, Ungleichheit und Diskriminierung verstärken und zu Feindseligkeit, Gewalt sowie zum Völkermord aufstacheln. Dies ist nach dem Völkerrecht verboten.

Wie wirkt sich COVID-19 auf die Prävention von Völkermorden aus?

Wie in dem von meinem Büro entwickelten Analyserahmen für Gräueltaten angegeben, geschehen diese Verbrechen nicht über Nacht. Zur Verhütung von Gräueltaten gehört es, Risikofaktoren und Frühwarnzeichen zu identifizieren und anzugehen, um eine Eskalation zu verhindern. In Krisenzeiten ist es jederzeit möglich, dass sich die Risikofaktoren verschärfen. Im Verlauf der COVID-19-Pandemie haben wir bereits beobachten können, dass viele Faktoren das Risiko für die Ausübung von Gräueltaten erhöht haben. In einigen Staaten werden gefährdete Bevölkerungsgruppen diskriminiert. Unsere Maßnahmen in Reaktion auf COVID-19 müssen die bestehenden kontextspezifischen Risikofaktoren berücksichtigen und sicherstellen, dass diese die Situation nicht verschärfen, sondern alle Bevölkerungsgruppen geschützt werden. Dies ist die Zeit der Solidarität und der Inklusion, nicht der Spaltung und des Hasses.



Adama Dieng,
geb. 1950, ist seit dem Jahr 2012 Untergeneralsekretär und Sonderberater des UN-Generalsekretärs zur Verhütung von Völkermord.

UN Photo: Paulo Filgueiras

zung veröffentlichen.⁵ Im Folgenden wird ein Blick auf die Umsetzung dieser vier Bereiche im Fall Liberia geworfen und aufgezeigt, wo mehr Unterstützung oder Aufmerksamkeit erforderlich ist.

Effektive Führung

Für die Umsetzung der Empfehlungen zur Aufrechterhaltung des Friedens ist eine starke Führungsrolle entscheidend – so insbesondere die Rolle des Residierenden Koordinators (Resident Coordinator – RC) und des UN-Landeteams.⁶ Seine Koordination umfasst alle operativen Aktivitäten der im Bereich Entwicklung involvierten Organisationen innerhalb des UNCT, mit dem Ziel, die Bemühungen des Landes zur Erreichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) zu unterstützen. Zusätzlich ist es die Aufgabe des RC, sein UNCT mit dem Hohen Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR), mit internationalen Gebern und den Entwicklungspartnern der jeweiligen Gastregierung sowie der Zivilgesellschaft zusammenzubringen.

Das Mandat der UNMIL endete am 30. März 2018. Mit dem Rückzug der Truppen wurde der Sudanese Yacoub El Hillo zum Residierenden Koordinator für die neue UN-Mission in Liberia ernannt. Er war bereits seit dem Jahr 2016 stellvertretender UN-Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der UNMIL und Residierender Vertreter des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Mit seiner Ernennung wurde sichergestellt, dass das umfangreiche Wissen über das gesamte Umfeld und die beteiligten Akteure in der Übergangszeit nicht verloren ging. El Hillo konnte seine Rolle also auch in kritischen Momenten effektiv wahrnehmen.

In seiner neuen Funktion delegierte El Hillo – im Einklang mit den anstehenden Reformen des Entwicklungssystems und der Entkoppelung des RC und des Residierenden Vertreters (Resident Representative – RR) – die Verantwortung für alle den Bereich Entwicklung betreffenden Aktivitäten weitestgehend an das UNDP. Dennoch sah sich El Hillo einer Reihe von Herausforderungen gegenüber, die sich vor allem aus der Änderung der langjährigen Programmverantwortlichkeit des RC und des RR ergaben.⁷ Eine der größten Herausforderungen betraf die komplizierten Berichtsebenen. Der RC leitet und unterstützt das UNCT und stimmt das gesamte Engagement der Mission mit dem Gastland ab. Dagegen müssen die UN-Organisationen hinsichtlich ihrer individuellen Mandate in erster Linie ihrem jeweiligen Amtssitz gegenüber Rechen-

schaft ablegen. Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem RC sowie die gemeinsame Umsetzung des Programms des UN-Landteams ist zweitrangig. Da der RC jedoch das UNCT leitet und für die Koordinierung des gesamten Teams verantwortlich ist, ist es notwendig, dass die einzelnen Organisationen direkt an ihn berichten. Dies ist allerdings nicht verpflichtend und es obliegt also dem RC selbst, ein neues Berichtssystem einzurichten.

Zusammenarbeit innerhalb des UNCT

Um die neue Rolle des RC zu stärken, wurde in Liberia ein erweitertes Büro des Residierenden Koordinators (RCO) geschaffen. Es besteht aus drei Einheiten: der Zentralen Koordinierungsgruppe (Core Coordination Unit), der Gruppe für Friedens-, Politik- und Entwicklungsfragen (Peace, Political and Development Unit – PPDU) und des Koordinierungsteams Multi-Partner-Treuhandfonds für Liberia/Friedenskonsolidierungsfonds (Liberia Multi-Partner Trust Fund/Peacebuilding Fund Coordination Team – LMPTF/PBF). Gemeinsam unterstützen diese drei Einheiten die Arbeit des RC und verbessern die Koordination und Kohärenz innerhalb des UNCT.

Die Zentrale Koordinierungsgruppe ist unter anderem für die »strategische Planung, die Überwachung und Evaluierung sowie die strategische Kommunikation und Verhandlungen« verantwortlich.⁸ Zur besseren Koordinierung des Teams führte El Hillo beispielsweise ein, täglich sein gesamtes UNCT über seinen Terminplan zu informieren. Dies mag zunächst als ein kleiner Schritt erscheinen, doch diese Maßnahme stärkt die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch und verbessert das Verständnis innerhalb des UNCT.

Die PPDU stellt »Analysen zur politischen Lage zur Verfügung, hält den Kontakt zu politischen und zivilgesellschaftlichen Netzwerken aufrecht und unterhält Beziehungen zu hochrangigen Regierungsvertretern sowie zur internationalen Gemeinschaft, einschließlich der Geberländer«.⁹ Das Team

initiierte zudem die Verteilung einer wöchentlichen Analyse der wichtigsten Entwicklungen und Risiken im Land, die auf Informationen verschiedener UN-Organisationen sowie auf Medienberichten und Regierungsanalysen beruht. Dieses Briefing wird dem gesamten UNCT, dem Büro der Vereinten Nationen für Westafrika und den Sahel (United Nations Office for West Africa and the Sahel – UNOWAS),

Die Büros aller in Liberia ansässigen UN-Organisationen wurden mit dem Büro der AU im ›One UN House‹ zusammengelegt.

der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (Economic Community of West African States – ECOWAS), der Afrikanischen Union (African Union – AU), internationalen Entwicklungspartnern sowie UN-Organisationen in New York zur Verfügung gestellt. Es ist ein wichtiges Instrument des RCO, um die weitere Programmarbeit in Liberia kohärent und integrativ zu gestalten.

Um die Zusammenarbeit innerhalb des UNCT zu verbessern, wurden im März 2018 die Büros aller in Liberia ansässigen UN-Organisationen, -Fonds und -Programme mit dem Büro der AU in einem Gemeinschaftskomplex, dem ›One UN House‹ am Pan-African-Plaza in Monrovia, zusammengelegt.¹⁰ Dieser Schritt hat die Programmarbeit gestärkt und Arbeitsprozesse werden effektiver abgestimmt. Gleichzeitig werden Kosten in Höhe von über einer Million US-Dollar pro Jahr eingespart. Diese Umstellungen der Arbeitsweise sind einerseits innovativ. Andererseits ist es zu früh, um ihre positive Wirkung auf einen langfristigen Frieden in Liberia wirklich einschätzen zu können. Im Juni 2019 wurde El Hillo zum stellvertretenden Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs in Libyen ernannt. Kingsley Opuku Amaning aus Ghana übernahm übergangsweise das Amt des RC in Liberia und leitet gegenwärtig das UN-Landteam.

⁵ In seinem ersten Bericht dokumentierte der Generalsekretär die Fortschritte der UN bei der Umsetzung friedensschaffender und friedenserhaltender Empfehlungen. Im April 2018 verabschiedeten der Sicherheitsrat die Resolution 2413 vom 26.4.2018 und die Generalversammlung Resolution 72/276 vom 30.4.2018. Diese Resolutionen forderten einen Zwischenbericht, der im Jahr 2019 fällig war, einen zweiten Bericht, der im Jahr 2020 fällig ist, sowie eine ausführlichere Analyse der Umsetzung als Teil der Überprüfung der UN-Friedenskonsolidierungsarchitektur im Jahr 2020.

⁶ UN Doc. A/72/707-S/2018/43, a.a.O. (Anm. 3), S. 7.

⁷ Ana Maria Lebeda, UNDP Administrator Updates Member States on Resident Coordinator System Reforms, International Institute for Sustainable Development (SDG Knowledge Hub), 4.12.2018, sdg.iisd.org/news/undp-administrator-updates-member-states-on-resident-coordinator-system-reforms/

⁸ United Nations in Liberia, The UN Resident Coordinator Office, liberia.un.org/en/about/about-the-resident-coordinator-office

⁹ Ebd.

¹⁰ Siehe liberia.un.org/en/contact-us

Operative und politische Kohärenz

Um operativ und politisch kohärent agieren zu können, muss das UNCT als erstes eine einheitliche und umfassende Vorortanalyse vornehmen. Diese Analyse wird gemeinsam mit einer Vielzahl von Akteuren, insbesondere mit der Regierung, ausgearbeitet, um die individuell festgelegten Prioritäten aufeinander abstimmen und eine klare umfassende Vision formulieren zu können, wie der Frieden im Land aufrechterhalten werden kann.

Eine der ersten Aufgaben des RC in Liberia war die Ausarbeitung des Kooperationsrahmens der Vereinten Nationen für die nachhaltige Entwicklung 2020–2024 (United Nations Sustainable Development Cooperation Framework – UNSDCF),

Der Schlüssel zur Aufrechterhaltung des Friedens liegt in der Zusammenarbeit.

der als Leitdokument auf neuen Richtlinien basiert. Aufgrund des zeitgleichen Regierungswechsels in Liberia wurde dieser Prozess mit der Ausarbeitung eines neuen nationalen Entwicklungsplans der Regierung (Pro-Poor Agenda for Prosperity and Development – PAPD) abgestimmt. Infolgedessen konnten die UN-Prioritäten sowie jene der Regierung aufeinander abgestimmt und ein kohärenter Ansatz zur Erhaltung des Friedens in Liberia entwickelt werden. Der im August 2019 beschlossene UNSDCF wurde in enger Abstimmung mit der Regierung, den Entwicklungspartnern, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft erarbeitet. Auf hoher Ebene wurde ein gemeinsamer Lenkungsausschuss der Regierung Liberias und den UN geschaffen. Den Vorsitz teilen sich der RC und der Minister für Finanzen und Entwicklungsplanung. Auf Arbeitsebene setzt sich ein Kernteam des UN-Kooperationsrahmens aus Mitgliedern des UNCT, der Regierung Liberias und zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs) zusammen.

Das Schlussdokument untermauert das PAPD, indem es sich auf dieselben vier thematischen Säulen konzentriert: menschliche Entwicklung, Wirtschaft

und Arbeitsplätze, Erhaltung des Friedens sowie Regierungsführung und Transparenz. Jede dieser Säulen umfasst eine Reihe von Ergebnissen und Indikatoren, an denen sich die UN orientieren. Das UNSDCF berücksichtigt die »kollektiven Entwicklungsanstrengungen der Regierung Liberias, der UN-Familie, der Entwicklungspartner, des Privatsektors und der zivilgesellschaftlichen Organisationen«. ¹¹ Dies verdeutlicht schließlich, worin der Schlüssel zur Aufrechterhaltung des Friedens liegt – in der Zusammenarbeit.

Nach der Verabschiedung des Dokuments liegt der Fokus nun auf dem gemeinsamen Erreichen der festgelegten Prioritäten. Für jeden Bereich des PAPD wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, der jeweils ein Mitglied des UNCT angehört. Präsident Weah hat den Vorsitz des nationalen Lenkungsausschusses des PAPD inne. Diesem gehören darüber hinaus Mitglieder verschiedener Ministerien sowie der wichtigsten Entwicklungspartner des Landes, also auch den Vereinten Nationen, an. Hinsichtlich der Finanzierung des PAPD arbeiten die UN eng mit der Regierung zusammen. Der Multi-Partner-Treuhandfonds für Liberia verfügt über einen eigenen nationalen Finanzrahmen, der es ermöglicht, Regierungsstellen und Initiativen direkt zu finanzieren. Der RC und der Minister für Finanzen und Entwicklungsplanung haben den gemeinsamen Vorsitz des LMPTF-Lenkungsausschusses inne. Des Weiteren gehören dem Ausschuss Mitglieder der liberianischen Regierung, den Vereinten Nationen, Geberländern und CSOs an. Es ist das entscheidende Gremium, das die Finanzierungsprioritäten festlegt. ¹²

Partnerschaften

Regionale und subregionale Organisationen

Regionale und subregionale Organisationen verfügen meist über das umfangreichste Wissen hinsichtlich des Arbeitsumfelds und des Netzwerks beteiligter Akteure. Daher plädiert der Bericht des Generalsekretärs dafür, dass die UN die Zusammenarbeit mit diesen Organisationen sowohl im UN-Sekretariat als auch vor Ort verstärken. Mit dem Abzug der UNMIL und der Übergabe der Verantwortung an das UNCT ging ein Großteil der Verantwortung auf die AU und die ECOWAS über. ¹³

¹¹ The United Nations in Liberia, Government of Liberia, UN and Development Partners Sign 5-Year Sustainable Development Cooperation Framework in Support of the Pro Poor Agenda for Prosperity and Development, 19.8.2019, liberia.un.org/en/13412-government-liberia-un-and-development-partners-sign-5-year-sustainable-development

¹² United Nations, Liberia Transition, Multi-Partner Trust Fund, Terms of Reference, 2017, www.undp.org/content/dam/unct/liberia/img/documents/Draft_TOR_Liberia%20Transition_MPTF_revised_with_NY_comments_1_December_2017.pdf

¹³ UN Doc. A/72/707-S/2018/43, a.a.O. (Anm. 3).

Die ECOWAS spielt in Liberia bei der Unterstützung der Programmarbeit eine bedeutende Rolle. Sie unternimmt erhebliche Anstrengungen, um die Einbindung der Zivilgesellschaft sicherzustellen. Daher hält die ECOWAS ein monatliches Treffen aller relevanten Akteure in Monrovia ab. Die Zivilgesellschaft hat hier die Möglichkeit, die Teilnehmenden über ihre Programmarbeit im Land regelmäßig zu informieren und dringende Probleme vorzubringen. Diese monatlichen Treffen haben die ECOWAS ins Zentrum der lokalen und internationalen Zusammenarbeit gerückt und tragen dazu bei, dass die Analyse, der Informationsaustausch und die Programmarbeit effektiver gestaltet werden. Um einige der von der UNMIL initiierten Maßnahmen fortzuführen, hat die ECOWAS beispielsweise die Leitung des ehemaligen landesweit tätigen UN-Radios übernommen. Darüber hinaus nimmt die ECOWAS neben den UN eine Finanzierungsrolle ein. Sie vergibt Fördergelder an CSOs, die mit Aktivitäten zur Aufrechterhaltung des Friedens beitragen.

Das Verbindungsbüro der AU ist ebenfalls im UN-Gebäudekomplex untergebracht; das ECOWAS-Gelände schließt sich daran an. Das Büro spielt eine bedeutende Rolle bei der Überwachung der Fortschritte im Friedensprozess sowie bei der Risikoerkennung, um schließlich an die AU-Mitgliedstaaten sowie an den Amtssitz der AU in Addis Abeba zu berichten. Es unterstützt, beobachtet und überwacht die Umsetzung des PAPD und beteiligt sich gemeinsam mit wichtigen Entwicklungspartnern an der Friedenskonsolidierung. Die verstärkte Koordinierung des politischen Engagements der Vereinten Nationen und der AU auf höchster Ebene lässt erkennen, dass beide Organisationen in Liberia ihr politisches Engagement, ihre Normen und ihre Strategien miteinander abgestimmt haben. Darüber hinaus besteht Einigkeit darüber, welche zentrale Rolle die regionalen Partner langfristig im Land spielen werden.

Organisationen der Zivilgesellschaft

CSOs in Liberia nehmen eine wichtige Rolle im Friedensprozess ein, so beispielsweise jene von der Friedensnobelpreisträgerin Leymah Gbowee geleitete Organisation ›Women of Liberia Mass Action for Peace‹. Der Index für sozialen Zusammenhalt und Aussöhnung verdeutlichte, dass der Zivilge-

sellschaft und den religiösen Institutionen in Liberia mehr Vertrauen entgegengebracht wird als den staatlichen Organen.¹⁴ Die Zivilgesellschaft kann eine wichtige Quelle zur Stärkung eines Landes sein, indem sie Ideen liefert, Einfluss ausübt und Tätigkeitsfelder festlegt mit dem Ziel, Konflikte zu verhindern und den Frieden zu erhalten.

Die Vereinten Nationen haben einige Anstrengungen unternommen, um in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft die Ursachen des Konflikts in Liberia anzugehen. Ein positives Beispiel ist das von der PBF finanzierte Projekt, das in Zusammenarbeit mit dem UNDP, der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization – FAO) und der liberianischen Regierung initiiert wurde: CSOs in Liberia werden finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, um an drei Brennpunkten Multi-Akteur-Plattformen einzurichten und die Gemeinden mit den Konzessionsgesellschaften zusammenzubringen. Landstreitigkeiten werden so friedlich beigelegt. Dieses Programm zielt auf eine der Hauptursachen für Konflikte ab, es bietet Vermittlungsdienste, fördert neue Anbau- und Marktchancen zur vielfältigen Gestaltung der Lebensgrundlagen und verringert die Abhängigkeit der Gemeinden von Konzessionsgesellschaften.¹⁵ Die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Zivilgesellschaft ist eines

Die UN haben Anstrengungen unternommen, um in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft die Ursachen des Konflikts anzugehen.

der stärksten Mittel zur Unterstützung von Partnerschaften und Initiativen.

Zwar gibt es weitaus mehr Beispiele für das gemeinsame Engagement der Vereinten Nationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber die UN tun sich immer noch schwer damit, wirksam und systematisch mit CSOs zusammenzuarbeiten. Frustration breitet sich innerhalb der stark engagierten CSOs aus. Sie verweisen darauf, dass die Vereinten Nationen zu strenge bürokratische Verfahren praktizieren, dass Mandate unklar formuliert sind oder

¹⁴ Siehe Social Cohesion and Reconciliation (SCORE) Index for Liberia, 2016, scoreforpeace.org/en/liberia/2016-General%20population-1

¹⁵ UNDP Multi-Partner Trust Fund Office, Project Factsheet: PBF/IRF-230: Strengthening Conflict Prevention Through Establishment of Multi-Stakeholder Platforms and Improved Alternative Livelihoods in Concession Areas, mptf.undp.org/factsheet/project/00108368

sich überschneiden und der Zugang zu Finanzmitteln hohe Hürden aufweist. Beim Antragsverfahren sind häufig detaillierte Unterlagen zu den Finanzen und der Organisation selbst erforderlich, über die viele lokale CSOs nicht verfügen. Darüber hinaus ist die Förderung durch die UN für gewöhnlich projektabhängig, was es kleinen CSOs erschwert, ihre Arbeit langfristig auszurichten.

Nachhaltige Finanzierungsmodelle notwendig

Die finanzielle Unterstützung der friedenskonsolidierenden Arbeit der UN und nationaler Akteure ist ein wichtiger Schwerpunkt der Empfehlungen im Bericht des Generalsekretärs. Dass die Unterstützung über die finanzielle Förderung hinausgehen muss, ist offensichtlich. Deshalb wird gefordert, dass die zwischenstaatlichen Gremien in New York,

Die finanzielle Unterstützung der friedenskonsolidierenden Arbeit ist eine wichtige Empfehlung des Generalsekretärs.

insbesondere die Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC), den Fokus auf jene Staaten richten, die sich für die Aufrechterhaltung des Friedens einsetzen.

Fragilität Liberias, die weiterhin bestehen, bekämpft und die Bemühungen zur Aufrechterhaltung des Friedens unterstützt werden. Bisher hat Liberia vom PBF seit seiner Einrichtung 64 Millionen US-Dollar für Projekte zur Friedensförderung erhalten. Der LMPTF ist seit seiner Einrichtung auf sechs Millionen US-Dollar gewachsen, der größte Teil davon wurde vom PBF eingezahlt.¹⁷

Der LMPTF ist so konzipiert, dass Beiträge sowohl aus traditionellen als auch aus alternativen Quellen eingehen, so etwa von Regierungen, zwischenstaatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), dem Privatsektor und gemeinnützigen Organisationen. Der Fonds ermutigt zwar dazu, die Mittel nicht zweckgebunden an Projekte zu vergeben, trotzdem können die Geber festlegen, welche Ergebnisse sie fördern wollen. Er kann sowohl nationale Einrichtungen, darunter die liberianische Regierung, als auch internationale Organisationen, die in Liberia arbeiten, direkt unterstützen. Der Fonds wird von einem Lenkungsausschuss koordiniert, dem Mitglieder der Regierung, der Zivilgesellschaft und den Vereinten Nationen angehören. Dies trägt zu einer Entscheidungsfindung bei, die alle Akteure einbindet, und so die Umsetzung der Programme zur Friedenskonsolidierung überwacht.¹⁸

Zukünftig wird der LMPTF eine immer wichtigere Rolle spielen. In der Vergangenheit kämpfte er jedoch darum, ausreichende finanzielle Rücklagen zur Finanzierung von Aktivitäten aufzubringen. Der größte Teil der erhaltenen Mittel stammt aus dem PBF. Kritik wurde laut, nach der dieser Fonds bereits hätte eingesetzt werden sollen, als Liberia noch auf der Tagesordnung des UN-Sicherheitsrats stand.

Treuhand- und Friedenskonsolidierungsfonds

Die zwei wichtigsten Finanzierungsquellen zur Aufrechterhaltung des Friedens in Liberia sind der Multi-Partner-Treuhandfonds für Liberia, der im Juli 2018 eingerichtet wurde, und der Friedenskonsolidierungsfonds der Vereinten Nationen, der seit dem Jahr 2008 in Liberia besteht. Der PBF wurde mit dem LMPTF zusammengelegt, um Finanzierungsmaßnahmen gemeinsam durchzuführen und Mittel rasch und flexibel bereitstellen zu können.¹⁶ Mit Hilfe des LMPTF sollen die Ursachen für die

Die Kommission für Friedenskonsolidierung

Die Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) verbindet zwei Arbeitsfelder der UN: Frieden und Entwicklung. Sie schafft einen Raum, in dem über Postkonflikt-Staaten regelmäßig diskutiert wird.¹⁹ Liberia ist ein Staat auf der Agenda der PBC und obwohl es seit dem Abzug der UNMIL-Truppen nicht mehr auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats steht, finden somit regelmäßige Debatten zur Situation im Land statt. Sowohl der ehemalige schwedische Vorsit-

¹⁶ UN Doc. A/69/968-S/2015/490 v. 30.6.2015, S. 44. Im Jahr 2017 stellte der PBF 157 Millionen US-Dollar für 31 Staaten bereit und erhielt 97 Millionen US-Dollar von 34 Beitragszahlern.

¹⁷ UNDP Multi-Partner Trust Fund Office, Trust Fund Fact Sheet: The Peacebuilding Fund, mptf.undp.org/factsheet/fund/PB000?fund_status_month_to=9&fund_status_year_to=2017

¹⁸ United Nations in Liberia, About the Resident Coordination, liberia.un.org/en/about/about-the-resident-coordinator-office

¹⁹ UN Doc. A/72/707-S/2018/43, a.a.O. (Anm. 3).

zende der PBC, Oolf Skoog, als auch die derzeitige schwedische Vorsitzende Anna Karin Eneström, haben sich aktiv für Liberia eingesetzt und regelmäßige Treffen sowohl auf Fach- als auch auf Botschafterebene mit UN-Bediensteten aus dem UN-Sekretariat und dem Feld, Regierungsmitgliedern sowie regionalen Akteuren einberufen. Die Treffen konzentrierten sich weitgehend auf die Umsetzung der liberianischen ›Pro-Poor Agenda‹. Im Jahr 2018 beschloss die PBC, sich der Umsetzung des PAPD zu widmen, anstatt eine weitere Erklärung über die gegenseitige Zusammenarbeit sowie einen zusätzlichen Arbeitsplan zu Liberia auszuarbeiten. Dies war ein begrüßenswerter Schritt, denn er zeigt die Kohärenz zwischen den UN und den nationalen Prioritäten auf.

Darüber hinaus übernimmt die PBC eine einzigartige Beratungsrolle für den UN-Sicherheitsrat. In dieser Funktion kann sie Debatten über die Umsetzung der Empfehlungen zur Friedenskonsolidierung und Friedenserhaltung – auch in verschiedenen Staaten – anregen. Somit wird sichergestellt, dass die Umsetzung friedenserhaltender Maßnahmen für alle Mitgliedstaaten Priorität hat. Insbesondere Skoog erfüllte diese Aufgabe sehr gut. Er brachte Liberia während der nichtständigen Mitgliedschaft Schwedens im UN-Sicherheitsrat in den Jahren 2017 und 2018 auf die Tagesordnung. So war es möglich, den Fokus im Rat hinsichtlich der Friedenskonsolidierung in Liberia zu schärfen und mit der stellvertretenden UN-Generalsekretärin Amina J. Mohammed zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass Entwicklung und Frieden Hand in Hand gehen.

Erzielte Fortschritte

Es ist zwar noch zu früh, um eindeutige Aussagen darüber treffen zu können, inwieweit die Empfehlungen des Generalsekretärs zur Friedenskonsolidierung und zur Aufrechterhaltung des Friedens zu einer wirksamen Umsetzung friedensfördernder Maßnahmen in Liberia geführt haben. Dennoch hat das UNCT Fortschritte bei der Umsetzung in vier zentralen Bereichen erzielt: auf der Führungsebene, hinsichtlich der operativen Kohärenz, den Partnerschaften sowie innovativer Finanzierungsmodelle. Die Aufrechterhaltung des Friedens ist die Vision, die alle Arbeitsbereiche der UN miteinander verbindet und gleichzeitig die Voraussetzung schafft, die Arbeit der UN-Organisationen, -Fonds und -Programme effektiv, kohärent und koordiniert zu gestalten und die Zusammenarbeit mit der Regierung Liberias abzustimmen. Indizien für eine starke Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen und den zivilgesellschaftlichen Akteuren so-

wie mit regionalen und subregionalen Akteuren sind deutlich erkennbar. Die Unterstützung aus New York hinsichtlich der Umsetzung friedenserhaltender Maßnahmen in Liberia ist hoch. Regelmäßige Treffen der PBC und innovative Finanzierungsmodelle unterstützen die Bemühungen, flexible Finanzmittel für das Land zu generieren.

Mit dem anstehenden Bericht des UN-Generalsekretärs zur Friedenskonsolidierung und Aufrechterhaltung des Friedens sowie der Überprüfung der Architektur der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung bietet das Jahr 2020 eine Gelegenheit zu prüfen, inwieweit diese Veränderungen tatsächlich einen langfristigen Frieden geschaffen haben. Dies gilt auch für die Frage, welche Anpassungen erforderlich sein werden, um sicherzustellen, dass die Vision des andauernden Friedens Wirklichkeit wird. Angesichts der aktuellen COVID-19-Pandemie wird einmal mehr deutlich, wie sehr ein effektives UN-System notwendig ist. Die Vereinten Nationen müssen in der Lage sein, sich den Umständen schnell anzupassen. Daneben sind Kohärenz und Flexibilität entscheidende Voraussetzungen dafür, dass die UN den wachsenden Bedürfnissen der Staaten gerecht werden können. Dies wird zu einer tatsächlichen Bewährungsprobe für viele eingeführte Reformen.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

English Abstract

Lesley Connolly

Long-lasting Peace in Liberia? pp. 99–105

In 2018, the UN Secretary-General António Guterres released his report measuring progress on the implementation of sustaining peace, outlining four areas with a focus on: effective leadership; operational and policy coherence; partnerships; and financing for peacebuilding. This article examines the implementation of the recommendations made by Guterres on peacebuilding and sustaining peace in Liberia. With the departure of the United Nations Mission in Liberia (UNMIL) and the political transition from former President Ellen Johnson Sirleaf to current President George Weah, Liberia is seen as a test case for the implementation of the Secretary-General's recommendations.

Keywords: Friedenskonsolidierung, Friedenssicherung, Liberia, UN-Dokumentel/Berichte, peacebuilding, peacekeeping, UN documents/reports

Klima, Krisen und Konflikte

Die Corona-Krise ist Teil einer größeren Systemkrise, und zwar der Entfremdung zwischen Mensch und Natur. Um noch größeren Herausforderungen vorzubeugen, muss Krisenprävention den Schutz der menschlichen Lebensgrundlagen – Biodiversität und das Weltklima – stärker einbeziehen.



Dr. Kira Vinke,
geb. 1988, arbeitet am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung und ist Ko-Vorsitzende des Beirats der Bundesregierung für Zivile Krisenprävention und Friedensförderung.

✉ kira.vinke@pik-potsdam.de

Stillstand – die Corona-Pandemie zwingt binnen Wochen selbst hoch technologisierte Gesellschaften in eine Ausnahmesituation. In kürzester Zeit wurden Fälle von Virusinfizierten fast überall auf der Welt registriert, die Todeszahlen steigen an. Der Ursprung des Virus liegt nach bisherigen Erkenntnissen in einem Wildtiermarkt im chinesischen Wuhan, von wo aus sich die Erkrankung COVID-19 weltweit verbreitete und multiple Krisen auslöste. Diese gleichzeitig ablaufenden Entwicklungen bringen besondere Herausforderungen für den Multilateralismus.¹ So überfordern nichtlinear wachsende Notlagen das internationale Krisenmanagement und die humanitären Hilfen. Regierungen sind in der Pflicht, ihre Bevölkerung zu schützen, und in Notsituationen kann dies andere Ziele der Sicherheits-, Außen- oder Entwicklungspolitik zeitweise in den Hintergrund stellen.²

In ein entstehendes Machtvakuum treten gerade in fragilen Staaten andere Akteure, etwa organisierte Kriminalität oder terroristische Gruppierungen, und stärken ihre Positionen. Wenn staatliche Kapazitäten auf Pandemiebekämpfung fokussiert werden müssen, können beispielsweise Terrorgruppen vulnerable Sicherheitslagen nutzen, um Einfluss zu gewinnen und Anschläge durchzuführen, wie bereits in der Sahelzone geschehen.³ Diese indirekten, aber oft kritischen Einflussfaktoren auf das Sicherheitsgefüge werden nun stärker wahrgenommen. Periphere nichttraditionelle Sicherheitsrisiken gewinnen an Dringlichkeit und rücken ins Zentrum globaler Debatten. Dabei spielt auch eine Rolle, dass es erst seit kurzer Zeit überhaupt möglich ist, latente Krisen wissenschaftlich zu antizipieren und ihren Verlauf zu beeinflussen.⁴ Durch diese Möglichkeit ist es ethisch geboten, aktiv zu werden und Schäden frühzeitig vorzubeugen.

Allgegenwärtige Klimakrise

Während die Pandemie anhält und das ganze Ausmaß sich noch nicht abschätzen lässt, vollzieht sich im Hintergrund die Klimakrise, die zahlreiche Opfer im Schatten der Berichterstattung fordert und langfristig die menschliche Zivilisation bedroht.⁵ Nach dem wärmsten Winter in Europa seit Beginn der Temperaturaufzeichnungen und anhaltender

¹ Siehe hierzu auch die UN-Debatte der DGVN zur Corona-Pandemie und die Zukunft des Multilateralismus unter www.dgvn.de/UN-Debatte/

² Wolf Kinzel, Mali, der Terror im Sahel und Covid-19: Das neue Bundeswehr-Mandat für die Beteiligung an MINUSMA, SWP-Aktuell, 2020, www.swp-berlin.org/10.18449/2020A27/

³ Thilo Thielke, Dschihadisten nutzen Schwäche: Der Terrorgürtel in der Sahel-Zone wird breiter, FAZ.NET, 9.4.2020, www.faz.net/1.6714537

⁴ John Schellnhuber, Was uns die Krisen lehrten, FAZ.NET, 16.4.2020, www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/seuche-im-anthropozoen-die-lehren-der-corona-krise-16726494.html

⁵ Will Steffen et al., Trajectories of the Earth System in the Anthropocene, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), 33. Jg., 115/2018, S. 8252–8259, www.pnas.org/content/115/33/8252

Trockenheit erreichte bereits im Frühjahr 2020 die Waldbrandgefahr vielerorts die höchste Warnstufe. Extreme tropische Zyklone, wie Hurrikan Harold, der in mehreren pazifischen Inselstaaten im April 2020 große Schäden anrichtete, erschweren zudem die lokale Umsetzung des Infektionsschutzes. Hitzewellen, wie sie bereits in den vergangenen Jahren zu verzeichnen waren, können eine zusätzliche Gesundheitsbelastung in dicht besiedelten städtischen Ballungsräumen sein, insbesondere wenn Ausgangssperren und Abstandsregeln weiter aufrechterhalten werden müssen. Wegen der globalen Einschränkungen mussten auch die internationalen Klimaschutzverhandlungen in Glasgow (Conference of the Parties – COP-26) in das kommende Jahr verlegt werden.

Beiden Krisen, der Corona-Pandemie und der Klimakrise, liegt ein Wirkungszusammenhang zugrunde: die radikale Entfremdung zwischen Mensch und Natur. Das alte Entwicklungsparadigma – durch extreme Ressourcenübernutzung Wohlstand zu erzielen – stößt an seine natürlichen Grenzen.⁶ Zu enge Kontakte zwischen Menschen und Wildtieren haben bereits eine ganze Reihe von Epidemien, teilweise gar Pandemien ausgelöst, wie im Fall von SARS, des Ebolaviruses, HIV/Aids sowie nun SARS-CoV-2. Dass praktisch alle Ökosysteme und Arten dem menschlichen Konsum zur Verfügung stehen, wird dem Homo Sapiens zum Verhängnis. Trotz zahlreicher Aufrufe internationaler Gremien zum Schutz der Biodiversität und früher Warnungen durch die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) haben Präventionsmaßnahmen die Pandemie nur eindämmen, nicht aber verhindern können.⁷ Führende Biodiversitätsforscherinnen und -forscher stellen fest: »Es gibt eine einzige Spezies, die für die COVID-19-Pandemie verantwortlich ist – der Mensch.«⁸

In Deutschland zeigt sich im dritten Jahr einer extremen Dürre, dass sich auch die Schäden des Klimawandels nicht mehr vollkommen abwenden lassen. Es gilt nun, besonders schwerwiegende Risiken auszuschließen oder zumindest zu verringern. Diese sind existenzbedrohend: Durch die glo-

bale Erwärmung könnten sich großskalige Ökosysteme unwiderruflich und radikal verändern. Diese sogenannten Kippelemente im Erdsystem sind zudem wie in einem Dominoeffekt miteinander verbunden.⁹ Zu ihnen gehören beispielsweise der Amazonas-Regenwald, der sich in eine Art Steppe verwandeln könnte; der auftauende Permafrost; die tropischen Korallen, die bereits bei einer Erwärmung von zwei Grad Celsius absterben; oder die schmelzenden Eisschilde der Ost- und Westantarktis. Nur die jetzt lebenden Generationen haben noch die Chance, die Katastrophe abzuwenden, denn die Menschheit hat bereits einen großen Teil

Der Corona-Pandemie und der Klimakrise liegt ein Wirkungszusammenhang zugrunde.

des verbleibenden Emissionsbudgets für die im Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen beschlossenen Temperaturgrenzen verbraucht. Kohlenstoffdioxid ist ein langlebiges Treibhausgas und kann 1000 Jahre in der Atmosphäre bleiben. Diese komplexe Bedrohungslage wird seit drei Dekaden der Weltgemeinschaft in Form eines Sachstandsberichts der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) vorgelegt. Trotz der erdrückenden Gewissheit konnte eine Kehrtwende in den immer weiter steigenden Emissionskurven bislang nicht erzielt werden.

Unzureichende Investition in Prävention

Die Systemkrise der Entfremdung zwischen Mensch und Natur im Gleichschritt mit der wachsenden ökonomischen Ungleichheit trifft nun nicht mit voller, aber mit immenser Wucht in Form des

⁶ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken, Berlin 2014, www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/zivilisatorischer-fortschritt-innerhalb-planetarischer-leitplanken-ein-beitrag-zur-sdg-debatte

⁷ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), Nature's Dangerous Decline Unprecedented; Species Extinction Rates Accelerating, 2019, ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment

⁸ Josef Settele et al., COVID-19-Konjunkturpakete müssen Leben retten, Lebensgrundlagen schützen und die Natur bewahren, um das Risiko künftiger Pandemien zu verringern, IPBES, 27.4.2020, ipbes.net/sites/default/files/2020-04/COVID19%20Stimulus%20IPBES%20Guest%20Article_German_0.pdf

⁹ Timothy M. Lenton et al., Climate Tipping Points – Too Risky to Bet Against, Nature, 575. Jg., 7784/2019, S. 592–95, www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0

Corona-Virus auf Industriestaaten und zeigt: Unser sozio-ökonomisches System ist nicht unverwundbar. Vielen ist bewusst, es hätte noch schlimmer kommen können. So formulierte UN-Generalsekretär António Guterres in seiner Ansprache zum Petersberger Klimadialog Ende April 2020: »Die COVID-19-Pandemie hat die Fragilität unserer Gesellschaften und Ökonomien gegenüber globalen Schocks wie Krankheiten und Klimaextremen ans Licht gebracht.«¹⁰ Alle zukünftigen Krisen, wie ökonomische Rezessionen, Gewaltkonflikte oder Pandemien, werden parallel zu intensi-

Alle zukünftigen Krisen werden parallel zu intensiver werdenden Klimafolgen ablaufen.

ver werdenden Klimafolgen ablaufen. Was dies für die Wiedererlangung des Status quo nach einer Notlage bedeutet, zeigt sich gegenwärtig in Bangladesch und Indien, die vom Superzyklon Amphan getroffen wurden. Hunderttausende Menschen verloren ihr Zuhause und der Infektionsschutz kann in Notunterkünften kaum eingehalten werden.¹¹ Im vergangenen Jahrzehnt hat der Katastrophenschutz beider Staaten große Fortschritte gemacht und es konnten durch Evakuierungen viele Todesopfer verhindert werden. Allerdings wird der Wiederaufbau von Siedlungen und Infrastruktur nun mit dem wirtschaftlichen Abschwung durch die Pandemie zusammenfallen. Ressourcen und Kapazitäten für die Bewältigung potenziell multipler paralleler Krisen zu schaffen, sollte somit Teil vorbeugender Maßnahmen werden. Durch klimatische Extremereignisse wird zudem vermehrt an verschiedenen Orten gleichzeitig ein Bedarf an Katastrophenhilfe entstehen. Dies kann in ähnliche Verteilungskämpfe münden, wie sie derzeit schon zu beobachten sind. Vor dem Hintergrund der immensen Schäden, die durch einen mittelschweren globalen Schock hervorgerufen werden, zeigt sich deutlich,

in was für eine Gefahrenzone sich die Menschheit bereits hineinbegeben hat. Somit besteht auch für den Klimaschutz ein extrem dringender Handlungsbedarf.

Während die 1,5-Grad-Celsius-Grenze bereits außer Reichweite schien, zeigen die einschneidenden Pandemiemaßnahmen, dass die Weltgesellschaft den Kurs noch ändern kann. Schon jetzt liegt die globale Mitteltemperatur bei etwa einem Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau, eine Begrenzung auf 1,5 Grad Celsius könnte die flachliegenden Inselstaaten und tropischen Korallen schützen. Der präventive Ansatz ist die Grundlage des Pariser Klimaabkommens, eine zivilisatorische Errungenschaft, die es unter allen Umständen zu verteidigen gilt. Krisenwahrnehmung und politischer Wille sind Voraussetzung für eine rasche Umsetzung von Maßnahmen. In der Corona-Pandemie konnten in den meisten Staaten mit einem breiten gesellschaftlichen Konsens tiefgreifende Verhaltensänderungen für einen begrenzten Zeitraum erwirkt werden. Weil die Krise als unmittelbar bevorstehend und potenziell persönlich bedrohlich erscheint – sei es durch die eigene beziehungsweise familiäre Infektion mit dem Virus oder durch den Verlust politischer Macht – war dies überhaupt möglich.¹² Trotzdem zeigt sich inzwischen, beide Krisen waren vorhersehbar, aber es wurde nicht genügend in Prävention investiert.¹³

Die COVID-19-Pandemie macht deutlich, dass die Voraussetzungen dafür, wie gut Länder und Regionen auf zusätzliche Stressfaktoren vorbereitet sind, völlig unterschiedlich sind. Durch das globale Netz der digitalen Berichterstattung kann man die desaströsen Auswirkungen auf Konfliktzonen, städtische Slums oder Flüchtlingslager mitverfolgen. Gleiches gilt für den Klimawandel, er trifft auf unterschiedliche Staaten und Entwicklungsniveaus. Selbst vergleichsweise minderschwere Veränderungen im Regionalklima können in fragilen Staaten zur humanitären Krise führen. Dies gilt insbesondere für Länder, die bereits von sehr schwierigen geografischen und klimatischen Bedingungen gezeichnet sind. Bereits heute wirken sich Klimafolgen negativ auf die menschliche Sicherheit und Konflikt dynamiken aus.

¹⁰ Secretary-General's Remarks to Petersberg Climate Dialogue, 28.4.2020, www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-28/secretary-generals-remarks-petersberg-climate-dialogue-delivered

¹¹ Hannah Ellis-Petersen/Shaiikh Azizur Rahman, Kolkata Surveys Damage After Bearing Brunt of Cyclone, The Guardian, 21.5.2020, Amphan Kolkata, www.theguardian.com/world/2020/may/21/kolkata-surveys-damage-after-bearing-brunt-of-cyclone-amphan

¹² John Schellnhuber/Kira Vinke, Corona und Klima: Auf der Suche nach der verlorenen Zeit, Internationale Politik (IP), 75. Jg., 3/2020, S. 50f.

¹³ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012, Kapitel 2.3., Ergebnis Risikoanalyse »Pandemie durch Virus Modi-SARS«, 3.1.2013, www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Downloads/Krisenmanagement/BT-Bericht_Risikoanalyse_im_BevSch_2012.pdf

Klimawandel als Bedrohung der internationalen Sicherheit

Die sicherheitspolitischen Bedeutungen des Klimawandels sind vielschichtig und haben an Relevanz gewonnen. Ressourcenschwund und ethnische Exklusion bilden einen Nährboden für terroristische Rekrutierung. Eskalierende Interessenskonflikte zwischen nomadischen Viehhirten und sesshaften Bauern aufgrund von Dürren und begrenztem fruchtbaren Land werden oft entlang ethnischer und religiöser Linien geführt und können zu Quellen von Instabilität werden.¹⁴ Ebenfalls kann großskalige Vertreibung durch klimatische Extremereignisse politisch fragile Situationen weiter verschärfen. So war auch der Beginn des syrischen Bürgerkriegs von einer extremen Dürre geprägt.¹⁵ Durch die in den Jahren von 2007 bis 2010 andauernde Dürre wurden Ernten vernichtet und fast alle Viehherden in Syrien verendeten. Bis zu 1,5 Millionen Menschen waren dazu gezwungen, ländliche Gebiete zu verlassen und in die syrischen Städte zu ziehen. Gleichzeitig flüchteten mehr als eine Million Menschen aus Irak vor dem Krieg nach Syrien, was zum weiteren Wachstum der Armutssiedlungen in den urbanen Zentren führte. Durch die landwirtschaftlichen Verluste stiegen die Lebensmittelpreise. Die existentiellen Nöte der Menschen mischten sich mit der Frustration über fehlende staatliche Hilfsleistungen und Empörung über fortschreitende politische Repression des Assad-Regimes.

Das Missmanagement der landwirtschaftlichen Krise führte somit zu humanitären Notlagen und Folgekrisen, die die Unruhen und Proteste im Jahr 2011 mitauslösten.¹⁶ Klimawandel und Sicherheit ist eines der zentralen Themen, die Deutschland mit seinem nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat auf die Agenda setzt. Ziel ist, »die sicherheitspolitische Dimension des Klimawandels in den Vereinten Nationen und anderen relevanten internationalen Foren zu verankern und auszubauen.«¹⁷ Das Umfeld dafür ist gegenwärtig schwierig. So

lehnt Russland die Behandlung von nichttraditionellen Sicherheitsrisiken im Rat ab, während die USA auf höchster Ebene den Klimawandel leugnen und außerdem versuchen, den Multilateralismus zu schwächen.¹⁸ Ohne die Unterstützung oder zumindest Enthaltung der beiden Vetomächte können keine Resolutionen im Sicherheitsrat verab-

Deutschlands Beitrag zur Krisenprävention liegt in der Verhinderung von Sicherheitsrisiken, die aus globalen Schocks entstehen.

schiedet werden. Möglich wäre ein Zuschnitt des Themas auf den Gesichtspunkt des Katastrophenmanagements, was jedoch die ursächliche Wirkung des Klimawandels außen vor lassen würde.¹⁹ Angesichts der zunehmenden globalen Krisen, Interessenskonflikte und auch gewaltsamen Auseinandersetzungen, die auf nichttraditionelle Sicherheitsrisiken zurückzuführen sind, ist eine regelmäßige Befassung des Sicherheitsrats mit diesen Themen notwendig.

Deutschlands wichtigster Beitrag zur Krisenprävention auf UN-Ebene liegt möglicherweise in der Verhinderung von scheinbar peripheren Sicherheitsrisiken, die aus globalen Schocks entstehen. Der vernetzte Ansatz der Bundesregierung verbindet bereits viele relevante Stellschrauben des Sicherheitsgeflechts und kann die Kohärenz zwischen dem zivilen und militärischen Engagement erhöhen. Die Corona-Krise wirft nun die Frage auf, wie ein weiterer Brückenschlag zu Themen und Ressorts im Bereich Umwelt und Gesundheit gelingen kann.²⁰ Erste Ansätze sind hierfür bereits in den Leitlinien der Bundesregierung »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern«²¹ und in dem »Weiß-

¹⁴ Stefanie Wesch/Lisa Murken/Kira Vinke, Warum Klimaschutz Krisenprävention ist: Das Beispiel Burkina Faso, PeaceLab-Blog, 3.9.2019, peacelab.blog/2019/09/warum-klimaschutz-krisenpraevention-ist-das-beispiel-burkina-faso

¹⁵ Colin P. Kelley et al., Climate Change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought, PNAS, 30. Jg., 112/2015, S. 3241–3246, www.pnas.org/content/112/11/3241

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Auswärtiges Amt, Bericht des Auswärtigen Amtes zur Klima-Außenpolitik, Berlin 2019, www.auswaertiges-amt.de/blob/2295884/ce7a2b35b-139dcfec5e74facb68916e6/%20200124-klimabericht-dl-data.pdf

¹⁸ Susanne Dröge, Umgang mit den Risiken des Klimawandels: Welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?, SWP-Studie, 5/2020, www.swp-berlin.org/10.18449/2020S05/

¹⁹ Ebd.

²⁰ Vgl. Matthias Rogg, COVID-19 – Die Pandemie und ihre Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik, German Institute for Defence and Strategic Studies, #GIDSstatement, 1/2020, Hamburg, gids-hamburg.de/covid-19-die-pandemie-und-ihre-auswirkungen-auf-die-sicherheitspolitik/

²¹ Die Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, Leitlinien der Bundesregierung, Berlin 2017, www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf



Starke Hurrikane treten aufgrund des Klimawandels immer häufiger auf: Frauen in Les Cayes, Haiti, nach dem Hurrikan Matthew der Kategorie vier von fünf, der am 4. Oktober 2016 im Land wütete. UN PHOTO: LOGAN ABASSI

buch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr²² festgehalten.

Die Leitlinien verweisen darauf, »Klimafragen noch systematischer in das deutsche Engagement zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung zu integrieren und potenziell betroffene Regionen widerstandsfähiger zu machen.«²³ Aber eine konkrete Strategie zur Umsetzung dieser Ansätze fehlt bisher. So bleibt offen, wie zentrale sicherheitspolitische Akteure Klimaanpassung und Emissionsminderung in ihre Prozesse integrieren, obwohl gerade in Regionen, die für die deutsche Sicherheitspolitik von Bedeutung sind, Klimafolgen bereits heute die lokale Bevölkerung vor Herausforderungen stellen und Konflikt Risiken erhöhen können. Beispielsweise sind in den Gebieten der deutschen Ertüchtigungsinitiativen in Burkina Faso, Mali und Niger Dürren und die Zunahme der Niederschlagsvariabilität existenzgefährdend für Beschäftigte in der Land- und Viehwirtschaft. Diese stellen jedoch einen großen Teil der Bevölkerung und haben kaum Ressourcen, um sich Veränderungen anzupassen. Es ist richtig, Maß-

nahmen an den Bedarf von Staaten auszurichten, aber dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Fähigkeit, Krisen zu antizipieren, in vielen Ländern schwach entwickelt ist. So gibt es in Burkina Faso, Mali und Niger kaum Kapazitäten, um regionale Klimafolgen zu projizieren und damit die Basis für eine Analyse von zunehmenden Klimasicherheitsrisiken zu legen. Es fehlt an Wetterstationen, Daten, Studiengängen, Fördergeldern und Personal. Kurz gesagt: Es fehlt an allem.

Krisenprävention beginnt im eigenen Land

Ähnlich verhält es sich mit dem Thema der globalen Gesundheit, das ebenfalls in den Leitlinien verankert ist: »Auch Gesundheitskrisen [...] können destabilisierend auf ganze Regionen wirken und langjährige Entwicklungserfolge zunichtemachen. Die Bundesregierung macht sich deshalb stark für eine bessere Pandemieprävention und ein effektives globales Gesundheitskrisenmanagement.«²⁴ Zwar wurde ein Sechs-Punkte-Plan als Initiative zur Seuchenbekämpfung angelegt, allerdings zeigt sich, dass die Umsetzung bisher nicht ausreichend war.²⁵

Das Weißbuch der Bundeswehr benennt ebenfalls den Klimawandel und Pandemien als »Herausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik«²⁶. In welcher Weltregion der Klimawandel für deutsche Interessen sicherheitsrelevant wird, ist im Weißbuch jedoch nicht konkretisiert. Ebenso bleibt offen, wie die Themen in Aus- und Fortbildungsprogrammen der Bundeswehr integriert werden und inwiefern das Klimathema eine Bedeutung für die strategische Ausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik hat. Insgesamt »fehlen tiefere Analysen oder Aussagen zur Rolle des Klimawandels für die künftige deutsche Verteidigungspolitik.«²⁷

Auch in der ressortgemeinsamen Strategie zur Sicherheitssektorreform werden keine Bezüge zur Rolle des Sicherheitssektors bei der Eindämmung von Gesundheitsrisiken oder zur strategischen Vorausschau und Deeskalation von Verteilungskonflikten um Gemeingüter wie Wasser gemacht.²⁸

²² Die Bundesregierung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf

²³ Die Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, a.a.O. (Anm. 21), S. 133.

²⁴ Ebd.

²⁵ Die Bundesregierung, Weißhelme gegen Seuchen, 27.1.2015, www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/weisshelme-gegen-seuchen-434538

²⁶ Die Bundesregierung, Weißbuch 2016, a.a.O. (Anm. 22).

²⁷ Dröge, Umgang mit den Risiken des Klimawandels, a.a.O. (Anm. 18), S. 49.

²⁸ Die Bundesregierung, Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, 31.1.2020, www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/2298360/222c695ee476e6ec1eaa350989c08f41/sicherheitssektorreform-data.pdf

Dabei erfordert das präventive Handeln hier besondere Expertisen und Kenntnisse, die im traditionellen Sicherheitsbereich oft nicht ausreichend vorhanden sind. Konzepte wie ökologische Friedensförderung (environmental peacebuilding) können zivile Krisenprävention befördern und auch oft übergangene Akteure, beispielsweise Frauen, in ihrer Rolle als Mediatoren stärken.

In dem Strategiepapier findet zudem keine Erwähnung, dass alle Teile der Sicherheitssektoren langfristig kohlenstoffdioxidneutral gestaltet werden müssen und damit große Transformationen und Reformen verbunden sind. Dies bedeutet auch eine Herausforderung für den deutschen Sicherheitssektor. So werden im Nachhaltigkeitsbericht des Bundesministeriums der Verteidigung und der Bundeswehr zwar Fortschritte im Bereich der Energieversorgung und einzelner grüner Beschaffungsmaßnahmen belegt, aber andere wichtige Themen, wie die Umweltbilanz von Rüstung und Auslandseinsätzen, werden nicht behandelt.²⁹ Dabei könnten gerade militärische Organisationen Innovationsstreiber im Bereich des Klimaschutzes werden. Krisenprävention beginnt im eigenen Land, das gilt insbesondere im Kontext des Klimawandels, dessen Schäden sich weit um den Globus spannen.

Kehrtwende in der Menschheitsgeschichte?

Die aktuelle Lage zeigt: Es gab viele wissenschaftliche, politische und organisatorische Fortschritte, die es uns ermöglichen, den Verlauf der Pandemie zu beeinflussen. Aber es gab auch Rückschritte. So wurde in Staaten wie Brasilien oder den USA durch Falschmeldungen in den sozialen Medien und Desinformationskampagnen von Populisten das Vertrauen in Wissenschaft und Politik über Jahre hinweg beschädigt. In vielen Industriestaaten ist jedoch durch die Pandemie ein Bewusstsein dafür entstanden, dass wir von exponentiell wachsenden Herausforderungen überwältigt werden können. Damit die Systemkrise nicht in einer globalen Katastrophe mündet, muss der präventive Ansatz gestärkt werden.

Voraussetzung einer breiten gesellschaftlichen Unterstützung dafür ist eine gute Kommunikation. Erfolge der zivilen Krisenprävention zu messen ist nicht trivial, denn vermiedene Schäden sind oft nicht sichtbar. Selbst in der gegenwärtigen Pandemie, deren Auswirkungen quasi in Echtzeit über-

tragen werden, bleibt es schwierig, in noch nicht stark betroffenen Regionen zu vermitteln, dass eine gesamtgesellschaftliche Gefahr besteht, die nur durch massive Intervention zurückgedrängt werden kann. Umso wichtiger ist eine effektive Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung für nichttraditionelle Sicherheitsrisiken.

Nicht zuletzt ist eine Weiterentwicklung internationaler Rechtsnormen notwendig, um dem gewachsenen Verständnis über die Wechselwirkungen zwischen Ökosystemen und der vernetzten Weltgesellschaft Raum zu geben. Die Verschiebung der COP-26 könnte auf internationaler Ebene hierfür Zeiträume eröffnen. Darüber hinaus haben Staaten wie Deutschland die Chance, mit Konjunkturprogrammen die Wirtschaft zu modernisieren und eine ambitioniertere Klima- und Biodiversitätsschutzpolitik umzusetzen. Diese Vorhaben sollten in die vereinbarten Revisionen der National festgelegten Beiträge (Nationally Determined Contributions – NDCs) der Staaten zum Pariser Klimaabkommen einfließen. Das Jahr 2020 könnte als ein Jahr der Kehrtwende in die Menschheitsgeschichte eingehen, in dem das Gemeinwohl und das Recht auf Leben vor wirtschaftliche Interessen gestellt werden. Aus der Krise zu lernen bedeutet, Fehlentwicklungen zu korrigieren. Eigentlich wissen wir, was zu tun ist, damit Prävention auch in schwierigen Zeiten gelingen kann.

English Abstract

Dr. Kira Vinke

Climate, Crises and Conflicts pp. 106–111

The corona pandemic is part of a larger systemic crisis, namely humanity's alienation from nature. Non-traditional security threats like health emergencies and climate change are gaining importance and need further addressing in the security sector. In order to avoid even greater challenges in the coming decades, crisis prevention needs to include the central elements for functional livelihoods on earth: the protection of biodiversity and the global climate. Germany can make an important contribution if it integrates and streamlines these aspects further into its networked security approach.

Keywords: Deutschland, Klima, Prävention, Ziele für nachhaltige Entwicklung, climate, Germany, prevention, Sustainable Development Goals

²⁹ Bundesministerium der Verteidigung, Nachhaltigkeitsbericht 2018 des Bundesministeriums der Verteidigung und der Bundeswehr 2016–2017, Berlin 2018, www.bmvg.de/resource/blob/33208/55714c1f567542a17feda42b892e05f8/g-01-nachhaltigkeitsbericht-2018-data.pdf

Mit urbaner Kreativität und Kooperation gegen globale Krisen

Städte überall auf der Welt kämpfen mit den Folgen globaler Herausforderungen wie dem Klimawandel, Migration oder sozialer Ungleichheit. Die kolumbianische Metropole Medellín zeigt mit innovativen urbanen Lösungen eindrucksvoll, wie Städte weltweit Pioniere im Kampf für eine nachhaltigere und gerechtere Welt werden könnten.



Foto: D. Ausserhofer,
Stiftung Mercator

Jonas Freist-Held,
geb. 1992, arbeitet als Fellow des
Mercator Kollegs für internationale
Aufgaben zur Rolle von
Städten bei der Konfliktlösung.
Er war europäischer Vertreter im
Jugendbeirat von UN-Habitat.

✉ jfreist-held@posteo.de

Die kolumbianische Metropole Medellín, gelegen im Valle de Aburrá in den nördlichen Ausläufern der Anden, war im Jahr 1991 die tödlichste Stadt der Welt.¹ Hohe Arbeitslosigkeit, massive soziale Ungleichheit, ein schlechtes Bildungssystem, chaotische Stadtplanung, flächendeckende illegale Bebauung, massive Gewalt und Straflosigkeit sowie ein geringes Maß staatlicher Handlungsfähigkeit prägten das Stadtbild.² Heute dagegen, knapp 30 Jahre später, gilt Medellín als Vorbild für nachhaltige, innovative urbane Entwicklung. Die Vereinten Nationen machten die Stadt im Jahr 2014 zum Gastgeber für das siebte Welt-Städteforum (World Urban Forum – WUF), der wichtigsten Urbanisierungskonferenz der Welt. Begründung: Medellín sei ein Exempel, wie gute Stadtentwicklungspolitik in relativ kurzer Zeit aus einer gefährlichen und sozial gespaltenen Stadt eine lebenswerte Metropole machen könne.³ Mit dieser Erfolgsgeschichte leistet die Stadt auch einen wichtigen Beitrag zur Krisenprävention. Was war passiert?

Freiheit von oben, Demokratisierung von unten

Auf dem Höhepunkt der Gewaltexzesse verabschiedete der bis dato stark zentralisierte kolumbianische Staat im Jahr 1991 eine neue Verfassung, die den Regionen und Städten deutlich mehr Kompetenzen zuschrieb. Fachleute des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) bereiteten die lokalen Institutionen auf den Kompetenzgewinn vor. Dank der Dezentralisierungsreform ergaben sich ganz neue Möglichkeiten, demokratische Beteiligung auf lokaler Ebene zu organisieren. So wurden erstmals Bürgermeister gewählt anstatt ernannt. Gleichzeitig eröffneten beträchtliche finanzielle Transfers der Zentralregierung Städten und Kommunen neue Handlungsspielräume. Langfristige Planung, innovative Projekte und große Infrastrukturvorhaben wurden plötzlich möglich und mobilisierten wichtige Akteure Medellín, das Schicksal der Stadt in die eigenen Hände zu nehmen. In ihrem letzten Weltstädte-Bericht bezeichnen die UN die Dezentralisierung in Kolumbien im Zuge der neuen Verfassung als beispielhaft für die Stärkung lokaler Gestaltungsmacht und urbaner Innovation.⁴

Die Transformation der Stadt geschah nicht ohne Rückschritte. Noch bis in die 2000er Jahre hinein galt Medellín als eine der gefährlichsten Städte der Welt, erst im Jahr 2015 tauchte sie nicht mehr in der Rangliste der 50 gefährlichsten Städte der Welt auf.⁵ Die Kämpfe zwischen den Drogen-

¹ Mit umgerechnet 385 Morden pro 100 000 Einwohner war Medellín im Jahr 1991 die tödlichste Stadt der Welt, siehe Jorge Pérez Jaramillo, Medellín, Urbanismo y Sociedad, Mexiko Stadt 2019, S. 52.

² República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación: Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, Documento 2562 DNP-UDS-DIPSE, Santa Fé de Bogotá, Oktober 1991, S. 10.

³ UN-Habitat, Seventh Session of the World Urban Forum, Urban Equity in Development – Cities for Life, Report, March 2015, S. 3.

⁴ UN-Habitat, Urbanization and Development, Emerging Futures, World Cities Report, 2016, S. 11.

⁵ Consejo Ciudadano Para la Seguridad Pública y la Justicia Penal: Las 50 Ciudades Más Violentas Del Mundo, www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/seguridad

kartellen, zwischen den Revolutionären Streitkräften Kolumbiens – Volksarmee (FARC-EP), einer sozialrevolutionären Guerillabewegung, und den staatlich unterstützten Paramilitärs versetzen die Stadt weiter in Angst und Schrecken. Oft war der Staat nicht in der Lage, die Menschen vor den Exzessen zu schützen oder trat selbst als Aggressor in Erscheinung. Jedes Viertel der Stadt kann eine eigene Geschichte der Gewalterfahrung und des Widerstands erzählen. 2,5 Millionen Menschen leben heute in Medellín. 575 000 davon sind offiziell als Opfer der kolumbianischen Gewaltkonflikte registriert.⁶ Viele Menschen hegen bis heute tiefes Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen. Um die fragile Sicherheitsarchitektur zu stärken, arbeitete die Stadt im Jahr 2011 gemeinsam mit dem Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat) und in enger Zusammenarbeit mit der Bevölkerung ein Weißbuch zur Sicherheitspolitik aus. Starke Institutionen und geteilte Verantwortung seien der Schlüssel, um die Sicherheitslage der Stadt weiter zu verbessern und Vertrauen langsam wieder aufzubauen.⁷ Dass die Stadt diese schwierige Phase überstanden hat, liegt zu einem großen Teil an der politischen Kontinuität, mit der die Vision einer Stadt für alle trotz wechselnder Bürgermeister vorangetrieben wurde, und am Widerstand der Bevölkerung gegen die zermürbende Gewalt.

Ungleichheit als Gift für den urbanen Frieden

Auch wenn die Gewalt heute deutlich zurückgegangen ist, treiben die Drogenkartelle weiter ihre kriminellen Geschäfte und kontrollieren insbesondere in den ärmsten Vierteln der Stadt große Teile der lokalen Wirtschaft. Schutzgelderpressung ist an der Tagesordnung. Für viele junge Menschen sind die Combos – die Gangs, die für die Drogenkartelle die Arbeit in den Stadtvierteln (Comunas) erledigen – eine attraktive Möglichkeit, um Geld zu verdienen. Bis heute ist die sozio-ökonomische Ungleichheit in der Stadt trotz aller Bemühungen enorm: reiche Viertel im Süden, arme Viertel im Norden.

Damit steht Medellín keineswegs alleine dar. Sozio-ökonomische Ungleichheit ist in Städten überall auf der Welt ein großes Problem und damit auch Ursache von Krisen und Konflikten. 75 Prozent der Städte sind ungleicher als vor 20 Jahren.⁸ Ob Abidjan, Buenos Aires, Miami, Nairobi, New York City

oder Santiago de Chile: Wenn sie ein Land wären, lägen sie gemessen am Gini-Koeffizienten in den Top 25 der Länder mit der höchsten Ungleichheitsrate, gleichauf mit Staaten wie Honduras, der Republik Kongo oder Mexiko.⁹ Ein Ausdruck der wachsenden Ungleichheit in Städten sind ›Gated Communities‹ – umzäunte, exklusive Wohnsiedlungen mit oftmals privatisierten Dienstleistungen für eine ökonomische Elite – die in den letzten Jahrzehnten überall auf der Welt entstanden sind. Diese geschlossenen Gemeinschaften tragen zur Pri-

In einer Stadt wie Medellín ist die hohe sozio-ökonomische Ungleichheit Gift und Ursache für viele Konflikte.

vatisierung von öffentlichen Räumen, zur geographischen Konzentration und Trennung von sozio-ökonomischen Gruppen bei. So klaffen Lebensrealitäten auf engstem Raum auseinander, während Berührungspunkte unterschiedlicher Gruppen im Alltag weniger werden. Während Reiche immer weniger auf öffentliche Infrastruktur angewiesen sind und ihre Bereitschaft, sie mitzufinanzieren, sinkt, steigt die Abhängigkeit der Ärmsten von der öffentlichen Daseinsfürsorge. Verteilungskonflikte nehmen zu, die politische Polarisierung steigt.

In einer Stadt wie Medellín, in der die demokratischen Strukturen noch jung und die Sicherheitsarchitektur fragil sind, ist die hohe sozio-ökonomische Ungleichheit Gift und Ursache für viele Konflikte. Der durch die Verfassungsreform gewonnene Handlungsspielraum wurde dazu genutzt, weite Teile der Bevölkerung in die Entwicklung der Stadt einzubeziehen. Im Dialog mit der Bevölkerung werden zu Beginn jeder Amtszeit der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters integrierte Entwicklungspläne für die 16 Stadtviertel ausgearbeitet. Ein gesetzlich garantiertes partizipatives Budget gibt den Bewohnerinnen und Bewohnern eigene Gestaltungsmöglichkeiten für ihre Viertel an die Hand. Gleichzeitig wurde die Mobilität der Bevölkerung massiv verbessert. Seit dem Jahr 1995 verbindet eine Metro-Linie den armen Norden mit dem reichen Süden. Um die abgelegensten Viertel an den Hängen der Stadt anzubinden, entstand die Idee, Seilbahnen (Metrocables) in das Nahverkehrs-

⁶ Region, Plan de Desarrollo de Medellín y Víctimas, Mai 2016, www.region.org.co/index.php/opinamos/item/50-plan-de-desarrollo-de-medellin-y-victimas

⁷ UN-Habitat, Libro Blanco de la Degradación y la Convivencia de Medellín, 2011, S. 12.

⁸ UN-Habitat, World Cities Report, a.a.O. (Anm. 4), S. 69.

⁹ Ebd., S. 18.; Weltbank, Gini-Index www.data.worldbank.org/indicator/si.pov.gini



Die Seilbahnen sind heute als innovatives Verkehrsmittel ein Markenzeichen Medellíns. FOTO: MARCELA VÁSQUEZ

system zu integrieren. Im Jahr 2004 ging die erste von heute fünf Linien in Betrieb und fand weltweite Beachtung; nicht nur aufgrund der Innovation, sondern insbesondere aufgrund des Zusammenspiels mit den integrierten Entwicklungsplänen. Rund um die Stationen wurden in den Armenvierteln Sportplätze, Bibliotheken, Schulen, Freizeitzentren und öffentliche Plätze gebaut und sorgen so für einen besseren Zugang zu öffentlichen Gütern. Auch an anderen Orten der Stadt wurden öffentliche Plätze massiv ausgebaut. Über Jahre hinweg hatte sich die Bevölkerung aufgrund der Gewalt aus dem öffentlichen Raum zurückgezogen. Mit einer gemeinsamen Kraftanstrengung sollte der öffentliche Raum für alle – unabhängig von Wohnort, Einkommen oder sozialer Klasse – zurückerobert werden. Mit dem offensiven Engagement gegen soziale Ungleichheit leistet die Stadt einen wichtigen Beitrag zur Prävention von Konflikten.

Globale Krisen sind urbane Krisen

Medellíns sozialer Urbanismus (*urbanismo social*) hat weltweit viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Als die Stadt sich im Jahr 1991 auf den Weg machte, ihre Zukunft neu zu schreiben, war die Welt noch eine andere. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war Medellín eine von unzähligen Städ-

ten in einer von Nationalstaaten bestimmten Welt. Auf internationaler Ebene spielten Städte kaum eine Rolle. Im Zuge der rasanten Urbanisierung hat sich das fundamental gewandelt. Seit dem Jahr 2008 lebt die Mehrheit der Weltbevölkerung in Städten. Im Jahr 2050 könnten es gar 70 Prozent sein.¹⁰ Zwar betreffen große Krisen und Herausforderungen unserer Zeit, wie etwa die Klimakrise, soziale Ungleichheit, der Umgang mit Flucht und Migration, globale Pandemien wie COVID-19 oder Gewaltkonflikte, in erster Linie nationale Kompetenzen wie die Klima-, Steuer-, Einwanderungs-, Integrations-, Gesundheits- oder Verteidigungspolitik. Sie sind aber auch transnational und erfordern die Zusammenarbeit zwischen Nationalstaaten, etwa im Kontext der UN. Schließlich haben diese Krisen aber die größten Auswirkungen dort, wo die Mehrheit der Menschen eng zusammenlebt: in Städten. Das zwingt diese Orte zum Handeln, wo Nationalstaaten vielleicht noch keinen Handlungsbedarf sehen – oder wo sie nicht handeln wollen. Aber Städte sind nicht nur Leidtragende von globalen Krisen.

Die Urbanisierung hat den Klimawandel als eine der umfassendsten Krisen in den letzten Jahrzehnten beschleunigt. Wachsende Städte greifen auf natürliche Ökosysteme über und drängen die Natur zurück. In Medellín wurden während der Industrialisierung Anfang des 20. Jahrhunderts mehr als 300 Flüsse und Bäche überbaut, viele Grünflächen versiegelt. In den reichen Vierteln entstehen heute immer mehr Hochhäuser, überall breiten sich Wohnviertel an den Hängen der Stadt aus. Die neuen Mengen an Beton haben Einfluss auf das Mikroklima: Temperaturen steigen, die Luftverschmutzung hat gefährliche Ausmaße angenommen. Medellín ist dabei keine Ausnahme. Weltweit sind Städte für 70 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen und zwei Drittel des Energieverbrauchs verantwortlich.¹¹ 80 Prozent der urbanen Bevölkerung ist einer Luftverschmutzung ausgesetzt, die die WHO als gesundheitsgefährdend einschätzt. Mindestens sieben Millionen Menschen sterben jährlich an den Folgen vergifteter Luft.¹² Immer häufiger auftretende Wetterextreme treffen auf immer dichter besiedelte urbane Regionen, insbesondere im Globalen Süden. Zwei von drei Metropolen mit mehr als fünf Millionen Menschen liegen in Küstenregionen, die vom steigenden Meeresspiegel bedroht sind.¹³ Angesichts dieser Entwicklungen ist

¹⁰ United Nations, 68 per cent of the World Population Projected to Live in Urban Areas by 2050, says UN, New York, 16.5.2018, www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html

¹¹ UN-Habitat, World Cities Report, a.a.O. (Anm. 4), S. 16.

¹² WHO, Health Topics, Air pollution, www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1

¹³ United Nations, Factsheet: Climate Change, The Ocean Conference, Juni 2017, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Ocean_Factsheet_Climate_Change.pdf

es unerklärlich, dass das Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen Städte mit keinem Wort erwähnt.

Während die Nationalstaaten bei der letzten Klimakonferenz der Vertragsparteien (Conference of the Parties – COP-25) in Madrid im Jahr 2019 keine Einigung erzielen konnten, finden Städte ihre eigenen Wege, um mit der Klimakrise umzugehen. In Medellín wurde in den letzten Jahren das Projekt ›Grüne Korridore‹ (Corredores Verdes) vorangetrieben. Durch die Begrünung zentraler Verkehrsachsen der Stadt wurde die Durchschnittstemperatur an den entsprechenden Stellen um bis zu vier Grad Celsius gesenkt. Bis zum Jahr 2030 sollen weite Teile der Stadt begrünt und überbaute Bachläufe wieder freigelegt werden. Für das Projekt wurde die Stadt im Jahr 2019 mit einem Innovationspreis des Städtenetzwerks Gruppe der C40 (C40) ausgezeichnet.¹⁴

Nichtsdestotrotz stellt die Klimakrise die Stadt vor eine große Herausforderung. In den letzten 100 Jahren ist die Bevölkerung um 2898 Prozent gewachsen: von circa 79 000 im Jahr 1918 auf über 2 300 000 im Jahr 2018.¹⁵ Einerseits hat die Industrialisierung Menschen vom Land in die Stadt gezogen, wie überall auf der Welt. Andererseits haben die Gewaltkonflikte in Kolumbien und insbesondere der bis heute andauernde Drogenkrieg Menschen in die Städte getrieben. Nach Syrien ist Kolumbien mit knapp acht Millionen Menschen das Land mit den meisten Binnenvertriebenen auf der Welt.¹⁶

Flucht und Migration stellen auch Städte in anderen Regionen der Welt vor Herausforderungen. 70,8 Millionen Menschen waren Ende 2018 auf der Flucht vor Gewaltkonflikten und Kriegen, 41,3 Millionen davon als Binnenvertriebene – ein historischer Rekord.¹⁷ Durch den Klimawandel werden immer mehr Menschen gezwungen, ihre Heimat zu verlassen – bis zu sechs Millionen jährlich schätzt das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR).¹⁸ Fachleute gehen davon aus, dass bis zu 70 Prozent der Flüchtlinge in Städten wohnen.¹⁹ Auch die Anzahl der Menschen, die aus wirtschaftlichen Motiven in

Städte ziehen, steigt rasant. Städte bieten oftmals mehr Möglichkeiten, sozial, kulturell und wirtschaftlich – und sie profitieren von Migration: Kulturelle Vielfalt, unterschiedliche Perspektiven, Erfahrungen und Fähigkeiten bereichern das städtische Leben, fördern Kreativität und Innovationskraft. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Städte schneller wachsen als ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten und Infrastruktur, insbesondere in rasant wachsenden Metropolen in Afrika.²⁰ Oft ist

Flucht und Migration stellen auch Städte in anderen Regionen der Welt vor Herausforderungen.

eine unkontrollierte Ausbreitung der Städte über die Stadtgrenzen hinaus die Folge. Das kann urbane Armut und Ungleichheiten massiv verstärken. Zwar ist die relative Anzahl der Menschen, die in Slums leben, seit dem Jahr 1990 gesunken, doch in absoluten Zahlen leben heute eine Milliarde Menschen in Slums und damit mehr als jemals zuvor.²¹ Viele Städte ignorieren diese informellen Siedlungen und hoffen, dass sie mit der Zeit verschwinden – während ihre Strukturen meistens von Dauer sind. Andere Städte versuchen, die Siedlungen zu legalisieren und an die städtische Infrastruktur anzubinden.

In Medellín sind über Jahrzehnte ganze Stadtviertel als Folge der Vertreibung entstanden: bunt und lebendig, ungeplant, unstrukturiert, selbstgebaut und für lange Zeit sogar selbst verwaltet. Im Jahr 2014 gab es in der Stadt noch mehr als 67 000 illegale Häuser.²² Viele werden mit der Zeit legalisiert, fehlende Infrastruktur neu gebaut. Andere befinden sich in Hochrisikozonen an Hängen, so dass die dort lebenden Menschen oft gegen ihren Willen umgesiedelt werden.

Die Stadt wächst weiter: In den letzten Jahren sind zehntausende Flüchtlinge aus Venezuela in Medellín angekommen. Die Ärmsten leben in pre-

¹⁴ Das Städtenetzwerk C40 umfasst 96 Metropolen weltweit und setzt sich für ambitionierten Klimaschutz ein.

¹⁵ Departamento Administrativo Nacional Estadístico, sitios.dane.gov.co/cnpv/#/

¹⁶ UNHCR, Global Trends 2018, www.unhcr.org/globaltrends2018/

¹⁷ UNHCR, Statistiken, www.unhcr.org/dach/de/services/statistiken

¹⁸ UNHCR, Fluchtursachen, Klimawandel, www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluchtursachen/klimawandel/

¹⁹ Cecilia Tacoli, Migration and Inclusive Urbanization, United Nations Expert Group Meeting on Sustainable Cities, Human Mobility and International Migration, Economic and Social Council (ECOSOC), 2017, S. 4.

²⁰ Henrik Maihack, Africa's Future Will be Decided in its Cities, International Politics and Society, 18.10.2019, www.ips-journal.eu/regions/africa/article/show/africas-future-will-be-decided-in-its-cities-3807/

²¹ UN-Habitat, COVID-19 Response Plan, April 2020, S. 2.

²² Alcaldía de Medellín, Secretaría de Gestión y Control Territorial, 2014.

kären Wohnverhältnissen in selbst gebauten Hütten aus Holz und Plastikfolie an den Hängen der Stadt. Während die Stadt versucht, die Umweltzerstörung aufgrund des Wachstums unter Kontrolle zu bekommen, abgehängte Stadtviertel an die städtische Infrastruktur anzubinden und Konfliktpotenzial einzudämmen, wächst sie unkontrolliert weiter. Dank der Migration ist Medellín heute eine wirtschaftsstarke, kulturell vielfältige und innovative Metropole. Gleichzeitig fordert das rasante Wachstum der Bevölkerung die Handlungsfähigkeit der Stadt immer wieder heraus und schürt alte und neue Konflikte.

wie COVID-19 zu meistern. Ist die Infrastruktur allerdings nicht gut genug ausgebaut, überfordert, oder, wie in Slums, kaum vorhanden, hat eine Pandemie wie COVID-19 andererseits tödliche Folgen. Städte und Stadtviertel mit hoher Ungleichheit und Armut könnten laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) besonders stark von der Ausbreitung der Krankheit betroffen sein.²⁴ In der Krise zeigt Medellín, welche Bedeutung starke lokale Institutionen für die Prävention von Krisen haben: Medellín ist die Großstadt mit der geringsten Verbreitung des Virus in Kolumbien.²⁵

Soziale Ungleichheit und Pandemien

Slums manifestieren soziale Ungleichheiten in Städten. Öffentliche Dienstleistungen wie sauberes Wasser oder Müllentsorgung sind kaum vorhanden, sanitäre Einrichtungen unzureichend. Die Menschen leben hier auf engstem Raum zusammen und sind ständig miteinander in Kontakt. Diese Lebensbedingungen machen die Bevölkerung besonders anfällig für externe Schocks wie extreme Wetterereignisse oder Pandemien. Beim Ebola-Ausbruch in Westafrika im Jahr 2014 waren Slums, etwa in Liberia, besonders betroffen. Auch COVID-19 könnte in den Slums zu einer Katastrophe werden, warnt UN-Habitat.

Städte sind die Epizentren der COVID-19-Pandemie: 95 Prozent aller Fälle weltweit wurden in Städten registriert.²³ Die Mobilität zwischen glo-

Das Zeitalter der Städte

Klima, Migration, Gewalt, soziale Ungleichheiten, Pandemien: In Medellín ist man angesichts der Herausforderungen optimistisch. Die eigene Geschichte hat den Glauben an die persönliche Handlungsfähigkeit gestärkt. Aus der größten Krise heraus haben sich ein Erfindergeist und neue Allianzen entwickelt, die eine kreative und unkonventionelle Herangehensweise an die Probleme der Stadt ermöglichen. Mehrfach hat Medellín in den vergangenen Jahren internationale Auszeichnungen erhalten. Vor allem die Ausrichtung des Welt-Städteforums war eine Wertschätzung für den langen Weg, den die Stadt zurückgelegt hat. Medellín konnte aller Welt vor Augen führen, welch transformatives Potenzial Städte haben können. Lange Zeit wurde die Rolle von Städten als wichtige Akteure bei der Bewältigung globaler Herausforderungen vernachlässigt. Die zuständige UN-Organisation UN-Habitat war über Jahre hinweg nur eine Randerscheinung innerhalb der Vereinten Nationen. In den letzten Jahren hat sich die Wahrnehmung und die Selbstwahrnehmung von Städten gewandelt.

Die im Jahr 2015 verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) der Vereinten Nationen haben mit dem Ziel 11 zu nachhaltigen Städten und Gemeinden die urbane Dimension nachhaltiger Entwicklung hervorgehoben. Bis zum Jahr 2030 sollen alle Städte weltweit nachhaltig, inklusiv, resilient und sicher sein. Doch auch um die anderen SDGs zu erreichen, kommt es auf Städte an. Laut OECD können 110 der 169 Unterziele der SDGs ohne das Mitwirken lokaler und regionaler Regierungen nicht erreicht werden.²⁶ Eine Erkenntnis der Agenda 2030

Das rasante Bevölkerungswachstum der Stadt schürt immer wieder alte und neue Konflikte.

bal vernetzten Metropolregionen wie Norditalien oder New York City ist enorm – so waren diese besonders früh von der COVID-19-Ausbreitung betroffen. Einerseits erlaubt die urbane Infrastruktur, wie beispielsweise der Zugang zu Krankenhäusern oder Lieferdiensten, eine bessere Versorgung während der Krise. Diese Strukturen erweisen sich als Vorteil einer Stadt, um eine Pandemie

²³ UN-Habitat, COVID-19 Response Plan, a.a.O. (Anm. 21).

²⁴ OECD, Cities Policy Responses, Tackling Coronavirus (COVID-19), 2020, S. 3.

²⁵ Instituto Nacional de Salud: Coronavirus (COVID-19) en Colombia, 14.5.2020, www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx

²⁶ OECD, Achieving the SDGs in Cities and Regions, www.oecd.org/about/impact/achievingthesdgsincitiesandregions.htm

für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) ist also schon heute, dass ohne Städte globale Herausforderungen nicht angegangen werden können. Mit der Verabschiedung der Neuen Urbanen Agenda auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Wohnungswesen und nachhaltige Stadtentwicklung (Habitat III) in Quito im Oktober 2016 haben die UN diese Erkenntnis noch einmal untermauert.²⁷

Trotz dieser Feststellung finden Städte in den bestehenden internationalen Organisationen kaum Gehör. Daher haben sich über die letzten Jahre zahlreiche internationale Städtenetzwerke gegründet oder an Bedeutung gewonnen. So brechen Städte aus der vertikalen Integration in einem von Nationalstaaten dominierten globalen System aus. Sie spannen selbst ein transnationales, horizontales Netzwerk der Kooperation. Städte sind Orte der Kreativität, Innovation, Widersprüche, Spannungen und Inspiration. Nirgendwo sonst treffen auf so engem Raum so unterschiedliche Menschen aufeinander. Das birgt Raum für Konflikte, aber auch enormes Potenzial für ihre Lösung. Kreativität und Kooperation: Was lokal in Medellín funktioniert, kann auch international ein Erfolgsrezept sein.

Überall auf der Welt werden Städte zu Experimentierfeldern aus denen innovative Konzepte zur Bewältigung lokaler Herausforderungen entstehen. Zwei Drittel aller urbanen Experimente im Bereich des Klimawandels werden eigenständig von Städten angestoßen.²⁸ Erstmals in Amsterdam in den 1960er Jahren eingeführt, haben sich öffentliche Fahrradverleihnetzwerke in den vergangenen Jahren durch die zunehmende Zusammenarbeit von Städten weltweit verbreitet. Studien haben gezeigt, dass Mitglieder von Städtenetzwerken wie C40 oder Lokale Regierungen für Nachhaltigkeit (Local Governments for Sustainability – ICLEI) ambitioniertere Klimaschutzmaßnahmen treffen.²⁹ Städte haben begriffen, dass sie miteinander Krisen besser angehen können. Damit ergeben sich neue Handlungsspielräume, international wie national. Städte wie Medellín, Oslo, Paris oder San Francisco verbannen Autos aus ihren Stadtzentren und setzen damit gemeinsam einen neuen Trend. Andere Städte könnten nachziehen. Kritischen Stimmen fällt es so schwerer, die Maßnahmen einzelner Städte als Idiotie abzutun. In den USA haben sich Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus dem ganzen Land zusammen verpflichtet, das Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen umzusetzen, nach-

dem US-Präsident Donald Trump den Ausstieg verkündet hatte. In Europa haben sich zahlreiche Städte bereiterklärt, Flüchtlinge aufzunehmen und einen Beitrag zur Bewältigung einer humanitären Krise zu leisten, die Nationalstaaten nicht lösen wollen. Noch besitzen sie nicht die Kompetenzen, ohne Zustimmung der nationalen Regierung Flüchtlinge aufzunehmen. Mit ihrem lösungsorientierten Vorstoß verschieben sie aber die Linien des politischen Diskurses.

Städte sind und bleiben in den politischen Strukturen von Nationalstaaten integriert. Ihre Souveränität hört an der Stadtgrenze auf. Aber gemeinsam können sie eine neue Dynamik entfalten und die Grenzen des Machbaren verändern. Von dieser Dynamik könnten auch die oftmals behäbig wirkenden Vereinten Nationen profitieren. Kritikerinnen und Kritiker können zurecht anführen, dass die Mehrheit der Städte weit davon entfernt ist, den Herausforderungen der Urbanisierung gerecht zu werden. Für die Arbeit der UN sollte das ein Antrieb sein, die Widerstandsfähigkeit von urbanen Regionen zu stärken. Beispiele wie Medellín zeigen eindrucksvoll, welches Potenzial sich in Städten entfalten kann, wenn sie dazu in die Lage versetzt werden.

English Abstract

Jonas Freist-Held

Mastering Global Crises with Urban Creativity and Cooperation
pp. 112–117

Cities around the world are struggling to address the consequences of global challenges such as the climate crisis, migration or social inequality. The Colombian metropolis Medellín is an impressive example to showcase how cities can become pioneers in the fight for a more sustainable and just world. Whereas the influence of cities at the global level has been insignificant for a long time, cities worldwide are now teaming up to push nation states to adapt policies that are more ambitious. At the same time, their innovative and creative solutions are an example to nation states and international organizations such as the United Nations on how to approach these crises.

Keywords: Kolumbien, Stadtentwicklung, Ziele für nachhaltige Entwicklung, Columbia, Sustainable Development Goals, urban development

²⁷ Vereinte Nationen, Neue Urbane Agenda, 2016, S. 6, habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-German.pdf

²⁸ Vanesa, Castán Broto/Harriet, Bulkeley: A Survey of Urban Climate Change Experiments in 100 Cities, *Global Environmental Change*, 23. Jg., 1/2013, S. 92–102.

²⁹ Harriet Bulkeley/Heike Schroeder: Beyond State/Non-State Divides. *Global Cities and the Governing of Climate Change*, *European Journal of International Relations*, 18. Jg., 4/2011, S. 743–766.

Wir brauchen eine stärkere Weltgesundheitsorganisation!

Daniela Braun, geb. 1987, ist Referentin für Außen- und Sicherheitspolitik bei der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie hebt die Wichtigkeit der WHO bei der internationalen Pandemiebekämpfung hervor.



FOTO: PRIVAT

Die WHO leistet in dieser Krise Unverzichtbares.

Manche werfen der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) angesichts der weltweiten massiven Auswirkungen der COVID-19-Pandemie Versagen vor. Insbesondere US-Präsident Donald Trump betonte lautstark, die Organisation sei zu chinahörig, und kündigte an, die Beitragszahlungen einzufrieren. Zusätzlich verkündete er den Austritt der USA aus der WHO. Aber auch der australische Premierminister Scott Morrison oder der stellvertretende japanische Premierminister Tarō Asō schlossen sich der Kritik grundsätzlich an.

Es ist wichtig, auf das eingeschränkte Mandat der WHO hinzuweisen. So verfügt die WHO nicht über Durchgriffsrechte und Sanktionsinstrumente gegenüber ihren 194 Mitgliedstaaten. Sie ist stets auf deren Kooperation und die Weitergabe von Informationen – insbesondere während eines Seuchenausbruchs – angewiesen, um Erkenntnisse auszuwerten und darauf basierend Empfehlungen zu formulieren. Deshalb hält sie sich mit Kritik an ihren Mitgliedern stets zurück. Die WHO muss sonst fürchten, dass ihr die Zusammenarbeit versagt wird.

Zugegeben, vor dem Hintergrund, dass China bereits in den Jahren 2002 und 2003 versucht hatte, den SARS-Ausbruch zu vertuschen, schien es befremdlich, dass die WHO bis Mitte Januar die Informationen der chinesischen Behörden über den Ausbruch einer neuartigen Lungenkrankheit scheinbar wortgleich wiedergab. Zwar hat die Organisation rechtlich gesehen durch die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IHR) die Möglichkeit, auch andere Berichte als die offiziellen Daten der Landesbehörden heranzuziehen und gegebenenfalls auf Unstimmigkeiten hinzuweisen, allerdings riskiert die WHO in diesem Fall ein Ende der Zusammenarbeit. Inmitten eines Seuchenausbruchs wie COVID-19 wäre ein Informationsstopp fatal. Zudem hat die WHO die anfänglich getätigten Fehleinschätzungen der ersten Januarwochen rasch

korrigiert und ihre Mitgliedstaaten vor dem Virus SARS-CoV-2 gewarnt.

Der gegenüber China lobende Ton, den Generaldirektor Tedros Adhanom Ghebreyesus anschlug, war sicherlich überzogen. Aber die Organisation hat insbesondere im Vergleich zum Ebola-Ausbruch in Westafrika im Jahr 2014 rasch die internationale Gemeinschaft vor der Krankheit gewarnt und am 30. Januar dann, als die Fallzahlen außerhalb Chinas erst bei rund 100 infizierten Personen lagen, den internationalen Gesundheitsnotstand – das stärkste ihr zur Verfügung stehende Mittel – erklärt.

Die WHO leistet in dieser Krise Unverzichtbares, indem sie die Mitgliedstaaten mit Blick auf Gegenmaßnahmen berät und Hilfe weltweit koordiniert. Insbesondere für die Länder, die kaum auf die Pandemie vorbereitet sind, organisiert die WHO derzeit wichtige Hilfslieferungen von Schutzausrüstung sowie Testkapazitäten, schult das Personal und stellt finanzielle Hilfe bereit. Dass diese wichtige Arbeit der WHO von der amerikanisch-chinesischen Rivalität, wie sie sich aktuell im internationalen System darstellt, heute und in Zukunft bedroht wird, ist sehr besorgniserregend.

Die Reaktion der WHO auf COVID-19 war sicherlich nicht perfekt, aber die lautstarke Kritik ist nicht gerechtfertigt. Eine Untersuchung der Reaktion auf den Ausbruch, um aus dieser Krise zu lernen – wie es auch in der Vergangenheit der Fall war –, wurde von der 73. Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly – WHA) beschlossen und ist ein wichtiger Schritt. Deutschland und seine Partner sollten sich dafür einsetzen, dass die WHO ein stärkeres Mandat und ausreichende finanzielle Mittel erhält, um zukünftig weniger abhängig von einzelnen Mitgliedstaaten oder privaten Einzelakteuren zu sein. Wir brauchen eine schlagkräftige Weltgesundheitsorganisation, denn die nächste Pandemie kommt bestimmt.

COVID-19: Stresstest für die Vereinten Nationen

Nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie müssen die Vereinten Nationen neue, digitale Arbeitsmethoden entwickeln. Zwar haben der Generalsekretär, die Generalversammlung und viele UN-Organisationen bei der Pandemiebekämpfung eine Führungsrolle übernommen, doch der Sicherheitsrat erweist sich einmal mehr als schwerfällig und reaktionsunfähig.



Stéphanie Fillion, geb. 1992, ist eine auf Außenpolitik spezialisierte kanadische Reporterin und arbeitet am Amtssitz der UN in New York.

✉ sf2802@columbia.edu

Als China die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) am 31. Dezember 2019 in einem Brief über die Identifizierung eines neuartigen Coronavirus¹ in der Provinz Hubei informierte, fegte anschließend ein Sturm über die chinesische Stadt Wuhan.² Eine Ausgangssperre wurde verhängt, denn die Stadt wurde von einem neuen, mysteriösen und potenziell tödlichen Virus heimgesucht. Die Infektionswelle erfasste anschließend Südkorea, Iran und Italien, schließlich ganz Europa und bedrohte die Stadt New York. Dort gehen tagtäglich Hunderte von Diplomatinen und Diplomaten aus der ganzen Welt am Amtssitz der Vereinten Nationen ein und aus. Somit war es nicht überraschend, dass das neuartige Virus den Sitz der UN auch mit voller Wucht treffen würde.

Am 11. März 2020 wurde der Ausbruch von COVID-19 von der WHO offiziell als Pandemie eingestuft.³ Zwei Tage später wies UN-Generalsekretär António Guterres die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am UN-Amtssitz an, von zu Hause aus zu arbeiten. Bislang ist nicht abzusehen, wann der Amtssitz wieder vollständig geöffnet wird. Der Sturm, der die Stadt New York heimsuchte, beeinträchtigte auch die Arbeitsweise der

Vereinten Nationen. Das Arbeiten von zu Hause aus bedeutete für die UN und den Sicherheitsrat, dass die Bediensteten den Großteil ihrer Arbeit online erledigen müssen. Bedenken kamen zunehmend hinsichtlich der Cybersicherheit und Transparenz³ auf, aber auch im Hinblick darauf, ob die geeignete Technologie dafür vorhanden war. Die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, der für seine gegenwärtig starke Politisierung und Langsamkeit berüchtigt ist, mussten sich an neue Arbeitsweisen gewöhnen und innerhalb weniger Tage mit einer drohenden Pandemie befassen.

Während des gesamten Prozesses hat insbesondere der UN-Sicherheitsrat einige seiner schlimmsten Verhaltensweisen gezeigt: Es ist ein hochpolitisches Gebilde, in dem Machtkämpfe wichtiger erscheinen als die Belange der Zivilbevölkerung, die auf der ganzen Welt unter dem Virus leidet. Auch wenn der Generalsekretär, die Generalversammlung und viele UN-Organisationen bei der Bewältigung dieser Pandemie große Führungsstärke bewiesen haben, hat sich der Rat angesichts dieser Pandemie insgesamt als langsam und entscheidungsunfähig erwiesen.

Ein Marsch in unerforschtes Territorium

Am Ende seiner Amtszeit als Präsident des Sicherheitsrats sagte Chinas Ständiger Vertreter Zhang Jun zu seinen Kollegen: »Für den Sicherheitsrat [war] der März in der Tat ein Marsch: ein Marsch mit starkem Gegenwind, ein Marsch in unerforschte Gebiete, ein Marsch ohne aktualisierte Naviga-

¹ World Health Organization (WHO), Novel Coronavirus 2020, Updates, 12.1.2020, www.who.int/csr/don/12-january-2020-novel-coronavirus-china/en/

² WHO, Rolling Updates on Coronavirus Disease, 28.4.2020, www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen

³ Stéphanie Fillion, Amid the Coronavirus Threat, the UN Tries Out a (Cyber)Security Council Meeting, PassBlue, 10.3.2020, www.passblue.com/2020/03/10/amid-the-coronavirus-threat-the-un-tries-out-a-cyber-security-council-meeting

tion. Ich bin froh, dass wir dort überhaupt durchgekommen sind. Mit Einigkeit und Multilateralismus können wir etwas bewegen!«⁴

Doch dieser März war turbulenter, als China uns glauben lässt. Unter der Führung Chinas und angesichts von Machtkämpfen vor allem zwischen China und den USA schwieg der Rat wochenlang gegenüber der Außenwelt und dies in einer Zeit, in der er am dringendsten gebraucht wurde.

Am 10. März testete der Rat eine Sitzung per Videokonferenz,⁵ die trotz einiger technischer Pannen insgesamt gut verlief, so die Delegierten. Bereits vor einiger Zeit »hat der Rat eine Praxis etabliert, wobei die elektronische Kommunikation bei der Abstimmung von substanziellen Beschlüssen genutzt wird, wenn diese in anderen Formaten als Resolutionen verfasst werden.«⁶ Nach Ereignissen wie den Terroranschlägen vom 11. September 2001 oder dem Hurrikan Sandy im Jahr 2012, die die Sicherheit des UN-Amtssitzes in New York hät-

der Rat, insbesondere die fünf mächtigen ständigen Mitglieder (Permanent Five – P5) China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA, einstimmig auf neue Arbeitsmethoden verständigen.⁷ Einige der Probleme des Rates sind auf den Widerstand gegen Veränderungen zurückzuführen. Russland, das von China stillschweigend unterstützt wird, war von Anfang an im Rat der Hauptgegner von Online-Sitzungen.⁸

Kein Mandat des Sicherheitsrats

Während seiner Präsidentschaft im Sicherheitsrat im März vertrat China bei vielen Gelegenheiten die Meinung, die COVID-19-Pandemie würde nicht unter das Mandat des Sicherheitsrats fallen und »argumentierte, die Krankheit sei nicht wirklich eine Angelegenheit von Frieden und Sicherheit«.⁹ Dabei hatte der Sicherheitsrat bereits im Jahr 2014 eine Resolution über eine Epidemie, nämlich den Ebola-Ausbruch, verabschiedet und darüber debattiert.¹⁰ China, in der Regel eher bekannt für seine diplomatische Zurückhaltung, war Anfang März mit einer Herausforderung, aber auch einer Chance konfrontiert: Es konnte die Beschlussfassung sowie den Diskurs über den Ausbruch des Coronavirus erheblich bestimmen.¹¹ Die Untätigkeit des Sicherheitsrats zu Beginn der Pandemie ist jedoch nicht allein auf China, sondern auch auf Russland zurückzuführen.

Selbst als in New York eine strenge Ausgangssperre verhängt wurde und die Pandemie dort ihren Höhepunkt erreichte, glaubte Russland immer noch, dass persönliche Treffen sicherer seien. Die Versuche Frankreichs und Tunesiens, eine Resolution zum Coronavirus zu verabschieden, wurden von den USA blockiert, die sich auf politischer Ebene dafür einsetzten, China als Ursprungsland

Angesichts von Machtkämpfen zwischen China und den USA schwieg der Rat wochenlang gegenüber der Außenwelt.

ten gefährden können, traf die Weltorganisation Vorkehrungen, um sicherzustellen, dass ihre Arbeit auch außerhalb ihrer Räumlichkeiten durchgeführt werden kann. Als der Amtssitz nun drei Tage später tatsächlich geschlossen wurde, unterbrach auch der Sicherheitsrat für zwei Wochen seine Arbeit.

Um neue Verfahren für die digitale Arbeit und für digitale Sitzungen zu entwickeln, musste sich

⁴ Stéphanie Fillion, Was China a Less-Than-Ideal President to Lead the UN Security Council in a Crisis?, PassBlue, 7.4.2020, www.passblue.com/2020/04/07/was-china-a-less-than-ideal-president-to-lead-the-un-security-council-in-a-crisis/

⁵ Carrie Nooten, Coronavirus: à New York, l'ONU, Fermée aux Visiteurs, Prépare son Personnel au Travail à Distance, Le Monde, 10.3.2020, www.lemonde.fr/international/article/2020/03/10/covid-19-a-new-york-l-onu-fermee-aux-visiteurs-prepare-son-personnel-au-travail-a-distance_6032478_3210.html

⁶ Loraine Sievers/Sam Daws, The Procedure of the UN Security Council, 4th Edition, Oxford 2014; What's in Blue, New Security Council Working Methods in the Midst of COVID-19, Security Council Report, 27.3.2020, www.whatsinblue.org/2020/03/new-council-working-methods-in-the-midst-of-covid-19.php

⁷ Sievers/Daws, The Procedure of the UN Security Council, a.a.O. (Anm. 6).

⁸ Fillion, Was China a Less-Than-Ideal President to Lead the UN Security Council in a Crisis?, a.a.O. (Anm. 4).

⁹ The International Crisis Group, Global Ceasefire Call Deserves UN Security Council's Full Support, 9.4.2020, www.crisisgroup.org/global/global-ceasefire-call-deserves-un-security-councils-full-support

¹⁰ Tedros Adhanom Ghebreyesus, Speech, UN Security Council meeting on the Ebola Outbreak in North Kivu, Democratic Republic of the Congo, WHO, 3.10.2018, www.who.int/dg/speeches/2018/un-security-council-ebola-north-kivu/en/; UN Doc. S/RES/2177 v. 19.9.2014; Naureen Chowdhury Fink, Diplomacy at the UN in the Time of the Coronavirus, The Global Observatory, 6.4.2020, theglobalobservatory.org/2020/04/diplomacy-at-un-in-time-of-coronavirus/

¹¹ Fillion, Was China a Less-Than-Ideal President to Lead the UN Security Council in a Crisis?, a.a.O., (Anm. 4).

des Virus in den Resolutionstext einzufügen.¹² Am 8. Mai blockierte die US-Regierung die Abstimmung über eine Ratsresolution, die den Aufruf des Generalsekretärs zu einem globalen Waffenstillstand unterstützen sollte. Laut Foreign Policy Magazine »hat diese Krise gezeigt, dass weder China noch die USA bereit und in der Lage sind, das System der Vereinten Nationen anzuführen.«¹³ Als sich der Sicherheitsrat schließlich auf neue Arbeitsmethoden einigte, verabschiedete er an einem Tag einstimmig vier Resolutionen.¹⁴

Dennoch blieben einige Transparenzprobleme bestehen. Am 30. März richtete die Gruppe für Rechenschaftspflicht, Kohärenz und Transparenz (Accountability, Coherence and Transparency Group – ACT-Group)¹⁵ ein Schreiben an den Ratspräsidenten Zhang Jun und bat um mehr Transparenz und Offenheit bei der derzeitigen Arbeitsweise.¹⁶ In dem Schreiben wurden die Mitglieder des Rates aufgefordert, mehr Sitzungen und Erklärungen öffentlich zugänglich zu machen und Informationsveranstaltungen für Nichtmitglieder zu organisieren. Nach dem Wechsel der Präsidentschaft im April an den Ständigen Vertreter der Dominikanischen Republik José Singer Weisinger änderte sich der Arbeitsstil im Rat.¹⁷ Weisinger sicherte mehr Aktivität und Transparenz zu und hielt diese Versprechen auch ein.

Im Laufe des Aprils gestaltete der Sicherheitsrat seine Arbeitsweise plötzlich sehr viel offener und löste in bemerkenswerter Geschwindigkeit sogenannte technische Probleme, vor denen China während seiner Präsidentschaft angeblich stand. Weisinger führte ein, am Ende der meisten Sitzungen Erklärungen und Pressemitteilungen herauszugeben, einige öffentliche Sitzungen wurden live übertragen.¹⁸ Am 9. April konnte der Rat schließlich bei einer vertraulichen Sitzung über das Coro-

navirus beraten. In dieser Sitzung unterrichtete UN-Generalsekretär Guterres die Ratsmitglieder in einer Videokonferenz und warnte sie, dass die Pandemie »möglicherweise zu einer Zunahme sozialer Unruhen und Gewalt führen könnte, wodurch unsere Fähigkeit, die Krankheit zu bekämpfen, stark beeinträchtigt werden würde.«¹⁹

Später gestaltete der Sicherheitsrat seine Arbeitsweise sehr viel offener und löste technische Probleme.

Dieses Treffen fand auch vor dem Hintergrund der Spannungen zwischen China und den USA statt. Chinas Botschafter Zhang Jun forderte den Rat auf, jegliche Akte der Stigmatisierung und Politisierung abzulehnen, während die USA bereits Wochen zuvor darauf gedrängt hatten, das Coronavirus als das »chinesische Virus« zu bezeichnen. Bedeutend dabei ist, dass der Rat im April auf Antrag von neun nichtständigen Ratsmitgliedern – Südafrika beteiligte sich nicht – tagte und nicht von den P5 einberufen wurde. Obwohl diese Sitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfand, veröffentlichten viele Mitgliedstaaten wie Estland und Frankreich ihre Stellungnahmen.²⁰ Am 21. April organisierte die Dominikanische Republik die erste öffentlich zugängliche Sitzung per Videokonferenz.

Einige Mitglieder des Sicherheitsrats wollten zudem den Aufruf des Generalsekretärs zu einem globalen Waffenstillstand unterstützen, der in direktem Zusammenhang zu Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit steht. Al-

¹² Josh Lederman, U.S. Insisting That the U.N. Call Out Chinese Origins of Coronavirus, NBC News, 25.3.2020, www.nbcnews.com/politics/national-security/u-s-insisting-u-n-call-out-chinese-origins-coronavirus-n1169111

¹³ Colum Lynch, Can the United Nations Survive the Coronavirus?, Foreign Policy, 8.4.2020, foreignpolicy.com/2020/04/08/colum-lynch-china-us-can-the-united-nations-survive-coronavirus/

¹⁴ Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, The Security Council Unanimously Adopted Four Resolutions, 30.3.2020, chnun.chinamission.org.cn/eng/hyfy/t1763894.htm

¹⁵ Jonas Pasquier, Factsheet – The ACT Group – Better Working Methods for Today's UN Security Council, Permanent Mission of Switzerland to the UN, Mai 2019, www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/20190910-factsheet-act_EN.pdf

¹⁶ Jürg Lauber, Letter Dated 30 March 2020 from the Permanent Representative of Switzerland to the United Nations Addressed to the President of the Security Council, Permanent Mission of Switzerland to the UN, 30.3.2020, twitter.com/swiss_un/status/1245027244373934080

¹⁷ Stéphanie Fillion, The Dominican Republic's Hope for April: Smooth Sailing, PassBlue, 2.4.2020, www.passblue.com/2020/04/02/the-dominican-republics-hope-for-april-smooth-sailing/

¹⁸ United Nations Security Council, VTCs of the Security Council Members and Outcomes During the COVID-19 Pandemic, März–April 2020, www.un.org/securitycouncil/content/meetings-2020-vc

¹⁹ UN News, COVID-19 Threatening Global Peace and Security, UN Chief Warns, 9.4.2020, news.un.org/en/story/2020/04/1061502

²⁰ Dulcie Leimbach/Stéphanie Fillion, The UN in New York Shuts Physically as Most Personnel Telecommute: Updates, PassBlue, 15.3.2020, www.passblue.com/2020/03/15/the-un-in-new-york-virtually-shuts-down-as-the-coronavirus-rages-updates/; Permanent Mission of Estonia to the UN, un.mfa.ee/; Germany Mission to the UN, Twitter, 9.4.2020, twitter.com/GermanyUN/status/1248338915003707395



Blick in die UN-Fernseh Abteilung während der Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten und Nothilfekordinator Mark Lowcock im April 2020 in einer Live-Übertragung den Sicherheitsrats zur Lage in Jemen informiert. UN PHOTO: E. DEBEBE

lerdings führten offenbar die politischen Machtkämpfe dazu, dass Russland und die USA den Appell des Generalsekretärs für einen globalen Waffenstillstand zur Bekämpfung des Coronavirus unterließen.²¹ Dabei ist die Unterstützung des Rates ausschlaggebend für eine erfolgreiche Umsetzung des Appells von Guterres.²² Zwar hat der Rat am 31. März in einer Erklärung über die Lage in Afghanistan auf die Forderung des Generalsekretärs Bezug genommen, bisher hat er diese jedoch noch nicht mit einer eigenen Resolution unterstützt.²³ Russland und die USA befürchten, dass ein Waffenstillstand ihre Antiterrorereinsätze im Ausland behindern würde.²⁴ Bedacht werden muss dabei, dass »der Rat [...] ein inhärent selektives, staatlich gesteuertes, politisches Gremium ist, und da jedes Mitglied die Absicht hat, seine eigenen Interessen zu wahren, werden diese interessenbasierten Anlie-

gen fast immer Vorrang vor jeglicher Rücksichtnahme auf Altruismus oder universelle Werte haben.«²⁵ Auch wenn die nichtständigen Mitglieder (Elected Ten – E10) einige Ziele erreichen konnten, wie beispielsweise die Einberufung einer Sitzung zur COVID-19-Pandemie, wird die Dynamik des Rates nach wie vor von den P5 gesteuert.

Aber was genau würde eine Resolution des Sicherheitsrats im Hinblick auf die Bekämpfung der Pandemie bewirken? Eigentlich bräuchte die Welt »dringend ein hochrangiges, internationales Gremium bestehend aus Diplomaten und Gesundheitsfachleuten, die einen Rahmen für die Beschaffung und die gerechte Verteilung globaler Güter schaffen.«²⁶ Darüber hinaus würde ein solches Gremium auch die Rechtsverbindlichkeit des Völkerrechts besitzen. »Eine Sicherheitsratsresolution könnte somit einen solchen Koordinierungsmechanismus schaffen, sein Mandat und seine Grundstruktur festlegen und Regierungen und anderen Akteuren signalisieren, dass es dem Rat ernst ist.«²⁷ Bis in den Juni stritten China, Russland und die USA immer noch über einzelne Passagen und es wurde keine Resolution verabschiedet.²⁸ Reguläre Sitzungen des Sicherheitsrats haben wie üblich stattgefunden, so zum Beispiel zum Nahen Osten, zu Konflikten in Afrika und auch themenbezogene Sitzungen, die von der Dominikanischen Republik und dann von Estland während seiner Präsidentschaft im Mai initiiert wurden.

Am 25. April feierten die Vereinten Nationen den 75. Jahrestag der Eröffnung der Konferenz von San Francisco, auf der die Charta der UN verfasst wurde. Schon damals befürchteten kleinere Nationen, dass die P5 selbst eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit sein würden.²⁹ 75 Jahre sind vergangen, und obwohl sich die Arbeitsmethoden innerhalb des Rates geändert haben, um den E10 mehr Macht zu geben, verzögern die Vetos der P5 weiterhin seine Arbeit und politisieren sie. In gewisser Weise wurden die

²¹ Colum Lynch, How Trump and Putin Weakened U.N. Bid for a Global Cease-Fire, Foreign Policy, 17.4.2020, foreignpolicy.com/2020/04/17/trump-putin-global-ceasefire-un-coronavirus/

²² The International Crisis Group, Global Ceasefire Call Deserves UN Security Council's Full Support, a.a.O. (Anm. 9).

²³ Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, Security Council Held a VTC Meeting on the Situation in Afghanistan, 31.3.2020, chnun.chinamission.org.cn/eng/hyfy/t1764494.htm

²⁴ Lynch, How Trump and Putin Weakened U.N. Bid for a Global Cease-Fire, a.a.O. (Anm. 21).

²⁵ Peter Nadin, What the UN Security Council Is Not, United Nations University (UNU), 8.5.2014, unu.edu/publications/articles/what-the-un-security-council-is-not.html

²⁶ Rob Berschinski, What the UN Security Council Can Do on Coronavirus: A Global Goods Coordination Mechanism, Just Security, 24.3.2020, www.justsecurity.org/69336/what-the-un-security-council-can-do-on-coronavirus-a-global-goods-coordination-mechanism/

²⁷ Ebd.

²⁸ Agence France Presse (AFP), UN Security Council Nears Virus Resolution, And Perhaps a New Path, France 24, 26.4.2020, www.france24.com/en/20200426-un-security-council-nears-virus-resolution-and-perhaps-a-new-path

²⁹ United Nations Archives, 1945: The San Francisco Conference, www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1945-san-francisco-conference/index.html

nationalstaatlichen Bedenken im Umgang mit einer internationalen Pandemie exponentiell zum Ausdruck gebracht, in einer Zeit, in der die Vereinten Nationen mehr denn je gebraucht werden.

Aktivitäten des Generalsekretärs und anderer UN-Organisationen

Im Gegensatz zum Rat versuchen viele andere UN-Organisationen, die Auswirkungen der Pandemie auf die Bevölkerung abzumildern. Während im Rat Stillstand herrschte, arbeiteten die Staaten mit vielen anderen UN-Einrichtungen zusammen, um konkrete Maßnahmen für gefährdete Bevölkerungsgruppen vor Ort zu ergreifen, die unter der Krise leiden. Nachdem der Sicherheitsrat bewiesen hatte, dass er mitunter nicht in der Lage ist, mit konkreter internationaler Koordination zu reagieren, haben andere Organisationen die Glaubwürdigkeit der UN bewahrt und bewiesen, dass Multilateralismus funktionieren kann.

Der Generalsekretär versuchte, Wege zu finden, um politische Machtkämpfe zu vermeiden, indem er sich direkt an einige Mitgliedstaaten wandte – so beispielsweise in seinem Schreiben an die Mitglieder der Gruppe der 20 (G20) vom 25. März. Darin bat er sie um Koordination und Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Pandemie.³⁰ Darüber hinaus forderte Guterres die Mitglieder auf, die Sanktionen gegen einige Staaten zu lockern, »um den Zugang zu Nahrungsmitteln, lebensnotwendigen medizinischen Hilfsgütern und medizinischer Versorgung im Rahmen von COVID-19 zu gewährleisten.«³¹

Nachdem die WHO COVID-19 zur Pandemie erklärt hatte, organisierten die Vereinten Nationen ihre Arbeit neu, um eine globale Strategie zu seiner Bekämpfung zu entwickeln. Die WHO arbeitet weltweit eng mit Fachleuten, Regierungen und Partnern zusammen, um möglichst rasch mehr wissenschaftliche Erkenntnisse über dieses neue Virus zu erhalten, die Ausbreitung und Virulenz des Virus zu verfolgen und Länder sowie die Bevölkerung über Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Verhinderung der weiteren Verbreitung der Pandemie zu beraten.³²

Die Koordination fand an vielen verschiedenen Fronten statt: Beteiligt waren unter anderem das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) oder der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA). Die UN konnten ihre Arbeit zur Pandemiebekämpfung neu organisieren. Zahlreiche Staaten erhöhten ihre freiwilligen Beiträge an UN-Organisationen, um eine koordinierte, multilaterale Lösung zur Pandemie zu finden.

Guterres initiierte einen Plan für globale humanitäre Maßnahmen in Reaktion auf COVID-19 (Global Humanitarian Response Plan for COVID-19) in Höhe von zwei Milliarden US-Dollar für die am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen, darunter Flüchtlinge und Binnenvertriebene. Für diese sagten die Geberstaaten bis Ende April eine Milliarde US-Dollar zu.³³ Im Gegensatz zum Si-

Im Gegensatz zum Sicherheitsrat versuchen viele andere UN-Organisationen, die Auswirkungen der Pandemie abzumildern.

cherheitsrat sind die UN-Organisationen in der Lage, die Auswirkungen der Krise international konkret abzumildern und Menschen mit begrenztem Zugang zu Nahrung und Gesundheitsversorgung zu unterstützen.

Zwar bestimmt die Politisierung der Vereinten Nationen derzeit die Berichterstattung, doch die Tatsache, dass sich die UN-Organisationen an die neuen Gegebenheiten anpassen konnten und eine umfassende, international koordinierte Strategie entwickelten, zeichnet ein positives Bild von der

³⁰ António Guterres, COVID-19: Letter from the Secretary-General to G20 Members, United Nations, 25.3.2020, www.un.org/africarenewal/news/coronavirus/letter-secretary-general-g-20-members

³¹ Ebd.

³² UN News, Coronavirus Global Health Emergency: Coverage from UN News, news.un.org/en/events/coronavirus-global-health-emergency-coverage-un-news, die Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly - WHA) beschloss unter anderem auch eine Überprüfung der WHO-Mechanismen, siehe UN Doc. A73/VR/4 v. 19.5.2020.

³³ Leimbach/Fillion, The UN in New York Shuts Physically as Most Personnel Telecommute, a.a.O. (Anm. 20).

Arbeit der UN vor Ort. Auch die UN-Generalversammlung blieb nicht untätig und verabschiedete zwei Resolutionen zu COVID-19. In der ersten wird zu internationaler Zusammenarbeit und zum Multilateralismus im Kampf gegen die Pandemie aufgerufen.³⁴ Die zweite Resolution appelliert an die internationale Zusammenarbeit, um den weltweiten Zugang zu Medikamenten, Impfstoffen und medizinischer Ausrüstung zur Bekämpfung von COVID-19 zu gewährleisten.³⁵ Natürlich ist es schwierig, die Politisierung der WHO zu ignorieren, was US-Präsident Trump dazu veranlasst hat, ihre Finanzierung vorläufig einzustellen und den Austritt der USA zu verkünden. Zudem warf er der Organisation und ihrem Direktor Tedros Adhanom Ghebreyesus vor, Chinas Handeln unkritisch zu akzeptieren. Viele andere Staaten sind eingesprungen, um die finanzielle Lücke zu füllen. Dies zeigt, dass der Multilateralismus immer noch lebt und funktioniert. China ist heute, nach den USA, der zweitgrößte Geldgeber der WHO. Die Volksrepublik könnte bald der erste werden.³⁶

Weitere Beeinträchtigungen der UN-Arbeit?

Durch die physische Schließung des UN-Amtssitzes in New York und anderswo Mitte März und die damit einhergehende eingeschränkte Kommunikation wurden internationale Spannungen zu-

sätzlich verstärkt. Wie schon so oft haben die P5 bewiesen, dass es ihnen wichtiger ist, über Interessen in der internationalen Politik zu debattieren als vor Ort konkrete Ergebnisse zu erzielen. Die Mitglieder benötigten viel Zeit, um neue Arbeitsmethoden zu entwickeln, eine Sitzung zur Pandemie zu organisieren und eine Resolution zur Pandemie vorzulegen. Dass der Sicherheitsrat die Forderung des Generalsekretärs nach einem globalen Waffenstillstand nicht unterstützte, zeigt die Pedanterie einiger Mitgliedstaaten auf. Der Rat zieht zwar oft die meiste Aufmerksamkeit auf sich, wenn es um Diskussionen auf der Führungsebene und die mediale Berichterstattung geht. Verschiedene UN-Organisationen und die Generalversammlung haben sich jedoch als handlungsfähige Instrumente zur Bekämpfung der Pandemie erwiesen.

Wo immer es möglich war, konnten die Vereinten Nationen in weniger politisierten Bereichen handeln und Fortschritte erzielen. Seit Anfang Mai ist das Arbeiten von zu Hause aus die neue Normalität für den Sicherheitsrat, aber auch für die UN insgesamt. Ende April empfahl die medizinische Direktorin der UN, Jillann Farmer, dass der Amtssitz in New York mindestens bis zum 30. Juni geschlossen bleiben sollte.

Der Präsident der Generalversammlung, Tijjani Muhammad-Bande aus Nigeria, entwickelte alternative digitale Arbeits- und Abstimmungsverfahren. Mittlerweile haben sich die Mitgliedstaaten daran gewöhnt, aus der Ferne zu arbeiten und Russlands diesbezügliche Auffassungen, die häufig von China untermauert wurden, wurden zurückgedrängt. Die Pandemie hatte zwar zur Folge, dass die Arbeit der Vereinten Nationen für einige Wochen aus dem Gleichgewicht geriet. Auf lange Sicht jedoch kann sie dazu führen, dass die dringend erforderliche Digitalisierung der Arbeitsweise der Vereinten Nationen umgesetzt wird. Die Weltorganisation kann es sich nicht leisten, lange Zeit inaktiv zu bleiben.

Aus dem Englischen von Angela Großmann

English Abstract

Stéphanie Fillion

COVID-19: A Stress Test for the United Nations pp. 119–124

After the outbreak of COVID-19, the United Nations has to identify new ways of working and exercising “digital diplomacy”. Even though the UN Secretary-General and many UN agencies have demonstrated leadership in addressing this pandemic, the Security Council has overall proven to be slow and unresponsive. Throughout the process, the Council has presented some of its worst tendencies, being an overly political body where political infighting dominates the needs of civilians suffering from the virus around the world.

Keywords: Gesundheit, Pandemie, Sicherheitsrat, Weltgesundheitsorganisation, health, pandemic, UN Security Council, World Health Organization

³⁴ UN-Dok. A/RES/74/270 v. 2.4.2020.

³⁵ UN-Dok. A/RES/74/274 v. 20.4.2020.

³⁶ Niall McCarthy, Which Countries are the Biggest Financial Contributors to the World Health Organization?, Forbes, 8.4.2020, www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2020/04/08/which-countries-are-the-biggest-financial-contributors-to-the-world-health-organization-infographic/#5318bef4494c

Höchste Zeit für ein Abkommen gegen die Plastikflut

Die Welt droht im Plastikmüll zu versinken, wenn nicht endlich global gegensteuert wird. Die Lösung liegt allerdings nicht allein in besserem Recycling. Gefordert ist vielmehr die radikale Abkehr vom Einwegplastik und die Etablierung einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft – mittels international verbindlicher Regeln.



Annett Mängel, geb. 1976, ist Redakteurin der ›Blätter für deutsche und internationale Politik‹ mit dem Schwerpunkt Soziales, Gesundheit, Bildung und Umwelt.

Foto: Tobias Tanzyna

✉ annett.maengel@blaetter.de

Seit Jahren sind die fatalen Nebenwirkungen unserer bequemen Plastikwelt weithin bekannt – oder sollten es zumindest sein. Immer wieder sorgen Fotos verendeter Wale, deren Mägen mit verschiedensten Plastikteilen gefüllt sind, für eine kurze mediale Aufmerksamkeit. Diese geraten jedoch ebenso schnell wieder aus dem Blick wie die riesigen Plastikstrudel auf den Weltmeeren oder die offenen brennenden Mülldeponien in Südostasien. So fehlt es nach wie vor an wirksamen, nachhaltigen und weltumspannenden Strategien zur Verminderung und Vermeidung der Plastikflut.

Dabei ist es längst höchste Zeit, denn die Welt droht im Plastikmüll zu ertrinken, wenn nicht endlich global gegensteuert wird. Doch es geht nur in Trippelschritten voran: Im vergangenen Jahr vereinbarten die Vereinten Nationen zwar ein strengeres Müllexportregime, das aber wegen mangelnder Kontrolle munter unterlaufen wird.¹ Seit der ersten Umweltversammlung der Vereinten Nationen (United Nations Environment Assembly – UNEA-1), ausgerichtet vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) im Jahr 2014, wird das Thema zwar immerhin regelmäßig diskutiert, allerdings blieb auch die UNEA-4 im März vergangenen Jahres

insbesondere aufgrund des Drucks der USA weit hinter den Erwartungen von Umweltorganisationen und besonders betroffenen Staaten zurück.² Und anstatt das Problem wirklich an der Wurzel zu packen, ging auch die Europäische Union (EU) mit der im Frühjahr 2019 verabschiedeten Plastikrichtlinie, die Einwegplastik reduzieren soll, nur einen kleinen Schritt in diese richtige Richtung. Denn um weiter wachsende Müllberge zu vermeiden, reicht es nicht, einige wenige Einwegprodukte zu verbieten. Stattdessen wäre es notwendig, die Plastikproduktion weltweit massiv einzugrenzen sowie auf Ressourcenschonung, Wiederverbenutzung und somit nachhaltige Produkte zu setzen. Schließlich ist der zurückbleibende Müll an den hiesigen Stränden und auf den wilden Deponien in anderen Ländern nur das offensichtlichste Problem der weltweiten Plastikflut: 99 Prozent des Plastiks werden aus fossilen Brennstoffen hergestellt.³ Ganze sechs Prozent des globalen Erdölverbrauchs entfallen derzeit auf die Plastikproduktion. Diese setzte zusammen mit der Verbrennung von Plastikmüll im vergangenen Jahr weltweit 850 Millionen Tonnen klimaschädliche Treibhausgase frei, das entspricht dem Ausstoß von 189 Kohlekraftwerken. Hält der derzeitige rasante Zuwachs der Plastikproduktion an, würden allein dadurch mehr als zehn Prozent des zur Zielerreichung des Klimaübereinkommens von Paris noch verbleibenden globalen Kohlenstoffbudgets verbraucht.

Weiter auf dem Vormarsch

Doch bislang sind Kunststoffe dessen ungeachtet auf dem Vormarsch: Weltweit werden jährlich 400 Millionen Tonnen Kunststoffe produziert, davon

¹ Vgl. Till Fährnders/Konrad Schuller, Abfallexporte. Unser Müll ist in Asien nicht mehr willkommen, FAZ.net, 10.8.2019, www.faz.net/aktuell/politik/plastikmuell-export-unser-muell-ist-in-asien-nicht-mehr-willkommen-16316313.html

² Vgl. Partikularinteressen bremsen internationale Bemühungen gegen die Plastikverschmutzung, Heinrich-Boell-Stiftung, 15.3.2019, www.boell.de/de/2019/03/15/partikularinteressen-bremsen-internationale-bemuehungen-gegen-die-plastikverschmutzung

³ Vgl. zu diesen und den nachfolgenden Angaben: Bundesverband Meeresmüll e.V. (Hrsg.), Wege aus der Plastikkrise. Forderungen aus der deutschen Zivilgesellschaft, Februar 2020, S. 2, act.greenpeace.de/wege-aus-der-plastikkrise/

allein in Europa 51 Millionen Tonnen, von denen 40 Prozent für Verpackungen benutzt werden. Bis zum Jahr 2025 könnte die globale Kunststoffproduktion auf über 600 Millionen Tonnen ansteigen, wenn es keine Reglementierungen gibt.⁴

Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts ersetzen die verschiedenen Kunststoffe⁵ in rasantem Tempo Alltagsgegenstände aus Glas, Porzellan und Papier. Sie finden sich inzwischen überall: im Kinderzimmer, im Kleiderschrank, in der Küche oder im Auto. Kunststoffe sind billig herzustellen, leicht und vielseitig verwendbar. Das macht sie so attraktiv – und gleichzeitig gefährlich, denn Plastik ist langlebig und braucht Jahrhunderte, um sich zu zersetzen.

Und doch wird ein Großteil des hergestellten Kunststoffs nach zumeist einmaligem Verbrauch entsorgt: sei es die Verpackung für das Mittagessen

Mengen im Meer.⁷ Auch hierzulande gelangt eine Menge Plastik direkt in die Umwelt: Geschätzte 5,4 Kilogramm pro Kopf und Jahr – drei Viertel davon als Mikroplastik, also kleinste Teilchen, die mit dem bloßen Auge nicht erkannt werden.⁸ Seit dem Jahr 1994 verdoppelte sich der Plastikmüll in Deutschland und mit 38,5 Kilogramm pro Kopf liegen die Deutschen im europäischen Vergleich auf Platz vier.⁹

Von wirksamem Recycling kann keine Rede sein

Anders als man lange glauben machte, wird nur ein Bruchteil des Plastikmülls tatsächlich recycelt – auch hierzulande. Zwar wähten sich viele mit dem Wurf in die Gelbe Tonne im guten Glauben, dass die Styroporverpackung vom indischen Imbiss oder die Plastikverpackung der Kirschtomaten wie versprochen recycelt und wiederverwendet wird. Doch vom Recyclingweltmeister Deutschland kann überhaupt keine Rede sein, stattdessen steht die Bundesrepublik weit vorn beim Müllexport. Selbst wenn diese Exporte seit einigen Jahren rückläufig sind, werden doch noch immer zwischen 15 und 20 Prozent des hiesigen Kunststoffmülls außer Landes gebracht.¹⁰

Nach Angaben des Umweltbundesamt werden 39 Prozent des Plastikmülls recycelt – allerdings gilt Abfall bereits als recycelt, der in einer Sortieranlage landet und in irgendeiner Form weiterverarbeitet wird. Von den 5,2 Millionen Tonnen Kunststoffabfällen aus dem Jahr 2017 wurden lediglich 810 000 Tonnen wirklich recycelt, das entspricht einer Quote von 15,6 Prozent.¹¹ Setzt man diesen wiederverwendeten Kunststoff ins Verhältnis zur Neuproduktion, kommt man auf lediglich 5,6 Prozent.¹² Der Rest wird, wie es euphemistisch von Seiten der Müllentsorger heißt, ›thermisch‹ verwer-

Bis zum Jahr 2025 könnte die globale Kunststoffproduktion auf über 600 Millionen Tonnen ansteigen.

vom Lieferdienst oder die Unmengen von Plastikverpackungen in den Supermärkten für Wurst, Käse, Obst und Gemüse. In China verschicken Onlinehändler ihre Ware zumeist in mehreren Lagen Plastikfolie verpackt, vermutlich aus Angst, dass die Kunden verschmutzte Ware nicht annehmen würden.⁶ Im Globalen Süden, beispielsweise auf den Philippinen, verkaufen große Konzerne immer kleinere Verpackungen, sogenannte Sachets, um Shampoo und Zahnpasta an Menschen zu bringen, die sich das eigentlich gar nicht leisten können. Die Miniverpackungen landen aufgrund fehlender Entsorgungssysteme schlussendlich in immer größeren

⁴ Vgl. ebd.

⁵ Plastik umfasst als Sammelbegriff verschiedene chemisch hergestellte Kunststoffe wie Polyvinylchlorid (PVC, verwendet für Gummistiefel, Fensterrahmen, Bodenbeläge), Polyethylen (LDPE, Plastiktüten, Müllbeutel, Beschichtungen von Getränkeverpackungen), Polypropylen (PP, Lebensmittelverpackungen, Kindersitze fürs Auto oder Fahrrad) oder Polystyrol (PS, Styroporverpackungen, Dämmstoff) und weitere mehr. Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/BUND (Hrsg.), Plastikatlas, Berlin 2019, S. 11, www.boell.de/sites/default/files/2020-02/Plastikatlas%202019%204.%20Auflage.pdf

⁶ Chris Buckley, China Says It Will Ban Plastics that Pollute Its Land and Water, New York Times, 20.1.2020, www.nytimes.com/2020/01/20/world/asia/china-plastic.html

⁷ Fabian Löhe, Müllberge machen die Armen noch ärmer, Der Tagesspiegel, 28.3.2019, www.tagesspiegel.de/politik/eu-verbot-von-einwegprodukten-muellberge-machen-die-armen-noch-aermer/24151932.html

⁸ Bundesverband Meeresmüll e.V. (Hrsg.), Wege aus der Plastikkrise, a.a.O. (Anm. 3), S. 2.

⁹ Der Spiegel, Deutschlands dreckiger Rest. Die Müll-Lüge, 18.1.2019 und de.statista.com/themen/4645/plastikmuell

¹⁰ Vgl. AEB, Deutsche Plastikmüllexporte gehen deutlich zurück, 1.10.2019, www.aeb.com/intl-de/presse/2019-10-02-deutsche-plastikmuell-exporte-gehen-deutlich-zurueck.php

¹¹ Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/BUND (Hrsg.), Plastikatlas, a.a.O. (Anm. 5), S. 9.

¹² Der Spiegel, Deutsches Recyclingsystem versagt beim Plastikmüll, 18.1.2019, www.spiegel.de/wissenschaft/technik/plastikmuell-deutschland-recycelt-nur-5-6-prozent-des-abfalls-a-1248715.html

tet oder exportiert und als Ersatzbrennstoff in der Zementindustrie genutzt. Dabei geht ein Großteil des Energiegehalts verloren, die nur einmal genutzten Kunststoffe verpuffen also fast im Nichts – und zugleich müssen hochtechnische Filteranlagen dafür sorgen, dass die schädlichen Gase nicht die Umwelt vergiften. Das gelingt zwar hierzulande ganz gut – andernorts ist das aber längst nicht der Fall. Dort landet der Kunststoffmüll auf offenen Deponien und somit früher oder später in der Umwelt und im Meer oder wird ohne Verbrennungsanlagen offen verbrannt.

Aus dem Auge, aus dem Sinn

Weil China der eigenen Kunststoffflut nicht mehr Herr wurde und sich die Qualität des importierten Mülls der Industrieländer zunehmend verschlechterte, erhöhte das Land vor zweieinhalb Jahren die Anforderungen an importierten Kunststoffmüll drastisch, was einen faktischen Importstopp bedeutete. Andere Staaten Südasiens – insbesondere Malaysia und Indonesien, aber auch Vietnam – sprangen als neue Müllimporteure ein. Doch während China in den vergangenen dreißig Jahren ein halbwegs funktionierendes Entsorgungs- und Recyclingsystem entwickelt hat, türmt sich der Kunststoffmüll in Malaysia und Indonesien auf ehemaligen Landwirtschaftsflächen in der Nähe bewohnter Gebiete. Von ordnungsgemäßer Entsorgung kann mitnichten die Rede sein: Stattdessen berichten Anwohnerinnen und Anwohner von nächtlichen Bränden auf den Müllhalden und klagen über stechende Gerüche, Qualm und Atemwegserkrankungen.¹³

Immerhin haben die katastrophalen Bilder brennender Plastikmüllkippen in Indonesien und Malaysia im vergangenen Jahr die UN aufgeschreckt: Mitte Mai 2019 einigten sich 187 Staaten im Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung darauf, nur noch sortierten und sauberen Plastikmüll in Entwicklungsländer zu exportieren. Exporteure, die stark verschmutzten und unsortierten Müll loswerden wollen, müssen sich seitdem die Erlaubnis der dortigen Regierung einholen. Bislang war dies lediglich ein Geschäft zwischen privaten Firmen – und fand ohne staatliche Kontrolle statt. Nun sollte es hingegen »ein trans-



Die Mengen an Plastik, die in den Weltmeeren landen, sind zu einem großen Problem geworden. In Watamu, Kenia, sammeln die Anwohner regelmäßig Plastikmüll von den Stränden ein. FOTO: CYRIL VILLEMMAIN/UNEP

parentes und zurückverfolgbares System für Export und Import von Plastikmüll geben«, wie Rolph Payet vom UNEP nach der Verabschiedung betonte.¹⁴

Diese Vereinbarung stärkte zwar die Empfängerstaaten, woraufhin Indonesien, Malaysia und die Philippinen tatsächlich Container mit unverwertbarem Müll in die Exportländer zurückschickten. Doch am grundlegenden Problem änderte sich nichts: Der Plastikabfall wird allerorten noch immer mehr – und solange er als sauber und verwertbar deklariert ist, reicht eine Bestätigung des Empfängers, dass der Müll ordnungsgemäß entsorgt wird. Allerdings werden die vermeintlichen Recyclinganlagen nur höchst unzulänglich kontrolliert.¹⁵ Insgesamt liegt die Recyclingquote von Plastikmüll in Ländern des Globalen Südens bei lediglich vier Prozent. Mit großer Wahrscheinlichkeit gelangt der Müll also letztlich in die Umwelt – ob als giftiger Qualm, der die anliegenden Bewohner direkt schädigt, oder als umherfliegender Müll, der über die Gewässer früher oder später auch auf unserem Teller wiederzufinden ist.

Alles voller Mikroplastik

Denn Plastik ist in aller Munde – und zwar nicht nur sprichwörtlich, sondern auch ganz real: Australische Forscher kamen auf einen Mittelwert von

¹³ Vgl. Arne Perras/Vivien Timmler, Vermülltes Idyll, Süddeutsche Zeitung, projekte.sueddeutsche.de/artikel/wirtschaft/deutscher-plastikmuell-ver-schmutzt-malaysia-e590969/

¹⁴ Vgl. Jona Spreter, Vereinte Nationen wollen Plastikabfälle reglementieren, Zeit Online, 11.5.2019, www.zeit.de/wissen/umwelt/2019-05/plastikmuell-plastikabfaelle-umweltverschmutzung-un-abkommen-basel

¹⁵ Vgl. Fähnders/Schuller, Abfallexporte, a.a.O. (Anm. 1).

fünf Gramm Mikroplastik pro Woche, den jeder Mensch durchs Atmen, Essen, durch Kosmetik und insbesondere Trinken zu sich nimmt. Das entspricht in etwa dem Gewicht einer Kreditkarte.¹⁶

Mikroplastik findet sich auf Ackerböden, von wo es in Pflanzen gelangen kann, in Binnengewässern, wo es von Fischen verspeist wird, und in Meeres-tieren, die Plastikmüll für Futter halten oder sich von Kleinstlebewesen ernähren, die wiederum im Wasser befindliches Mikroplastik aufgenommen haben. Es wird vorsätzlich in die Umwelt gebracht, etwa als Bestandteil von Kosmetika wie Zahnpasta, Duschgels und Peelings. Es löst sich bei jedem Waschvorgang aus synthetischer Kleidung – und landet mit dem Klärschlamm wieder auf den Ackerböden. Dorthin gelangt zudem auch der Abrieb von Autoreifen, der einen wesentlichen Teil des in der Umwelt befindlichen Mikroplastik ausmacht.

Was die winzigkleinen Plastikteilchen im menschlichen Körper anrichten, ist bislang nicht sicher erforscht.

Es verbreitet sich so über die Luft, gelangt über die Flüsse in die Meere und findet sich inzwischen auf der ganzen Welt: im Marianengraben ebenso wie im Eis der Arktis.

Was die winzig kleinen Plastikteilchen selbst im menschlichen Körper anrichten, ist bislang nicht sicher erforscht – ohne Folgen bleiben sie jedoch nicht. Je nach Größe können sie direkt in die Lunge und den Darm gelangen und als Fremdstoffe die körperlichen Abläufe beeinträchtigen. Bekannt ist zudem längst, dass sich an Mikroplastik andere Schadstoffe aus der Umwelt binden, die dann im Körper wieder freigesetzt werden können. Beispielsweise toxische Stoffe, die sich in Algen bilden oder Pflanzenschutzmittel aus der Landwirtschaft. Hinzu kommt, dass Plastik selbst aus einer Vielzahl chemischer Stoffe besteht, für die es keine umfassende Deklarationspflicht gibt. Darunter sind zahlreiche, die als sogenannte endokrine Disrupto-

ren gelten: Sie stören bereits in winzigen Mengen den Hormonhaushalt und stehen im Verdacht, Krebs auszulösen sowie insbesondere mitverantwortlich dafür zu sein, dass die Zeugungsfähigkeit in den Industrieländern seit Jahren abnimmt.¹⁷

Eine Regulierung der vielfältigen Bestandteile, die sich bei Herstellung und Verbrennung auch zu nichtbeabsichtigten gefährlichen Nebenprodukten verbinden können, gestaltet sich äußerst zäh und gelingt nur gegen massiven Lobbydruck der petrochemischen Industrie. Beispielhaft dafür steht der endokrin wirksame Bestandteil Bisphenol A: Obwohl Kanada es bereits im Jahr 2008 als gesundheitsschädlich einstufte und umgehend dessen Einsatz in Babyflaschen verbot, konnten in den EU-Staaten noch drei weitere Jahre solche Babyflaschen hergestellt und verkauft werden. Und erst seit dem Jahr 2020 wurde schließlich die Beschichtung von Kassenbonpapier mit Bisphenol A verboten, obwohl bereits lange bekannt ist, dass die Chemikalie beim Anfassen über die Haut absorbiert werden kann und sie schädliche Auswirkungen auf die Reproduktionsfähigkeit und den Hormonhaushalt hat. Es dauerte also eine ganze Weile, bis das eigentlich seit dem Jahr 2007 mit der Chemikalienrichtlinie »REACH«¹⁸ in Kraft getretene Vorsorgeprinzip griff, demzufolge nur in Verkehr gebracht werden darf, was nicht bedenklich ist.

Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung

Bisphenol A wurde umgehend durch andere Chemikalien ersetzt, über deren potenzielle Gefahren bislang nichts bekannt ist. Unterdessen geht die Kunststoffproduktion ungestört weiter, daran wird auch das Verbot von bestimmten Einwegartikeln durch die EU im vergangenen Jahr nur wenig ändern. Ab dem Jahr 2021 sollen Luftballonstiele, Plastikwattestäbchen, Besteck, Teller, Fast-Food-Behälter aus Polystyrol und auch Beutel aus vermeintlich umweltfreundlich abbaubaren Oxo-Materialien verboten sein. Die neue Vorschrift zielt auf jene Kunststoffprodukte, die in Europa neben Fischernetzen am häufigsten an Stränden und in den Meeren gefunden wurden – auf beides entfallen 70 Prozent aller Abfälle in den Ozeanen.¹⁹

¹⁶ Je nach Ernährung und Wohnort variiert der Anteil. Vgl. Jeder isst und trinkt bis zu fünf Gramm Mikroplastik pro Woche, Der Tagesspiegel, 13.6.2019, www.tagesspiegel.de/wissen/folgen-der-plastikflut-jeder-isst-und-trinkt-bis-zu-fuenf-gramm-mikroplastik-pro-woche/24452618.html

¹⁷ Vgl. Heike Holdinghausen, Unaussprechlich und gefährlich, Die Tageszeitung, 24.6.2019, taz.de/Endokrine-Disruptoren/!5310356

¹⁸ REACH ist das Akronym für Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals, also die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien.

¹⁹ Vgl. Europäisches Parlament, EU-Strategie für weniger Plastikmüll in Europa – einfach erklärt, 7.9.2018, www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20180830STO11347/eu-strategie-fur-weniger-plastikmull-in-europa

Allerdings gilt das nur für solche Produkte, für die bereits sinnvolle Alternativen bestehen. Zu erwarten ist also keine Abnahme des Mülls, sondern lediglich eine Ersetzung der Rohstoffe: An die Stelle der Plastiktüte tritt dann die Papiertüte, die als viel umweltfreundlicher gilt, als ihr gebührt²⁰, oder der Bambusteller und das Bambusbesteck, die trotzdem umgehend im Müll landen. Von Ressourcenschonung ist das alles weit entfernt – vielmehr wird die Nachfrage nach vermeintlich biologisch abbaubaren Rohstoffen die Konflikte um Ackerflächen verschärfen, den Nahrungsmittelanbau verdrängen und zur Abholzung von Wäldern beitragen.

Zudem werden, so die EU-Richtlinie, in verschiedenen Bereichen die Hersteller stärker zur Verantwortung gezogen: Die Tabakindustrie soll die Kosten der Abfallbeseitigung insbesondere von Zigarettenstummeln mittragen und ihre Käuferinnen und Käufer darüber aufklären, dass die Zigarettenfilter, die oft einfach in die Umwelt geschnippt werden, Plastikmüll sind – enthalten sie doch zu einem Großteil weiche Kunststoffe und Mikroplastik, das Schadstoffe aus der Tabakverbrennung zurückhalten soll. Auch sollen Hersteller von Fischfanggeräten und nicht länger die Fischer dafür aufkommen, dass die sogenannten Geisternetze aus den Meeren gefischt werden.

Zur Plastikrichtlinie der EU gehört schließlich die Forderung an die Mitgliedstaaten, den Anteil von Recyclingkunststoffen an der Neuproduktion bis zum Jahr 2030 auf 30 Prozent zu steigern und bereits ein Jahr zuvor 90 Prozent ihrer Kunststoffflaschen getrennt zu sammeln, damit sie besser recycelt werden können. So wichtig eine verbindliche – dann aber auch zu sanktionierende – Recyclingquote für neue Kunststoffe ist, so zeigt sich hier die Zaghaftheit, mit der die EU versucht, dem Plastikproblem gerecht zu werden: Sie sieht die Lösung des Problems vor allem in ein bisschen mehr Recycling, anstatt in der wirksamen Eindämmung der weiter wachsenden (Plastik)-Müllflut.

Doch an die Stelle von Einwegplastik muss dringend Mehrweg treten. Aus Gründen der Müllvermeidung und auch aus gesundheitlichen: Denn Einwegflaschen bestehen aus einem dünneren, flexibleren Kunststoff als Mehrwegplasteflaschen – sie geben insbesondere bei warmen Temperaturen Bestandteile wie beispielsweise Weichmacher, die zu den bereits genannten endokrinen Disruptoren gehören und hormonell wirksam sein können, an die Getränke ab. Am sinnvollsten ist daher ein Umstieg auf Mehrweg-Glasflaschen, diese werden bis

zu 50-mal wiederbefüllt und schützen die Getränke, anstatt sie zu verunreinigen. Ohne politischen Druck wird das aber nicht passieren: Coca-Cola kündigte im vergangenen Jahr an, sogar vollständig auf Einwegprodukte umzusteigen. Schon jetzt ist der Konzern Weltspitze beim Verkauf von Einwegflaschen, die in vielen Staaten nach dem Trinken in der Umwelt landen.

Weltweite Regelungen sind gefragt

Für einen grundlegenden Wandel bräuchte es weitergehende strengere Reglementierungen, die insbesondere bei den großen Konzernen der petrochemischen Industrie greifen müssten. Diese jedoch sorgen bislang mit schlagkräftiger Lobbyarbeit dafür, dass die Plastikherstellung weiter billig bleibt. So ist das dafür benötigte Rohöl steuerfrei und die energieintensiven Unternehmen werden von Abgaben befreit.²¹ Hier wäre also dringend anzusetzen, will man wirksam verhindern, dass Plastik weiter den Planeten überschwemmt.

Insbesondere die USA sorgten auf der UNEA-4 dafür, dass weltweit verbindliche Regelungen blockiert wurden.

Denn eigentlich sind sich viele Regierungen bewusst: Die Welt braucht nicht mehr, sondern endlich weniger Plastik. Doch der Lobbydruck ist groß. Im vergangenen Jahr sorgten auf der UNEA-4 insbesondere die USA dafür, dass weltweite verbindliche Regelungen blockiert wurden: Japan, Norwegen und Sri Lanka wollten die internationale Zusammenarbeit gegen die Meeresverschmutzung durch Makro- und Mikroplastik stärken und plädierten dafür, ein international verbindliches Abkommen in die Wege zu leiten. Indien machte sich dafür stark, ein weltweites Verbot von Einwegplastik zu beschließen, um auch die Herstellung und Verwendung zu minimieren. Doch in den schließlich im Konsens verabschiedeten Resolutionen fehlen verbindliche Vereinbarungen und wird einmal mehr auf die Verantwortung der einzelnen Staaten verwiesen. Vom indischen Vorschlag blieb lediglich in unbestimmter Weise der Meeresschutz üb-

²⁰ Vgl. Heike Holdingshausen, Nicht von Pappe, Die Tageszeitung, 14.5.2019, www.taz.de/Der-Kampf-gegen-Plastikmüll/!5591532/

²¹ Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/BUND (Hrsg.), Plastikatlas, a.a.O. (Anm. 5), S. 30f.

rig, anstatt auch auf die Vermeidung von neuem Plastik zu setzen. Die besonders unter der Plastikvermüllung leidenden Staaten wie Malaysia, Senegal und die Philippinen übten heftige Kritik an der Verwässerung notwendiger Vereinbarungen.

Internationale nichtstaatliche Organisationen zeigten sich daher auch massiv enttäuscht vom Ausgang der UNEA-4. So verweisen einige auf eine massive Leerstelle in den verabschiedeten Resolutionen. Die toxische Wirkung von Plastik bliebe völlig unbeachtet: »Wo toxische Stoffe hineinkommen, kommen sie auch wieder heraus. Wir können nicht giftiges Plastik rezyklieren und wir können nicht so tun, als wäre das Meeresmüll-Chaos ein Abfallproblem – es ist ein Problem toxischer Stoffe.«²² Sie nehmen auch multinationale Konzerne in die Verantwortung: Diese hätten die lokale Industrie, die weniger Plastik verwendet habe, »systematisch verdrängt und zudem den Export von Abfällen aus dem verbrauchsintensiven Norden in Entwicklungsländer erleichtert.«²³ Diese müssten sich nun mit ihren Steuereinnahmen um den Müll kümmern, der weder recyclingfähig noch abbaubar sei.

Immerhin aber bleibt das Thema auf der internationalen Agenda: Das Mandat der auf der

UNEA-3 eingerichteten *Ad-hoc*-Sachverständigengruppe wurde verlängert. Diese soll weiterhin »den Stand des Wissens, die Wissenslücken und die Mechanismen zur Lösung des Problems der Plastikverschmutzung der Meere genauer herausarbeiten«.²⁴ Zur Vorbereitung der im Frühjahr 2021 stattfindenden UNEA-5 soll sie weiterhin technische und finanzielle Möglichkeiten prüfen und ist aufgefordert, einen Bericht über Handlungsoptionen zu erstellen.

Damit dieser aber nicht wieder verpufft, sondern möglichst wirkmächtige Unterstützung bekommt, haben jüngst zahlreiche deutsche NGOs und Umweltverbände die Bundesregierung aufgefordert, sich »proaktiv für ein völkerrechtlich verbindliches globales gesetzliches Rahmenwerk zur Lösung der Kunststoffproblematik entlang des gesamten Lebenszyklus von Plastik« einzusetzen.²⁵

Dieses sollte sich nicht nur den sichtbaren Abfallproblemen widmen, sondern die gesamte Produktionskette in den Blick nehmen. Dringend erforderlich sei ein Verbot von gesundheits-, klima- und umweltgefährdenden Schadstoffen und ein verbindlicher Fahrplan zur Reduktion der Kunststoffproduktion sowie des Kunststoffeintrags in die Umwelt. Die Staaten sollten sich auf verbindliche Wiederverwendungs- und Recyclingquoten einigen und darüber regelmäßig Bericht erstatten. Zum Schutz der am stärksten betroffenen Staaten müsse der Abfallexport in Ländern ohne funktionierendes Recycling unterbunden werden. Schließlich seien internationale Mehrweg- und Pfandsysteme vonnöten, um dem Ziel einer möglichst umfassenden Kreislaufwirtschaft anstelle der vorherrschenden Wegwerfkultur näher zu kommen.²⁶

Die mit vielen Daten und Fakten unterfütterten Forderungen aus der deutschen Zivilgesellschaft sollten von der Bundesregierung dringend gehört werden. Denn um die Plastikkrise in den Griff zu bekommen, brauchen wir schnellstmöglich weltweit nachhaltige und wirksame Lösungen. Es bleibt zu hoffen, dass die nächste UNEA die globalen Folgen der Plastikflut als so dramatisch erkennt, wie sie sind – und endlich entsprechend handelt.

English Abstract

Annett Mängel

An International Agreement against Plastic Pollution Is Needed

pp. 125–130

The world is in danger of drowning in plastic waste unless we finally take global countermeasures. Even in the remotest corners of the world, traces of plastic waste are found, including at the bottom of the Mariana Trench or in the Arctic sea ice. The countries of the global south are bearing the burden of the ever-increasing flood of plastics in particular. The supposedly recyclable plastic waste all too often ends up in illegal landfills. From there, it gradually pollutes the environment and eventually ends up in the oceans – or it is openly incinerated. However, the solution is not only to better recycle. A radical discontinuance of the ever-growing plastic production is needed as well as the establishment of a sustainable recycling economy by means of globally binding rules.

Keywords: Gesundheit, Recycling, Übereinkommen, Umweltverschmutzung, environmental pollution, health, international agreement

²² Zit. nach: Partikularinteressen bremsen internationale Bemühungen gegen die Plastikverschmutzung, a.a.O. (Anm. 2).

²³ Ebd.

²⁴ Ebd.

²⁵ Bundesverband Meeresmüll e.V. (Hrsg.), Wege aus der Plastikkrise, a.a.O. (Anm. 3), Kapitel 4, S. 10. Vgl. zur bereits seit Jahren vorgetragenen Forderung nach einem globalen Abkommen auch: Nils Simon, Warum wir ein globales Abkommen zu Plastikmüll brauchen, adelphi, www.adelphi.de/de/im-fokus/warum-wir-ein-globales-abkommen-zu-plastikmuell-brauchen-jetzt, 9.8.2016.

²⁶ Vgl. ebd.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2019

- Spannungen zwischen den Mitgliedern dauern an
- Veränderungen in den Haltungen der ständigen Mitglieder
- Syrien und Venezuela polarisieren den Rat

Im Jahr 2019 setzte sich der **Sicherheitsrat der Vereinten Nationen** aus den fünf ständigen und den nichtständigen Mitgliedern Äquatorialguinea, Belgien, Côte d'Ivoire, Deutschland, Dominikanische Republik, Indonesien, Kuwait, Peru, Polen und Südafrika zusammen. Es fanden 258 Sitzungen statt, davon 243 öffentlich. Der Sicherheitsrat verabschiedete 52 Resolutionen, 15 präsidientielle Erklärungen, 32 Briefe des Präsidenten sowie 67 Presseerklärungen. Im Vergleich zum Vorjahr waren es 21 Presseerklärungen weniger. Die schwindende Bereitschaft, formelle Erklärungen zu beschließen, kann auf die zunehmenden politischen Differenzen der Mitglieder zurückgeführt werden.

China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA haderten vor allem mit Fragen der Staatensouveränität sowie der Einmischung in die inneren Angelegenheiten. Ferner wurden die massiven Verletzungen des Rechts, die Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten zu schützen, durch einige Staaten mit großer Besorgnis gesehen. Insbesondere die Haltung der USA veränderte sich zunehmend. Der außenpolitische Rückzug und die damit einhergehende Aufkündigung völkerrechtlicher multi- und bilateraler Verträge gibt Grund zur Besorgnis.

Abstimmungsverhalten

Die Zahl der verabschiedeten Entscheidungen mit 52 Resolutionen und 15 präsidientellen Erklärungen sank auf ein neues Tief, so tief wie zuletzt vor 18 Jahren. Von den 52 Resolutionen wurden 44 im Konsens beschlossen.

Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Insgesamt fanden vier Resolutionen zu Syrien nicht die Mehrheit des Rates. Der Entwurf S/2019/756 wurde durch Vetos Chinas und Russlands verhindert. Der Text befasste sich mit den fortgesetzten Gewalttaten in der Region Idlib. Er hatte einen humanitären Fokus und bezog Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ein. Russland betonte, dass der Inhalt und das Zustandekommen der Resolution zeigten, dass die anderen Staaten die internationalen Terrorgruppierungen in Idlib vor deren endgültigen Niederlage bewahren und Russland sowie Syrien als Schuldige darzustellen suchten. Dem alternativen Resolutionsentwurf S/2019/757 stimmten nur die beiden federführenden Staaten China und Russland zu. Äquatorialguinea, Côte d'Ivoire, Indonesien und Südafrika enthielten sich.

Im Dezember scheiterten abermals zwei Resolutionsentwürfe zu Syrien. Der Entwurf S/2019/961 sollte die mit Reso-

lution 2165 im Jahr 2014 beschlossenen grenzübergreifenden Maßnahmen verlängern und den humanitären Zugang nach Syrien sicherstellen. Russland legte sein Veto ein, da die Resolution obsolet sei und nicht die veränderten Verhältnisse berücksichtige. Dem Veto schloss sich China an. Die syrische Regierung habe die primäre Verantwortung und etwaige Maßnahmen müssten abgestimmt werden. Über den russischen Gegenentwurf wurde mit fünf Ja-Stimmen, sechs Nein-Stimmen und vier Enthaltungen abgestimmt.

Zudem scheiterten zwei Resolutionsentwürfe zu Venezuela. Der Entwurf S/2019/186 wurde von den USA verfasst und scheiterte an den Gegenstimmen Chinas, Russlands und Südafrikas. Äquatorialguinea, Côte d'Ivoire und Indonesien enthielten sich. Russland warf den USA Doppelstandards vor. Die amerikanische Regierung verfolge das Ziel, die Lage weiter zu eskalieren und einen verfassungswidrigen Regierungswechsel herbeizuführen. Der Vertreter Chinas betonte die nationale Souveränität und Unabhängigkeit Venezuelas. Ebenso betonte Südafrika die nationale Prärogative mit dem Umgang interner Konflikte. Für den russischen Resolutionsentwurf, der scheiterte, stimmten nur vier Staaten, sieben stimmten dagegen und vier enthielten sich. Der Text suggeriere, dass Gefahren für die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit Venezuelas bestünden und eine selektive Lesart der Charta zu Grunde läge.

Enthaltungen

Russland enthielt sich bei der Abstimmung zur Resolution 2459, mit der

das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS) verlängert wurde. Die Resolution verkenne die Erfolge der Karthum-Vereinbarung und der Text sei ferner mit Geschlechteraspekten und Menschenrechten ›überladen‹, so Russland. Bei der Abstimmung zur Resolution 2471, die die unveränderte Erneuerung der Sanktionen gegenüber Südsudan beinhaltet, enthielten sich Äquatorialguinea, China, Côte d'Ivoire, Russland und Südafrika.

Mit Resolution 2466 wurde das Mandat der Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Justiz in Haiti (United Nations Mission for Justice Support in Haiti – MINUJUSTH) für sechs Monate zum letzten Mal verlängert. Die Dominikanische Republik und Russland enthielten sich. Russland bemängelte, dass weiterhin Kapitel VII herangezogen werde, obwohl von einer Gefahr für den internationalen Frieden und die Sicherheit keine Rede sein könne.

Die Dominikanische Republik und China enthielten sich bei der Entscheidung, ein Integriertes Büro der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Integrated Office in Haiti – BINUH) einzurichten (2476). Die Dominikanische Republik bemängelte, dass das BINUH nicht breit genug angelegt und adäquat finanziert sei.

Resolution 2467 zu sexueller Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten wurde mit 13 Ja-Stimmen verabschiedet. China und Russland enthielten sich erstmals bei einer Resolution zu dem Thema Frauen, Frieden und Sicherheit. Sie betonten, dass die Entwicklung im Rat, weitere Organe zu schaffen und Befugnisse auszuweiten, besorgniserregend sei.

Bezüglich der Resolutionen 2468 und 2494 gab es jeweils Enthaltungen von Russland und Südafrika, die das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO) verlängern. Südafrika wandte ein, dass die positiven Bemühungen der Parteien nicht hinreichend berücksichtigt worden seien. Russland stellte klar, dass die Resolutionen die nötige Unparteilichkeit und Objektivität vermissen lasse.

Schließlich enthielten sich Äquatorialguinea, China und Russland bei Resolution 2498, die das umfassende Sanktionsregime gegen Somalia aufrechterhält. Die Einbeziehung des Konflikts zwischen Djibouti und Eritrea sei bedenklich. Dabei handele es sich nicht um eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit. Ferner liege abermals eine ›Überfrachtung‹ mit Menschenrechtsaspekten vor, die in den dafür vorgesehen Foren zu diskutieren seien, so die Staaten.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Die Sitzungen des Rates umfassten zu rund 73 Prozent länderspezifische und zu 27 Prozent thematische Aspekte. Die Situation in Venezuela wurde nach einer prozeduralen Abstimmung auf die Agenda des Rates gesetzt. Eine zweite prozedurale Abstimmung zur Ukraine verfehlte die erforderliche Mehrheit.

Länderspezifische Aspekte

Etwa 50 Prozent der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich Afrika, rund 32 Prozent dem Nahen Osten, sieben Prozent den amerikanischen Staaten sowie je rund fünf Prozent Europa beziehungsweise Asien. Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, die Demokratische Republik Kongo, die Demokratische Volksrepublik Korea, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Libanon, Libyen, Mali, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Westsahara, die Zentralafrikanische Republik sowie Zypern waren Gegenstand von Resolutionen. Bezüglich Israel und Palästina blieb der Rat blockiert.

Zu Syrien hielt der Rat 35 Treffen ab, verabschiedete zwei Resolutionen (2477, 2503) und eine Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2019/12). Die Resolutionen beziehen sich auf die Verlängerung der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF) und der Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO). Das Jahr begann mit Berichten über die prekäre Lage der Zivilbevölkerung. Fer-

ner drohten im Raum Idlib erneute militärische Eskalationen, trotz bestehender Vereinbarungen zur Deeskalation. Im September gab es einen Lichtblick, als die Parteien sich auf die grundlegenden Regeln des Verfassungsausschusses einigen konnten, der seine Arbeit aufnahm. Im Oktober startete die Türkei jedoch die ›Operation Friedensfrühling‹, die in nur zwei Wochen zu einer Flucht von rund 180 000 Menschen aus der Grenzregion führte. Während viele Staaten dies mit Besorgnis sahen, trafen Russland und die Türkei eine neue Vereinbarung mit dem Ziel, die syrische Regierung zu stabilisieren, damit diese die eigene Sicherheit aufrechterhalten könne.

Einen zwar langsamen aber stetigen Erfolg konnte der Rat in Jemen verbuchen. Es fanden 13 Sitzungen statt und es wurden drei Resolutionen (2452, 2456, 2481) sowie eine präsidentielle Erklärung (S/PRST/2019/9) verabschiedet. An das Ende letzten Jahres zwischen der jemenitischen Regierung und der Ansar-Allah-Bewegung (Huthi) getroffene Stockholmer Abkommen sollte angeknüpft werden, um dauerhaften Frieden zu erreichen. Mit Resolution 2452 richtete der Rat die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Jemen (United Nations Yemen Observation Mission – UNYOM) ein. Mit Resolution 2456 wurde das Sanktionsregime verlängert. Im April vereinbarten die Huthi und die Regierung einen Plan, um die Truppen aus den zentralen Häfen Al-Hudaydah, As-Salif und Ras Isa abzuziehen und den Weg für die Versorgung mit Nahrungsmitteln freizumachen. Trotz einzelner Rückschläge konnte ein Friedensabkommen zwischen dem Südübergangsrat und der jemenitischen Regierung geschlossen werden.

In 26 Sitzungen und zehn Resolutionen (2455, 2459, 2465, 2469, 2471, 2478, 2479, 2492, 2495, 2497) sowie einer Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2019/11) widmete sich der Rat Sudan und Südsudan. Im April wurde der seit dem Jahr 1989 regierende Präsident Omar Al-Baschir aufgrund landesweiter Proteste vom sudanesischen Militär aus dem Amt entfernt. Der Übergangsmilitärrat übernahm die Kontrolle. Aufgrund der Entwicklungen wurde das Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und

der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) mit zwei Resolutionen verlängert (2479, 2495).

In Südsudan ist ein separater Friedensprozess im Gange. Mit Resolution 2456 wurde die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS) und mit Resolution 2471 das Sanktionsregime verlängert. Insgesamt blieb das Friedensabkommen größtenteils intakt und die Gewalt ist gesunken. Die Bildung einer Übergangsregierung wurde Ende des Jahres abermals verschoben.

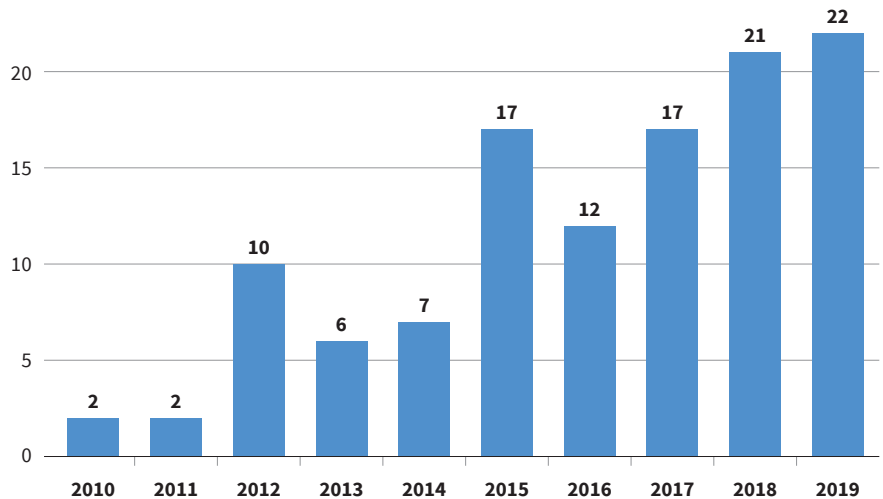
Einen weiteren Schwerpunkt bildete Südamerika. Zum einen befasste sich der Rat mit Kolumbien. Der Friedensprozess zeigte sich durch Gewalttaten im Land gefährdet. Die ehemaligen Anführer der Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee (FARC-EP) kündigten Ende des Jahres an, entgegen der Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag, zu bewaffneten Auseinandersetzungen zurückkehren zu wollen.

Zudem geriet die politische und wirtschaftliche Krise in Venezuela in den Fokus. Im Januar erklärte sich der Vorsitzende der Nationalversammlung Juan Guaidó zum neuen Präsidenten. Die Staaten mussten entscheiden, ob sie diesen als neuen Präsidenten anerkennen würden oder jene Präsidentschaft von Nicolás Maduro fortbestand. Im Februar kamen im Rat rund 40 Rednerinnen und Redner zusammen und diskutierten, ob es sich bei der Lage um eine Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit handele. Sie konnten sich nicht auf ein einheitliches Vorgehen einigen.

Thematische Aspekte

Thematisch standen die Kooperation mit Regionalorganisationen, die internationale Gerichtsbarkeit, die nukleare Nichtverbreitung, Friedensmissionen, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie die Bedrohungen, Friedenskonsolidierung und Aufrechterhaltung des Friedens, Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, Frauen, Frieden und Sicherheit sowie Arbeitsmethoden auf der Agenda. Erstmals verabschiedete der Rat Resolutionen zu Aspekten des Schutzes von Menschen

Anzahl der Arria-Formel-Treffen in den Jahren 2010 bis 2019



Arria-Formel-Treffen sind informelle Zusammenkünfte, die auf Initiative eines oder mehrerer Ratsmitglieder einberufen werden. Quelle: www.un.org/securitycouncil/content/highlights-2019

mit Behinderungen in Konflikten (2475) sowie Personen, die während bewaffneten Konflikten als vermisst gemeldet sind (2474).

Die Genfer Abkommen aus dem Jahr 1949 feierten 2019 ihr 70. Jubiläum. Viele Staaten betonten, dass in Zeiten der Zunahme von asymmetrischen Konflikten sowie der Verwendung autonomer Waffensysteme die Bedeutung der Abkommen wichtiger sei denn je.

Schließlich mussten sich die Mitglieder des Sicherheitsrats mit einer steigenden Zahl von Angriffen auf die Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen und deren möglichen Schutz auseinandersetzen.

Resolutionen nach Kapitel VII

26 der 52 verabschiedeten Resolutionen wurden auf Grundlage von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen erlassen. 19 betrafen den afrikanischen Kontinent. Außer einer Resolution betrafen alle die Verlängerung oder Anpassung von Friedensmissionsmandaten oder Sanktionsausschüssen. Die Resolutionen 2462 zur Nichtverbreitung von Kernwaffen nimmt direkten Bezug auf Artikel 41 der UN-Charta. Mit der Resolution 2462 forderte der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten auf, die Finanzierung von terroristischen Gruppierungen und ihren Aktivitäten zu bekämpfen und unter Strafe zu stellen.

Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Der Rat fasste zu zwölf der 14 Friedensmissionen Beschlüsse sowie zu zehn der zwölf politischen Missionen. Meist wurden Mandate verlängert. Im Januar richtete der Rat in Jemen eine neue politische Mission ein (2452), die Mission der UN zur Unterstützung des Hudaïda-Abkommens (United Nations Mission to support the Hodeidah Agreement – UNMHA).

Die Mission MINUJUSTH wurde beendet und markierte das Ende einer 15 Jahre andauernden Blauhelmpresenz in Haiti. Mit Resolution 2476 wurde eine nachfolgende politische Mission für eine initiale Phase von zwölf Monate eingesetzt, die BINUH.

Länderbesuche

Die Mitglieder des Sicherheitsrats unternahmen fünf Länderbesuche: Im Februar reisten sie nach Côte d'Ivoire und Guinea-Bissau, im März nach Mali und Burkina Faso, im Juni nach Kuwait und Irak, im Juli nach Kolumbien sowie im Oktober nach Äthiopien und Südsudan.

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2018, VN, 3/2019, S. 130ff., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat | Tagungen 2019

- Vermehrt Aktionen gegen Ratsmitglieder
- Internationale Umsetzungsmechanismen
- Weniger Finanzmittel mit gravierenden Folgen

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (Human Rights Council – HRC)** hielt im Jahr 2019 drei reguläre Tagungen ab (40. Tagung: 25.2.–22.3.; 41. Tagung: 24.6.–12.7.; 42. Tagung: 9.–27.9.). Es gab keine Sondertagung und kein neues Mandat der Sonderverfahren (special procedures). Im März 2019 richtete der senegalesische Botschafter Coly Seck als Ratspräsident eine informelle Konsultationsrunde mit Blick auf die Überprüfung der Arbeit des HRC durch die UN-Generalversammlung im Zeitraum 2021 bis 2026 ein.

Unter dem Aspekt der Effizienzsteigerung wurde seit dem Jahr 2015 unter anderem die Anzahl der verabschiedeten Resolutionen als Indikator herangezogen, inwieweit dem Menschenrechtsrat eine straffere Arbeit gelingt. Im Jahr 2017 belief sich die Anzahl auf 113, im Jahr 2018 fiel sie auf 86. Im Jahr 2019 gelang dies mit insgesamt 93 Resolutionen annähernd – etwas mehr Resolutionen als im Jahr 2018, aber deutlich weniger als die Jahre davor.

Seit dem Jahr 2018 beschäftigt sich der HRC mit seinen für die Arbeit unzureichenden Finanzen. Ab Sommer 2019 drohte den Sonderverfahren wie einzelnen Menschenrechtsvertragsorganen (human rights treaty bodies) eine Zwangspause bei Reisen in Staaten. Dies konnte zwar verhindert werden, aber Ende des Jahres 2019 stand die Drohung im Raum, dass nicht alle vom HRC geplanten Sitzungen für das Jahr 2020, beispielsweise zum Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR), in gewohntem Umfang stattfinden könnten. Die COVID-19-Pandemie machte ab März 2020 alle weiteren Planungen obsolet.

Überwiegend werden Länderresolutionen nicht im Konsens vereinbart, sondern es wird eine Abstimmung beantragt. Dies trifft zunehmend auch auf

thematische Resolutionen zu – etwa bei den Themen Frauenrechte, Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger, die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit den Vereinten Nationen, sexuelle Orientierung oder die Rechtsstellung von lesbischen, schwulen, bisexuellen, transgender, transsexuellen und intersexuellen Menschen (LGBTIQ). Gegen die Resolution 41/18 zur Erneuerung des Mandats zur sexuellen Orientierung und Geschlechteridentität wurden zehn Änderungsanträge vorgelegt. Insgesamt wurden im Berichtszeitraum aber alle Änderungsanträge verworfen.

40. Tagung

Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Michelle Bachelet begann ihren Jahresbericht (A/HRC/40/3) mit der globalen Ungleichheit und deren Auswirkungen auf Menschenrechte sowie auf die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030). Wer hier Menschenrechtsverletzungen in Kauf nehme, schaffe einen »Wettlauf nach unten«. Ähnlich besorgt äußerte sich die stellvertretende UN-Generalsekretärin Amina Mohammed beim Dialog über die Agenda 2030 (A/HRC/40/34). In diesem Kontext legte Norwegen die Resolution 40/11 zur Arbeit von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern in den Bereichen Umwelt und nachhaltige Entwicklung vor. Die sonst strittigen Debatten um das Recht auf Entwicklung fanden hier zu einer Annäherung zumindest im Bereich Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung. Die Resolution konnte im Konsens verabschiedet werden.

Saudi-Arabien

Bachelet sprach 32 Ländersituationen an und verwies etwa auf verfolgte

und inhaftierte Frauenrechtlerinnen in Saudi-Arabien. Island präsentierte dazu eine von 36 Staaten gestützte Stellungnahme und forderte Saudi-Arabien auf, bei der Aufdeckung des Mordes an Jamal Khashoggi mit den UN-Menschenrechtsmechanismen zusammenzuarbeiten. Dies erfolgte zwar nicht, aber die Sonderberichterstatterin über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen Agnès Callamard leistete die Aufarbeitung in ihrem Bericht zur 41. Tagung (A/HRC/41/36). Sie befand die saudi-arabische Regierung mitsamt dem Kronprinzen Mohammed bin Salman für den Mord als verantwortlich und forderte weitere Ermittlungen, Sanktionen und die Freilassung politischer Gefangener. Die in Genf ansässige nicht-staatliche Organisation International Service for Human Rights stellte im Herbst 2019 fest, dass die öffentliche Aufmerksamkeit beim HRC Saudi-Arabien wohl dazu veranlasst habe, sieben Frauenrechtlerinnen aus der Haft zu entlassen. Eine formelle Aktion des Rates gegen Saudi-Arabien unterblieb hingegen im Berichtszeitraum.

China

Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte benannte willkürliche Verhaftungen, Verschwindenlassen und die Internierung von Minderheiten in Chinas Provinz Xinjiang. In der 41. Tagung im Juni folgten 22 Staaten aus Asien, dem Pazifik, West- und Osteuropa sowie Nordamerika und richteten einen Brief an Bachelet sowie den Präsidenten des HRC. Sie empfahlen eine Erkundungsmission in die Region Xinjiang. China konterte mit einem Gegenbrief, der von 37 Staaten unterzeichnet wurde. Diese Reaktion war aus chinesischer Sicht insgesamt erfolgreich, denn im gesamten Jahr 2019 beschloss der Rat keine Maßnahmen. Dabei hatte auch der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) bereits im September 2018 die Situation in Xinjiang völkerrechtlich eindeutig kategorisiert (CERD/C/CHN/CO/14-17, Abs. 40).

Syrien

Zur Lage der Menschenrechte in Syrien befand die Unabhängige internatio-

nale Untersuchungskommission für die Arabische Republik Syrien (Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic) in ihrem Bericht (A/HRC/40/70), dass unbeschadet der Rückeroberung vieler Rebellengebiete durch die Regierungstruppen der Konflikt nicht beendet sei. Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts seien weiterhin an der Tagesordnung. Hier folgte eine Mehrheit der Empfehlung und erneuerte das Mandat der Untersuchungskommission mittels Resolution 40/17 mit 28 Stimmen dafür, fünf dagegen bei 14 Enthaltungen.

Sri Lanka und Nicaragua

Zusammen mit der damals noch reformfreundlichen Regierung von Sri Lanka erneuerte der HRC im Konsens mit der Resolution 40/1 den Auftrag, Menschenrechte, Versöhnung und Rechenschaftslegung zu fördern. Über die Umsetzung sollte das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) jeweils im März 2020 und März 2021 berichten. Einer Abstimmung bedurfte hingegen die Resolution 40/2 zu Nicaragua mit 23 Stimmen dafür, drei dagegen bei 21 Enthaltungen. Das OHCHR soll zur 41. Tagung einen mündlichen und zur 42. Tagung einen schriftlichen Bericht vorlegen (A/HRC/42/18). Die sogenannte Lima-Gruppe, bestehend aus Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Paraguay und Peru, sowie Kanada hatten den Resolutionsentwurf eingebracht.

Naher Osten

Der Versuch der Europäischen Union (EU) mit der palästinensischen Delegation und der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) die Lage der Menschenrechte in den besetzten palästinensischen Gebieten in einer deeskalierenden Herangehensweise zu bewerten, führte im März 2019 zu einem ernüchternden Ergebnis. Für die EU stand im Vordergrund, die Singularisierung Israels durch den Tagesordnungspunkt 7 (TOP 7) schrittweise aufzuheben. Resolutionen sollten gebündelt und statt



Geflüchtete Rohingya, die im Flüchtlingslager Kutupalong in Cox's Bazar, Bangladesch, leben. Das Lager ist derzeit die größte Flüchtlingssiedlung der Welt und beherbergt rund 640 000 Menschen. UN PHOTO: CAROLINE GLUCK

unter dem vielfach kritisierten TOP 7 unter TOP 2 behandelt werden. Im Gegenzug würden die Menschenrechtsverletzungen durch die israelische Besatzung unvoreingenommen bewertet werden. Die einseitige Formulierung in der Resolution 40/13 unter TOP 2 über die Menschenrechtsverletzungen durch Israel enttäuschte die EU. Die Delegation Palästinas und die OIC waren ihrerseits darüber verstimmt, dass die EU-Ratsmitglieder Österreich, Polen und Ungarn gegen die Resolution stimmten.

41. Tagung

Zwei neue Themen setzte der HRC mit den Resolutionen zu Menschenrechten und neuen Technologien (41/11) sowie zu gerechter Entlohnung (41/14). Die Resolution 41/11 beauftragte den beratenden Ausschuss (Advisory Committee), Indikatoren auszuarbeiten, und das OHCHR mit der Durchführung einer Podiumsdiskussion zur 44. Tagung im Juni 2020. Die Resolution 41/14 listete eine Reihe bekannter Erwartungen an gerechte Entlohnung auf und empfahl der Generalversammlung, einen internationalen Tag zum Thema einzurichten.

Wie gewohnt gab es im Juli einige Änderungsanträge zu den Resolutionen über die Diskriminierung von Frauen und Mädchen (41/6), Kinder- und Zwangs-

heirat (41/8) und Gewalt gegen Frauen (41/17). Sie erschwerten zwar die Entscheidungsfindung, fanden aber keine Mehrheit und die Resolutionen wurden letztlich im Konsens angenommen.

Die Erneuerung des Mandats zum Schutz vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechteridentität erzielte 27 Ja-Stimmen und damit vier mehr als im Jahr 2016. Pakistan hatte im Namen der OIC zehn Änderungsanträge gestellt (A/HRC/41/L.27-L.36). Anders als im Jahr 2016 wurden alle abgelehnt. Bedeutsam für die Legitimität der Resolution 41/18 waren außerdem die Ja-Stimmen aus allen Regionen, darunter die Bahamas, Fidschi, Nepal, Ruanda, Südafrika und Tunesien. In der Gruppe der afrikanischen Staaten stimmten nur vier Ratsmitglieder dagegen, fünf enthielten sich. Bei Einführung des Mandats im Jahr 2016 war die heftigste Opposition noch aus der Gruppe gekommen. Einen Wermutstropfen steuerte Ungarn bei, das sich entgegen der EU-Position enthalten hatte.

Philippinen

Einen vehementen Konflikt verursachte der von Island eingebrachte Resolutionsentwurf zur Lage der Menschenrechte auf den Philippinen. Seit dem Jahr 2016 hatten Mandatsträgerinnen und -träger der Sonderverfahren Unter-

suchungen im Land gefordert. Die Resolution 41/2 fand eine knappe Mehrheit mit 18 Stimmen dafür, 14 dagegen bei 15 Enthaltungen und konnte das erhoffte Signal senden, dass auch Ratsmitglieder nicht vor Aktionen des HRC gefeit sind. Diese Mehrheit war jedoch lange unsicher und unter anderem den Ja-Stimmen der Ratsmitglieder Bahamas und Fidschi geschuldet. Ungarn stimmte mit Nein. Die Resolution bedeutete für einige Delegationen eine Gratwanderung, da die Philippinen im Rat eine tragende Rolle bei den Resolutionen zu Jugend (41/13), Klimawandel (41/21), sauberes Trinkwasser (42/5 – zusammen mit Deutschland) und Menschenrechtsbildung (42/7) spielten. Beim Klimawandel waren sie sogar über die Jahre eine treibende Kraft. Außer Island hatte sich sonst keine Delegation bereitgefunden, den Resolutionsentwurf als Ko-Unterstützer sichtbar mitzutragen. Die Resolution beauftragte das OHCHR mit einem Bericht zur 44. Sitzung. Die philippinische Delegation drohte mit Konsequenzen für die zukünftige Ratsarbeit.

42. Tagung

Im Vorfeld der UN-Klimakonferenz in Madrid (Conference of the Parties – COP-25) setzte die Hohe Kommissarin im Rat den Ton. Die Welt habe noch nie einer Bedrohung der Menschenrechte solch großen Ausmaßes gegenübergestanden. Angesichts der Brände im Amazonas verbrenne die Welt buchstäblich ihre Zukunft. Bachelet kritisierte ebenso die Politik der Trennung von Migrantenkindern von ihren Eltern in den USA und drängte die EU, die Such- und Rettungsaktionen im Mittelmeerraum entschlossener und wirksamer zu unterstützen. Sie drängte Pakistan und Indien, die Lage der Menschenrechte in Kaschmir entschiedener anzugehen.

Ein Nachspiel hatte die Mandatserneuerung zum Thema Terrorismusbekämpfung im März (40/16). Mithilfe der Resolution 42/18 gelang es Ägypten, das Mandat auch mit Untersuchungen zu Wirkungen des Terrorismus auf Menschenrechte zu beschäftigen. Was auf den ersten Blick verständlich und harmlos erscheint, hat zum Hintergrund, dass

zahlreiche Staaten die Einschränkung der Menschenrechte mit Verweis auf ihre als notwendig erachteten Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen zu rechtfertigen versuchen. Die Resolution wurde im Konsens verabschiedet.

Venezuela

Zur Menschenrechtslage in Venezuela beschloss der HRC gleich zwei Resolutionen. Die von der Lima-Gruppe eingebrachte Resolution 42/25, die mit 19 Stimmen dafür, sieben dagegen und 21 Enthaltungen beschlossen wurde, beauftragte eine internationale Untersuchungsmission zu extralegalen Hinrichtungen, Verschwindenlassen, willkürliche Haft und Folter seit dem Jahr 2014. Sollte die Regierung nicht kooperieren, stellt die Resolution für das Jahr 2020 die Einrichtung einer Untersuchungskommission in Aussicht. Die von Iran vorgelegte Resolution 42/4 forderte Venezuela auf, die Empfehlungen der Hohen Kommissarin (A/HRC/41/18) umzusetzen, ihrem Team Zugang zu gewähren und Untersuchungen der Sonderverfahren zuzulassen. Diese Resolution fand mit 18 Stimmen dafür, sechs dagegen bei 23 Enthaltungen eine Mehrheit. So wurde Venezuela immerhin zum Objekt einer kontinuierlichen, öffentlichen Befassung durch den Menschenrechtsrat.

Der stellvertretende Beigeordnete Generalsekretär für Menschenrechte Andrew Gilmour legte seinen zweiten Bericht (A/HRC/42/30) über die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit den Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte vor. Der Bericht nannte Trends und Muster der Repressalien, um die zivilgesellschaftliche Kooperation zu blockieren – so die Rechtfertigung der Staaten mit nationaler Sicherheit und Terrorismusbekämpfung.

Myanmar

Im September 2019 wurde der erste Bericht des Unabhängigen Untersuchungsmechanismus für Myanmar (Independent Investigative Mechanism for Myanmar – IIMM) (A/HRC/42/66) vorgelegt, begleitet vom Bericht der Ermittlungsmission (A/HRC/42/50) und mehreren Konferenzpapieren (A/HRC/42/CRP.3–6). Der Leiter der Ermittlungen

Nicholas Koumjian verwies darauf, dass der Prozess der Rechenschaftslegung bei Massenverbrechen wie in Myanmar ein langer und schwieriger Weg sein wird. Dies wahre immerhin die Chance für die Opfer auf Gerechtigkeit und Wahrheit sowie darauf, ihre Erlebnisse vorzutragen und eine Verurteilung der Täterinnen und Täter ungebrochen anstreben zu können.

Sudan

Welch langer Weg das sein kann, verdeutlichte die Resolution 42/35 zur technischen Unterstützung Sudans. Seit den 1990er Jahren galt Sudan als Paria in Sachen Menschenrechte. Ende der 2000er Jahre entwickelte der HRC ausgeklügelte Untersuchungs- und Berichtsmechanismen und konnte so die Opposition im Land stützen. Im September 2019 dankte der Außenminister der Reformregierung für diese lange, konstante und letztlich wirksame Befassung mit dem Staat.

Resümee

Der Mangel an Aktionen des Rates gegen Staaten wie Ägypten, China oder Saudi-Arabien war einmal mehr augenfällig. In der Gesamtschau des Berichtswesens und der Prüfsysteme zeigte sich aber ebenso das Potenzial des HRC, wenn Ratsmitglieder couragiert und mit diplomatischem Aufwand vorgehen. Allerdings drohen auch Nachteile. Chinas Drohpotenzial ist nur allzu gegenwärtig. Die EU könnte sich grundsätzlich dagegen wappnen und entschiedener agieren. Die COVID-19-Krise zeigt momentan, dass China nicht überall ›durchgreifen‹ kann. Der EU und ihren Mitgliedstaaten ist daher zu wünschen, dass sie ihre Prioritätenplanung für den HRC (Rat der EU 6339/19) nicht nur als Ausweis der guten Gesinnung, sondern als Test für eine stimmige Menschenrechtspolitik verstehen.

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2018, VN, 3/2019, S. 133ff. fort.)

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission | 71. Tagung 2019

- Thema Verbrechen gegen die Menschlichkeit abgeschlossen
- Arbeiten zu Umweltschutz und bewaffnete Konflikte
- Erster Bericht zu allgemeinen Rechtsgrundsätzen

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** ist als Unterorgan der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beauftragt. Im Jahr 2019 trafen sich ihre 34 Mitglieder zu ihrer 71. Tagung (29.4.–7.6. und 8.7.–9.8.2019).

Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Nach fünf Jahren schloss die Kommission ihre Arbeit zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch Annahme in zweiter Lesung von 15 Entwurfsartikeln nebst Entwurfspräambel, Entwurfsanhang und Kommentierung zu diesen ab. Diese wurden der UN-Generalversammlung zur Kenntnisnahme vorgelegt. Ferner empfahl die ILC die Ausarbeitung eines Übereinkommens durch die Generalversammlung oder eine internationale Konferenz auf Grundlage der Entwurfsartikel. Basierend auf den Stellungnahmen von Staaten und internationalen Organisationen sowie einem vierten Bericht des Berichterstatters erfolgte eine geringfügige Überarbeitung der zwei Jahre zuvor in erster Lesung angenommenen Entwurfsartikel.

Erwähnenswert ist, dass ein Paragraph in die Entwurfspräambel aufgenommen wurde, der auf die in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsätze des Völkerrechts verweist. Hiermit soll dem Kommentar zur Entwurfspräambel zufolge, wie auch in Entwurfsartikel 4, verdeutlicht werden, dass bei der Verhinderung und Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit das Völkerrecht, darunter der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten sowie das Gewaltverbot, eingehalten werden muss. Zudem wurde in Entwurfs-

artikel 3 die Verpflichtung festgeschrieben, dass Staaten sich nicht an Handlungen beteiligen, die ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen. Im Rahmen der ersten Lesung wurde diese Verpflichtung im Text von Entwurfsartikel 3 bereits als indirekt enthalten angesehen.

Umweltschutz und bewaffnete Konflikte

Die Berichterstatterin legte der Kommission ihren zweiten Bericht vor, in dem sie unter anderem Fragen zum Schutz der Umwelt in nichtinternationalen bewaffneten Konflikten behandelte. Dabei ging es vor allem um die Frage, wie die internationalen Regeln und Praktiken in Bezug auf natürliche Ressourcen den Schutz der Umwelt während und nach solchen Konflikten verbessert werden können. Ferner adressierte sie Aspekte der Verantwortlichkeit und Haftung für Umweltschäden. Die im Bericht vorgeschlagenen sieben Entwurfsprinzipien wurden von der ILC an den Redaktionsausschuss verwiesen.

Der Redaktionsausschuss nahm mehrere neue Entwurfsprinzipien an. Neu ist unter anderem Entwurfsprinzip 10, das die Staaten anhält, Sorgfaltspflichten von Unternehmen für den Umweltschutz umzusetzen, wenn diese von oder in ihrem Territorium in Gebieten von bewaffneten Konflikten oder in Situationen nach solchen Konflikten operieren. Entsprechend fordert Entwurfsprinzip 11 die Staaten auf, Haftungsmöglichkeiten für Umweltschäden durch Unternehmen zu schaffen. Beachtlich ist zudem die Aufnahme der Martens'schen Klausel bezogen auf den Umweltschutz in Entwurfsprinzip 12. Sie ist ein wichtiger Grundsatz des humanitären Völkerrechts und geht auf Situationen in

bewaffneten Konflikten ein, die nicht ausdrücklich durch das Völkerrecht geregelt sind. Die insgesamt 28 Entwurfsprinzipien samt Kommentierung wurden in erster Lesung angenommen und an Regierungen und internationale Organisationen übermittelt, deren Kommentare bis Ende des Jahres 2020 erwartet werden.

Zwingendes Recht

Zum Thema zwingendes Recht (*ius cogens*) legte der Berichterstatter seinen vierten Bericht vor. Dieser diskutierte neben der Frage, ob regionales zwingendes Recht existiert, insbesondere, ob die Kommission eine Beispielliste mit Normen zwingenden Rechts als Teil der Entwurfsartikel aufnehmen sollte. Das Ergebnis des Berichts, dass das Konzept von regionalem zwingendem Recht keine Unterstützung in der Staatenpraxis erfahre, wurde von der Kommission geteilt. Sie entschied sich jedoch gegen die Aufnahme einer Beispielliste als Teil der Entwurfsartikel, wie vom Berichterstatter vorgeschlagen. Stattdessen befürwortete die ILC die Aufnahme einer Beispielliste in einem Entwurfsanhang.

Entwurfsartikel 23 verweist auf diesen Entwurfsanhang mit dem Hinweis, dass die Beispielliste nicht erschöpfend ist. Sie beinhaltet solche Normen, denen die Kommission in früheren Arbeiten den Charakter des zwingenden Rechts zugewiesen hat. Der Kommentar zu Entwurfsartikel 23 betont unter anderem, dass die Beispielliste kein Versuch ist, gültige Normen zwingenden Rechts zu bestimmen und als solche zu formulieren. Ferner dürfe aus der Nichtaufnahme von Normen, denen die Völkerrechtskommission in früheren Arbeiten einen zwingenden Charakter zugeschrieben hat, nicht geschlussfolgert werden, diese seien keine Normen zwingenden Rechts.

Die insgesamt 23 Entwurfsschlussfolgerungen und die Beispielliste als Entwurfsanhang samt Kommentierung wurden in erster Lesung angenommen und an Regierungen und internationale Organisationen übermittelt, deren Kommentare bis Ende des Jahres 2020 erwartet werden.

Immunität staatlicher Amtsträgerinnen und Amtsträger

Der Kommission lagen der sechste und der siebte Bericht des Berichterstatters vor, die sich mit den verfahrenstechnischen Aspekten der Immunität staatlicher Amtsträgerinnen und Amtsträger vor der ausländischen Strafgerichtsbarkeit befassen. Der sechste Bericht, über den die Debatte auf der 70. Tagung im Jahr 2018 noch nicht abgeschlossen war, analysierte unter anderem die drei verfahrensrechtlichen Aspekte Zeitplanung, Art der betroffenen Handlungen und Festlegung der Immunität im Zusammenhang mit dem Konzept der Gerichtsbarkeit. Der siebte Bericht, der neun neue Artikelentwürfe vorschlug, schloss die Analyse der verfahrensrechtlichen Aspekte der Immunität in Bezug auf das Verhältnis zwischen der Gerichtsbarkeit und den verfahrensrechtlichen Aspekten der Immunität ab. Er widmete sich dabei unter anderem Fragen der Geltendmachung und Aufhebung der Immunität sowie den Verfahrensgarantien in Bezug auf den Staat des Gerichts und den Staat des Amtsträgers. Die ILC verwies die Artikelentwürfe 8 bis 16 an den Redaktionsausschuss. In diesem wurde insbesondere diskutiert, ob die Verfahrensgarantien auch in Situationen des Entwurfsartikel 7 Anwendung finden solle, der vorsieht, dass Immunität unter Berücksichtigung der sachlichen Zuständigkeit (*ratione materiae*) von der Ausübung ausländischer Strafgerichtsbarkeit in Fällen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Folter, Apartheid und Verschwindenlassen nicht gilt. Damit das Nichtbestehen von Immunität nicht allein aufgrund der Art des Vorwurfs entschieden würde, nahm der Redaktionsausschuss einen neuen Entwurfsartikel an, der die Verfahrensgarantien einleiten soll und vorsieht, dass diese auf alle vorangehenden Artikelentwürfe des zweiten und dritten Teils anwendbar seien, einschließlich der Bestimmung, ob nach einem der Entwurfsartikel Immunität bestehe. Der Sonderberichterstatter beabsichtigt, für die 72. Tagung einen Schlussbericht vorzubereiten, um eine erste Lesung dieses Themas im Jahr 2020 abschließen zu können.

Staattennachfolge und -verantwortlichkeit

In seinem dritten Bericht befasste sich der Berichterstatter insbesondere mit Fragen der Wiedergutmachung von Schäden, die durch international unrechtmäßige Handlungen gegen den Vorgängerstaat sowie gegen dessen Staatsangehörige entstanden sind. Einige der im Bericht vorgeschlagenen Entwurfsartikel wurden an den Redaktionsausschuss verwiesen. Dieser führte jedoch auf der 71. Tagung seine Arbeit an den Entwurfsartikeln fort, die der Berichterstatter im Jahr 2017 in seinem zweiten Bericht vorgeschlagen hatte. Diese Arbeit mündete in der Annahme von drei neuen Entwurfsartikeln durch den Redaktionsausschuss zu Handlungen mit fortdauerndem Charakter, Zuschreibung des Verhaltens einer Aufstands- oder sonstigen Bewegung sowie Fällen von Staattennachfolge, wenn der Vorgängerstaat weiter besteht. Insgesamt verläuft die Arbeit der Kommission zu dem Thema Staattennachfolge und -verantwortlichkeit nur schleppend. So nahm die Kommission erst auf der 71. Tagung die ersten drei Entwurfsartikel samt Kommentierung überhaupt an. Diese waren vom Redaktionsausschuss bereits auf der 69. und 70. Tagung angenommen worden. Entwurfsartikel 1 behandelt die Reichweite der Entwurfsartikel. Entwurfsartikel 2 regelt die Verwendung von Ausdrücken. Entwurfsartikel 5 bestimmt die Fälle der Rechtsnachfolge von Staaten, die von den Entwurfsartikeln erfasst sind, so etwa nur solche, die sich im Einklang mit dem Völkerrecht befinden.

Allgemeine Rechtsgrundsätze

Das Thema allgemeine Rechtsgrundsätze untersucht die dritte Hauptquelle des Völkerrechts, wie sie in Artikel 38, Absatz 1 lit. c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) wiedergegeben ist. Der Berichterstatter legte der Kommission seinen ersten Bericht vor. Dieser war sehr allgemein gehalten und besprach neben dem Umfang des Themas die wichtigsten Fragen, die im Laufe der Arbeit der

ILC zu behandeln sind, gab einen Überblick über frühere Arbeiten der Kommission bezogen auf allgemeine Rechtsgrundsätze und stellte die einzelnen Elemente und die Entwicklung allgemeiner Rechtsgrundsätze vor. Zudem enthielt der Bericht drei Entwurfsschlussfolgerungen, die von der Kommission an den Redaktionsausschuss verwiesen wurden. Kontrovers diskutiert wurde Entwurfsschlussfolgerung 3, der zufolge allgemeine Rechtsprinzipien nicht nur von nationalen Rechtssystemen abgeleitet, sondern auch innerhalb des internationalen Rechtssystems gebildet werden können. Viele Kommissionsmitglieder empfahlen, letztere Kategorie aufgrund mangelnder Staatenpraxis nicht weiter zu verfolgen.

Sonstiges

Die Kommission führte informelle Konsultationen über Musterklauseln für ihr Thema über die vorläufige Anwendung von Verträgen durch, deren erste Lesung in der 70. Tagung abgeschlossen wurde und deren zweite Lesung für die 72. Tagung erwartet wird. Nachdem das Thema Meeresspiegelanstieg mit Bezug zum Völkerrecht im Jahr 2018 Eingang in das Langzeitprogramm der ILC gefunden hatte, wurde es nun im Berichtszeitraum konkret auf die Agenda gesetzt. Für das Thema berief die Kommission keinen Sonderberichterstatter, sondern richtete eine Studiengruppe ein, deren Vorsitz abwechselnd von zwei Mitgliedern geführt wird. Das Thema Wiedergutmachung an Einzelpersonen für grobe Verletzungen des internationalen Menschenrechtsrechts und schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts wurde ebenso wie das Thema Prävention und Repression von Piraterie und bewaffneten Raubüberfällen auf See dem Langzeitprogramm hinzugefügt.

Linus Mührel

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Linus Mührel, Völkerrechtskommission: 70. Tagung 2018, VN, 3/2019, S. 136f., fort.)

Personalien

Finanzen

Der Deutsche **Udo Fenchel** ist seit November 2019 Mitglied im Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) der UN. Der Jurist, Kommunikations- und Finanzexperte wurde von der Generalversammlung für eine Amtszeit von drei Jahren in das 16 Mitglieder umfassende Gremium berufen, wobei neben ihm sechs weitere Mitglieder neu- oder wiedervernommen wurden. Seit dem Jahr 2000 bekleidet Fenchel verschiedene Posten im Bereich Finanzen in Europa, Afrika und den USA. Seit März 2019 war er Erster Berater für Finanzfragen in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den UN in New York, davor Leiter der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit im Finanzministerium (2016 bis 2019).

Friedenssicherung

Im April 2020 nahm die Kanadierin **Deborah Lyons** ihr Amt als Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und Leiterin der Hilfsmision der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) auf. Sie folgt Tadamichi Yamamoto aus Japan, der die Mission seit dem Jahr 2016 leitete (vgl. Personalien, VN, 4/2016, S. 182). Lyons bringt 21 Jahre Berufserfahrung in politischen Angelegenheiten, internationaler Zusammenarbeit und wirtschaftlicher Entwicklung mit. Sie war zuletzt Botschafterin

Kanadas in Israel und davor von 2013 bis 2016 in Afghanistan.

UN-Generalsekretär António Guterres hat am 28. Mai 2020 die Mitglieder der Sechsten **Beratergruppe des Fonds für Friedenskonsolidierung** für eine Amtszeit von zwei Jahren ernannt. Der Fonds ist das Finanzinstrument zur Aufrechterhaltung des Friedens in Staaten, die von gewaltsamen Konflikten bedroht oder betroffen sind. Neben dem Deutschen Hanns Heinrich Schumacher gehören Anne Anderson (Irland), Emmanuel Asante (Ghana), Lise Filiatrault (Kanada), Liberata Mulamula (Tansania), Johannes Oljelund (Schweden), Sara Pantuliano (Großbritannien), Stéphane Rey (Schweiz), Gert Rosenthal (Guatemala) und Marriët Schuurman (Niederlande) der Gruppe an.

Jugend

Die Jugenddelegierten zur Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2020 sind **Eva Croon** und **Paul Klahre**.



Adela Raz UN PHOTO: E. DEBELE

Sie wurden im März 2020 vom Deutschen Nationalkomitee für internationale Jugendarbeit (DNK) und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) ausgewählt. In den nächsten Monaten werden sie die Meinungen, Visionen und Forderungen von Jugendlichen in Deutschland sammeln und im Herbst den Mitgliedsstaaten während der UN-Generalversammlung in New York vorlegen. Croon studiert Rechtswissenschaften in Köln und ist beim Deutschen Jugendrotkreuz als Internationale Botschafterin aktiv. Klahre ist Student für Internationale Beziehungen in Dresden und Beauftragter für Internationales bei der Deutschen Pfadfinderschaft Sankt Georg.

Pandemie

Der Präsident der UN-Generalversammlung Tijjani Muhammad-Bande gab im März die Ernennung von **Adela Raz**, Ständige Vertreterin Afghanistans bei den UN, und **Ivan Šimonović**, Ständiger Vertreter Kroatiens bei den UN, als Koordinatoren für die Generalversammlung für COVID-19-bezogene Initiativen bekannt. Sie werden den Informationsaustausch zwischen den UN-Mitgliedsstaaten fördern, um wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der durch das neuartige Virus Sars-CoV-2 ausgelösten Lungenkrankheit zu entwickeln. Die ehemalige stellvertretende Präsidentin Afghanistans



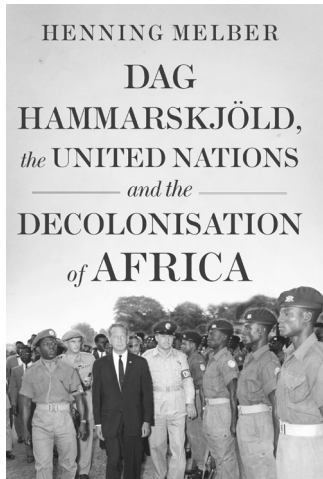
Ivan Šimonović UN PHOTO: L. FELIPE

verfügt über umfassende Erfahrungen in den Bereichen Politik und Wirtschaft sowie Regierungsführung und arbeitete mit staatlichen und nichtstaatlichen, lokalen und internationalen Organisationen zusammen. Im Jahr 2002 war sie bei der Hilfsmision der UN in Afghanistan (UNAMA) tätig. Als erste Frau wurde Raz im Jahr 2013 zur stellvertretenden Sprecherin und Kommunikationsdirektorin des Präsidenten Afghanistans ernannt und war ab März 2016 stellvertretende Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Außenministerium. Der Rechtswissenschaftler, Politiker und Diplomat Šimonović war zuvor Untergeneralsekretär und Sonderberater des Generalsekretärs für die Schutzverantwortung (2016–2018) und Beigeordneter Generalsekretär und Leiter des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) in New York (2010–2016) (vgl. Personalien, Vereinte Nationen 4/2010, S. 186).

Zusammengestellt von Monique Lehmann.

Zur Wirkung von Individuen in der Weltpolitik

Simon Schulze



Henning Melber

**Dag Hammarskjöld,
the United Nations
and the Decolonisation
of Africa**

London: Hurst 2019,
184 S., 30,00 Brit.
Pfund

Wie beständig das wissenschaftliche Interesse am zweiten Generalsekretär der Vereinten Nationen Dag Hammarskjöld ist, veranschaulicht Henning Melber eindrücklich mit seinem aktuellen Buch. Während sich eine Vielzahl von Studien mit Gesamtdarstellungen zur Genese seiner Politik, zu den Hintergründen und Bestandteilen seiner politischen Ethik und Philosophie sowie zu den mysteriösen Begleitumständen seines Todes auf dem Höhepunkt der Kongo-Krise im Herbst 1961 beschäftigten, untersucht der Autor ein bisher vernachlässigtes Feld. Melber, selbst langjähriger Vorsitzender der Dag-Hammarskjöld-Stiftung und Autor mehrerer Bücher zum zweiten UN-Generalsekretär, konzentriert sich auf die Rolle Hammarskjölds im Hinblick auf die Dekolonisationswellen der 1950er Jahre. Er verdeutlicht, dass der schwedische Diplomat die Auflösungsprozesse der europäischen Kolonialreiche und der Nationalstaatenbildung in Afrika aufgrund seiner ethischen Integrität und realpolitischer Erwägungen positiv begleitete und aktiv förderte. Auf der anderen Seite ist nach der Lektüre des Buches aber auch unverkennbar, welche realpolitischen Grenzen dieses Engagement durch die Strukturen des internationalen Systems und die Interessen der verschiedenen Parteien erfahren musste.

Die Leserschaft wird unter anderem in die familiären Hintergründe und die frühen Stadien der Karriere Hammarskjölds eingeweiht, um die Stärken und Schwächen seiner Persönlichkeit sowie die Kontinuitäten und Brüche in seiner politischen Philosophie identifizieren zu können. Melber entfernt sich dann von der Person, um die normativen und historischen Ursprünge der Vereinten Nationen zu erklären. Im Mittelpunkt steht die Verknüpfung zwischen den Staaten des Globalen Südens und den Vereinten Nationen bei der Entstehung der inter-

nationalen Menschenrechtsagenda nach dem Jahr 1945. Der Autor erläutert zudem die persönlichen Überzeugungen, Prämissen und Ideen Hammarskjölds in Bezug zu den Aufgaben und Zielen der Vereinten Nationen. Darunter fällt auch die zunehmende Relevanz der Entwicklungspolitik für die UN, denen der Chefdiplomat eine entscheidende Funktion für den erfolgreichen Verlauf der Dekolonisation zumaß. Das Kapitel zur ungelösten Kongo-Krise nimmt schließlich den größten Stellenwert ein. Besonders dieses für die Legitimation und Handlungsfähigkeit der Weltorganisation so traumatische Ereignis verdeutlicht die Probleme, mit denen Hammarskjöld durch die unermessliche Vielzahl an unterschiedlichen Interessen, feindlich gesinnten Akteuren und institutionellen sowie rechtlichen Hindernissen konfrontiert war. Schließlich ordnet Melber die verschiedenen Theorien zum Flugzeugabsturz im heute sambischen Ndola und die aktuellen Ermittlungstätigkeiten in den Gesamtkontext ein. Dass das öffentliche Interesse am Leben, Werk und Tod des schwedischen Diplomaten immer noch ungebrochen ist, deutet dabei auf die zentrale Stellung hin, die einzelne Personen für den Verlauf weltpolitischer Prozesse einnehmen können.

Die Arbeit erweitert das vorherrschende Bild des im Jahr 1961 postum ausgezeichneten Friedensnobelpreisträgers. Melber liefert eine übersichtliche und umfassende Einführung zu einem zentralen Aspekt seiner Politik, der bisher nicht ausreichend erforscht wurde. Dies verdeutlicht die Vorteile, die ein eng gefasster Zuschnitt liefern kann. Darauf weisen auch andere Einzelfallstudien hin, die sich näher mit bestimmten Aspekten der Dekolonisation, der Rolle der Vereinten Nationen und den Handlungspotenzialen von Individuen beschäftigen.

Neue Ära der Gleichberechtigung?

Miriam Mona Müller

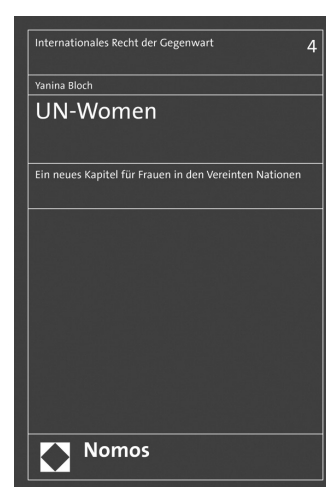
In diesem Jahr gibt es für die Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung von Frauen (UN Women) mehrere Anlässe, die Errungenschaften der Frauenbewegung im UN-System zu feiern: zehnjähriges Bestehen der Einheit selbst, 20 Jahre UN-Sicherheitsresolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit sowie 25 Jahre Pekingener Erklärung und Aktionsplattform. Trotz einiger Fortschritte werfen die letzten kontroversen Verhandlungen im Sicherheitsrat zur Resolution 2467 mit dem Fokus auf sexualisierte Gewalt einige Fragen zum tatsächlichen Status quo von Frauenrechten auf. In ihrem Buch geht Yanina Bloch genau dieser Berg- und Talfahrt der Wahrung von Frauenrechten in den UN nach und analysiert das zähe Ringen um politische Aufmerksamkeit sowie Glaubwürdigkeit von Frauenrechten auf der internationalen Bühne.

Bei ihrer historischen Darstellung der Entwicklung von Frauenrechten sowie Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern innerhalb der Vereinten Nationen versteht es die Autorin, eine lückenlose Verknüpfung zwischen der Beteiligung von Frauen in den Anfangsjahren der UN und den Vorläuferinnenorganisationen von UN Women herzustellen. Die konkrete Einbettung des völkerrechtlichen Kontextes folgt in einer umfassenden Auseinandersetzung mit der Effektivität der verantwortlichen Institutionen, der Kontrollmechanismen sowie dem tatsächlichen Nutzen von frauenspezifischen Rechtsrahmen. Anschließend legt Bloch den Schwerpunkt auf

die Bedeutung von UN Women im institutionellen, politischen und rechtlichen Kontext. Es folgt eine kritische Auseinandersetzung mit traditionellen Geschlechterrollen und der Einbeziehung von Männern und Jungen. Dies wird primär mit der Auslegung des Mandats zur Geschlechtergleichberechtigung durch UN Women verknüpft. Die Rechte von auf das Geschlecht bezogene nichtbinäre Menschen oder aber die Auseinandersetzung mit toxischer Maskulinität finden dagegen weder im UN-System noch infolgedessen in dieser Arbeit Beachtung. In ihrem Résumé hebt die Autorin hervor, dass die Ressourcenmobilisierung die zentrale Herausforderung für UN Women war und ist, die Organisation jedoch durch Instrumente wie die ›HeForShe‹-Bewegung stets an politischer Aufmerksamkeit gewinnt.

Bloch gelingt es, die komplexe Arbeit von UN Women in einem Stil zu vermitteln, der auch ohne völkerrechtliche Kenntnisse verständlich ist. Sie legt überzeugend dar, welche normativen Lücken im Völkerrecht sowie in der praktischen Umsetzung geschlossen werden müssen, um bereits bestehende internationale Standards beizubehalten und weiterzuentwickeln.

Aus einer postkolonialen Perspektive betrachtet, klammert die Autorin geografische Machtverhältnisse sowie deren Einfluss auf Finanzierung und Entscheidungsfindungen aus. Dessen ungeachtet bietet Bloch der Leserschaft eine umfassende Perspektive über die Rolle von UN Women für die Gleichstellungspolitik der Vereinten Nationen.



Yanina Bloch

UN-Women. Ein neues Kapitel für Frauen in den Vereinten Nationen

Baden-Baden:
Nomos 2019, 324 S.,
84,00 Euro

Der andere US-Außenminister

Beate Wagner



Patrick Rosenow

**Die Ständigen
Vertreter der USA
bei den Vereinten
Nationen. Eine
vergleichende
Analyse der Rolle von
Henry C. Lodge Jr.,
Charles W. Yost, Jeane
J. Kirkpatrick und
Madeline K. Albright**

Baden-Baden:
Nomos 2019, 451 S.,
94,00 Euro

Kelly Craft wurde im September 2019 als neue Leiterin der Ständigen Vertretung der USA bei den Vereinten Nationen (United States Mission to the United Nations – USUN) in New York vereidigt. Sie ist die erste Person auf dieser prestigeträchtigen Position, die in erster Linie aufgrund von Wahlkampfunterstützung für US-Präsident Donald Trump nominiert wurde. Das Analyseraster, das Patrick Rosenow in seiner Publikation anbietet, ist aufgrund des fehlenden historischen Vorbilds auf diese Konstellation nicht ausgerichtet. Nicht nur im Interesse der soliden, hier vorzustellenden Arbeit von Rosenow, sondern auch im Interesse starker Vereinter Nationen ist zu hoffen, dass es sich bei diesem Vorgehen in der Ernennung um einen einmaligen Ausreißer handelt.

Dem Autor geht es bei seiner Forschungsarbeit darum, das Amt der Ständigen Vertreterin oder des Vertreters der USA bei den Vereinten Nationen zu vermessen. Im Vordergrund steht also nicht, die vier im Titel bereits genannten Persönlichkeiten miteinander zu vergleichen. Sein Erkenntnisinteresse gilt einer Typisierung der Rollen, die US-Botschafter bei den UN ausübten, wobei Rosenow strukturelle und akteursorientierte Faktoren gleichermaßen in den Blick nimmt. Das umfangreiche Analyseraster schließt biografische Faktoren der Amtsinhaber – und seit Jeane Kirkpatrick auch der Amtsinhaberinnen – ebenso ein wie deren außenpolitische Koordinaten, die eher isolationistisch oder internationalistisch geprägt sind. Es berücksichtigt zudem die Stellung des US-Botschafters im gouvernementalen System der USA als auch die Rolle im internationalen UN-Kontext.

Die Auswahl der Fallstudien erfolgt aus den zwölf Ersternennungen der Botschafter unter den jeweiligen US-Präsidenten bis zum Jahr 2013. Dabei werden die Protagonisten mit einem maximal

unterschiedlichen historischen Kontext ausgesucht. Kriterien für die Fallauswahl sind unter anderem die unterschiedliche Parteizugehörigkeit, das Geschlecht sowie der berufliche Hintergrund.

In der interessierten deutschen Öffentlichkeit ist durchaus bekannt, dass es sich bei den Ständigen US-Vertretern bei den UN in der Regel nicht um Karrierediplomaten handelt. Anders als in Deutschland handelt es sich um politisch Ernannte. Die politisch ernannten US-Diplomaten können über einen wesentlich größeren Handlungsspielraum im politischen System der USA verfügen als Karrierediplomaten, wie im Kapitel über die nationalen politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren aufschlussreich beleuchtet wird. Unabhängig davon, ob die Ständigen Vertreter Kabinettsrang haben, wird deutlich, dass die USUN aufgrund ihrer organisatorischen Sonderstellung das Potenzial zu einem veritablen ›Nebenaußenministerium‹ hat. Grund dafür ist deren Organisationsstruktur, die kaum Sanktionsmöglichkeiten des amerikanischen Außenministeriums zulässt. Außerdem hat der Ständige Vertreter auch innenpolitische Aufgaben in der Vermittlung der UN-Politik – eine Rolle, die im deutschen System kaum bekannt ist und potenziell die USUN in ihrer Unabhängigkeit stärkt.

Gegenwärtig sind die USA von einer fachlich gut geführten Ständigen Vertretung bei den UN weit entfernt, die ihr Potenzial ausspielen und für mehr Verlässlichkeit in der multilateralen Politik wirken könnte. Rosenow führt der Leserschaft mit seiner Studie vor Augen, was die USA an institutioneller Stärke auf dem Weg sind zu verlieren, sollte der Geringschätzung des Amtes des Ständigen Vertreters, wie es die aktuelle US-Regierung an den Tag legt, nichts entgegengesetzt werden.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind ausgewählte Resolutionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von März bis April 2020 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Pandemie	A/RES/74/270	2.4.2020	Die Generalversammlung bekräftigt ihre nachdrückliche Unterstützung für die zentrale Rolle des Systems der Vereinten Nationen bei der globalen Reaktion auf die Pandemie der Coronavirus-Krankheit 2019 (COVID-19). Sie fordert eine verstärkte internationale Zusammenarbeit, um die Pandemie einzudämmen und zu besiegen, unter anderem durch den Austausch von Informationen, wissenschaftlichen Erkenntnissen und bewährten Verfahren sowie durch die Befolgung der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlenen Leitlinien.	ohne förmliche Abstimmung angenommen
	A/RES/74/274	20.4.2020	Die Generalversammlung fordert die Mitgliedstaaten auf, umgehend Schritte zu unternehmen, um Spekulation und ungerechtfertigte Vorratshaltung zu verhindern, die den Zugang zu sicheren, wirksamen und erschwinglichen unverzichtbaren Medikamenten, Impfstoffen, persönlichen Schutzausrüstungen und medizinischen Geräten beeinträchtigen könnten, die zur wirksamen Bekämpfung von COVID-19 gebraucht werden könnten.	ohne förmliche Abstimmung angenommen
Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Friedenssicherung	S/RES/2518(2020)	30.3.2020	Der Sicherheitsrat fordert alle Mitgliedstaaten, die Gaststaaten für Friedenssicherungseinsätze sind, unter anderem dazu auf, die für Angriffe auf UN-Personal Verantwortlichen unverzüglich zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen. Er fordert zudem, für ein sicheres und geschlechtergerechtes Arbeitsumfeld für in Friedenssicherungseinsätzen tätige Frauen zu sorgen und gegen sie gerichtete Drohungen und Gewalt zu bekämpfen.	einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen/ Nordkorea	S/RES/2515(2020)	30.3.2020	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens darstellt. Er beschließt, das in Resolution 1874(2009) festgelegte und in Resolution 2094(2013) geänderte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 30. April 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Nahrungsmittel	S/PRST/2020/6	29.4.2020	Sicherheitsrat ist besorgt über die Zunahme konfliktbedingter Ernährungsunsicherheit. Er verurteilt das Aushungern von Zivilpersonen als Methode der Kriegsführung sowie die rechtswidrige Verweigerung des Zugangs für humanitäre Hilfe zur Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten. Der Rat fordert alle an bewaffneten Konflikten beteiligten Parteien auf, alle möglichen Schritte zum Schutz von Zivilpersonen und zivilen Objekten zu unternehmen.	
Somalia	S/RES/2516(2020)	30.3.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der UN-Hilfsmission in Somalia (UNSOM) bis zum 30. Juni 2020 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/2517(2020)	30.3.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die Truppen- und Polizeistärke des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) und alle Teamstandorte zur Mandatserfüllung bis zum 31. Mai 2020 beizubehalten.	einstimmige Annahme

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro*
Jahresabonnement Printausgabe, Institutionen, 73,70 Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 129,60 Euro*
Einzelheft 13,60 Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

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

Präsidium

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

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

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

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

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

Vorschau

Die nächste Ausgabe Heft 4/2020
erscheint im August 2020 zum
Thema ›75 Jahre Vereinte Nationen‹.

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