



VEREINTE NATIONEN

1|23

71. Jahrgang | Seite 1–48
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Vielfalt verpflichtet

Ein Minimalkonsens für den Naturschutz

Adina Arth

**Internationaler Schutz der Ozeane
und ihrer Biodiversität**

Johannes Müller

**Wie Biodiversität mit dem
Klimawandel zusammenhängt**

Margret Carstens

Den »Krieg gegen die Natur« beenden

Liebe Leserinnen und Leser,

das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) trat vor fast 30 Jahren in Kraft. Darin festgeschrieben ist Biodiversität als »die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme«. Biodiversität ist für die Stabilität der Ökosysteme auf der Erde, von denen wir Menschen Teil sind, entscheidend. Allerdings sind laut Welt-naturschutzunion (IUCN) mittlerweile knapp 30 Prozent aller gegenwärtig bekannten Arten vom Aussterben bedroht. Der Klimawandel beschleunigt das Artensterben und Fachleute gehen sogar davon aus, dass wir uns am Beginn des sechsten Massensterbens der Erdgeschichte befinden könnten. UN-Generalsekretär António Guterres rief während der ›Stockholm+50‹-Konferenz im Sommer vergangenen Jahres die UN-Mitgliedstaaten dazu auf, den »sinnlosen und selbstmörderischen Krieg gegen die Natur« umgehend zu beenden. Die Lage ist also dramatisch. Was wird international im UN-System unternommen, um die biologische Vielfalt zu bewahren? Auf diese Frage gehen die Autorinnen und Autoren in diesem Heft ein.



Die 15. Vertragsstaatenkonferenz (COP-15) des CBD in Montreal hat ein neues globales Rahmenwerk mit Naturschutzziele bis zum Jahr 2030 verabschiedet. [Adina Arth](#) beleuchtet den Prozess sowie den Konferenzverlauf. Es bleiben jedoch noch viele Fragen offen. Die Exekutivsekretärin des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, [Elizabeth Maruma Mrema](#), erläutert in der Rubrik ›Drei Fragen an‹, warum sie das neue globale Rahmenwerk dennoch für einen Erfolg hält. Das Bewusstsein, dass Meere einen wichtigen Beitrag zur Biodiversität leisten und unser Lebenserhaltungssystem sind, wächst. Neben nationalen Anstrengungen braucht es vor allem internationale Maßnahmen zum Schutz der Meere, wie zum Beispiel ein rechtlich bindendes globales Hochseeübereinkommen, argumentiert [Johannes Müller](#). Der Klima- und Biodiversitätsschutz gehören zusammen, weshalb [Margret Carstens](#) die Wechselwirkungen zwischen beiden aufzeigt. Beides erfordert abgestimmte, nachhaltige Lösungen, die gleichzeitig Menschen- wie Indigenenrechte wahren.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

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

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Vielfalt verpflichtet

- 3 **Ein Minimalkonsens für den Naturschutz**
Adina Arth
- 4 **Drei Fragen an | Elizabeth Maruma Mrema**
- 9 **Internationaler Schutz der Ozeane
und ihrer Biodiversität**
Johannes Müller
- 15 **Wie Biodiversität mit dem Klimawandel
zusammenhängt**
Margret Carstens

Im Diskurs

- 21 **Standpunkt | Fragwürdige Freiwilligkeit**
Gertrud Falk
- 22 **Vorschläge für ein UN-Steuerabkommen**
Bodo Ellmers · David Kern-Fehrenbach
- 28 **Das Veto in eigener Sache**
Dominik Steiger

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 33 **Politik und Sicherheit**
Weltraumausschuss | 2022
Franziska Knur
- 34 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Ausschuss gegen Folter | 2022
Lea Barbara Kuhlmann
- 36 **Umwelt**
Übereinkommen über die
biologische Vielfalt | 2022
Cartagena-Protokoll | 2022
Nagoya-Protokoll | 2022
Jürgen Maier
- 37 **Übereinkommen zur Bekämpfung der
Wüstenbildung | 2022**
Julia Neuffer · Jutta Schmitz · Judith Rosendahl
- 39 **Personalien**
- 42 **Dokumente der Vereinten Nationen**
- 44 **Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen**

Diverses

- 40 Buchbesprechungen
- 48 Impressum

Ein Minimalkonsens für den Naturschutz

Die 15. Vertragsstaatenkonferenz (COP-15) des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) in Montreal hat ein neues globales Rahmenwerk mit Naturschutzzielen bis zum Jahr 2030 verabschiedet. Der Weg dorthin war zu Fragen der Finanzierung und der globalen Gerechtigkeit äußerst konfliktträchtig. Das Ergebnis ist ein Minimalkonsens mit vielen offenen Fragen.



Adina Arth

ist Jugenddelegierte für die UN-Biodiversitätskonferenz. Sie arbeitet als Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bern und als Projektmanagerin bei der »Biodiversity in Good Company«-Initiative.

✉ adina.arth@ips.unibe.ch

Auf diesen Moment haben Tausende Delegierte aus aller Welt im kanadischen Montreal gewartet. Es ist die entscheidende Nacht, in der kurz vor Ende der 15. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP) des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) die neuen Naturschutzziele bis zum Jahr 2030 beschlossen werden sollen. Der Umweltminister Chinas, Huang Runqiu, leitet die Sitzung und erklärt am Podium die folgende Vorgehensweise: Es sollen sechs beschlussreife Dokumente verabschiedet werden, darunter das lang erwartete neue Biodiversitätsrahmenwerk. Erst jedes für sich, dann final als Gesamtpaket.

Bevor das Beschlussverfahren begonnen werden kann, gibt es noch eine Wortmeldung der Demokratischen Republik Kongo. Der Delegierte Daniel Mukubi Kikuni erklärt, es brauche ein ambitioniertes und gleichzeitig realistisches Übereinkommen. Die finanziellen Zusagen reicher Staaten für den internationalen Naturschutz seien nicht ausreichend, um die zu beschließenden Ziele überall umsetzen zu können. Kongo sei daher nicht in der Lage, dem Rahmenwerk in seiner derzeitigen Form zuzustimmen.

Mit einem Widerspruch in letzter Minute haben Beobachterinnen und Beobachter nicht gerechnet. Es herrscht sichtliche Verwirrung. Eine minutenlange Pause entsteht, in der sich der chinesische

Umweltminister und das Sekretariat der UN-Biodiversitätskonvention intern beraten. Dann kehrt der Umweltminister an das Mikrofon zurück. Er verkündet, dass nun die sechs Dokumente in einem Gesamtpaket beschlossen werden. Ein kurzes: »Ich sehe keinen Einspruch« – und ohne zu warten kommt der finale Hammerschlag. Sofort bricht Jubel im Plenarsaal aus, denn nach intensiven Vorverhandlungen hat die Welt ein neues Rahmenwerk für den Schutz der Natur.

Gleich danach tritt wieder Verwirrung ein. War das Beschlussverfahren nicht anders angekündigt? Das ging alles zu schnell. Es gab doch einen Einspruch Kongos. Und allen Anwesenden ist bewusst, dass Beschlüsse im Rahmen des Übereinkommens immer nur im Konsens getroffen werden können. Jetzt melden sich verschiedene afrikanische Staaten zu Wort und drücken ihre Überraschung über das veränderte Verfahren und ihr Bedauern über den vorschnellen Beschluss aus. Der rechtliche Berater des Sekretariats bestätigt mit langsamer Stimme die Rechtmäßigkeit, da Kongo Vorbehalte, aber keinen formellen Einspruch geäußert habe.¹

Abschließend sind die Hintergründe des Handelns Kongos sowie des chinesischen Umweltministers für Außenstehende nicht genau nachvollziehbar. Was die Geschehnisse der Nacht sicher zeigen, ist, dass der Ehrgeiz der internationalen Naturschutzziele sowie die Finanzausgaben entscheidende Streitpunkte in den Verhandlungen waren. Eine Frage, die viele Delegierte am Folgetag ebenfalls beschäftigte, ist, ob mit dem Vorbehalt eines Industriestaats genauso verfahren worden wäre. Der Vorfall der Beschlussnacht erreicht kaum die Außenwelt. Nach dem entscheidenden Hammerschlag gingen sofort vorgefertigte Nachrichtenbeiträge, Pressemitteilungen und Tweets in die Welt und verkündeten den erfolgreichen Beschluss der neuen internationalen Naturschutzziele.

¹ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Plenary: Adoption of Decisions (TBC), 18.12.2022, www.youtube.com/watch?v=UNZ4Y0nQh-8

Drei Fragen an Elizabeth Maruma Mrema

Warum ist es so schwierig, die biologische Vielfalt auf unserem Planeten zu erhalten?

Für den Verlust der biologischen Vielfalt sind insbesondere folgende fünf Faktoren verantwortlich: Veränderungen in der Land- und Meeresnutzung, die direkte Ausbeutung von Organismen, der Klimawandel, die Verschmutzung sowie invasive gebietsfremde Arten. Zwar verbessern sich die Strategien und Maßnahmen zur Förderung der biologischen Vielfalt, doch die Indikatoren, die sich auf die Ursachen des Biodiversitätsverlust beziehen, verzeichnen eine deutliche Verschlechterung. Es bedarf größerer Anstrengungen und konkreter Maßnahmen, um die direkten und indirekten Ursachen zu bekämpfen, etwa durch integrierte und ganzheitliche Ansätze und eine stärkere Interaktion zwischen Ministerien, Wirtschaftssektoren und der Gesellschaft.

Wie bewerten Sie die Ergebnisse der Biodiversitätskonferenz im Jahr 2022?

Der Globale Rahmen für die biologische Vielfalt (GBF) von Kunming-Montreal und sein Maßnahmenpaket sind entscheidend für die Verwirklichung der Vision eines Lebens im Einklang mit der Natur bis zum Jahr 2050. Die Ziele des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) werden gestärkt und die Biodiversität mit anderen internationalen Zielen verbunden, etwa den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs), der Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter und den Menschenrechten. Dies ist für die wirksame Umsetzung des Rahmens wichtig. In einer Zeit, in der der Multilateralismus zunehmend unter Druck gerät, sollte der erfolgreiche Abschluss der Vertragsstaatenkonferenz (COP-15) gefeiert werden.

Wie kann das CBD bestmöglich umgesetzt werden?

Ein multilaterales Abkommen ist effektiv, wenn es auf allen Ebenen – international, national und regional – befolgt, durchgesetzt und umgesetzt wird. Alle Vertragsparteien müssen sich auf nationaler Ebene für die Ziele des Übereinkommens einsetzen. Die Umsetzung des CBD wird aber nicht ausreichen, wenn nicht auch die Beschlüsse der CBD-COPs und der Tagungen der Vertragsparteien sowie andere relevante internationale globale Ziele und multilaterale Umweltübereinkommen, einschließlich aller anderen Übereinkommen zur biologischen Vielfalt sowie Chemikalien und Abfälle sowie die Rio-Übereinkommen, durchgesetzt und umgesetzt werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung ist auch die technische, wissenschaftliche und finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer erforderlich.



Elizabeth Maruma Mrema

ist seit Juni 2020 die Exekutivsekretärin des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD).

FOTO: CBD-SEKRETARIAT

Die Lage ist ernst

Mit der neuen Rahmenvereinbarung soll die lang-ersehnte Trendwende im Kampf gegen das Artensterben und die weltweite Naturzerstörung erreicht werden. Das ist auch dringend notwendig, denn der Verlust der Biodiversität ist eine der größten globalen Umweltkrisen unserer Zeit. Unter Biodiversität, oder auch biologischer Vielfalt, versteht man die Fülle des Lebens auf unserem Planeten. Konkret geht es um die Vielfalt an Ökosystemen, die Anzahl verschiedener Arten sowie die Variabilität an Genen innerhalb einer Art. Doch diese Vielfalt ist akut bedroht. Weltweit ist etwa eine Million der insgesamt rund acht Millionen Tier- und Pflanzenarten vom Aussterben bedroht.² Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gehen davon aus, dass das sechste Massensterben der Erdgeschichte damit bereits begonnen hat.

Gründe für den massiven Rückgang der Biodiversität sind die großflächige Naturzerstörung wie die Abholzung von Wäldern, eine zu intensive, nicht nachhaltige Land- und Forstwirtschaft sowie der Klimawandel. Zusätzlich tragen Umweltverschmutzung und die Verbreitung invasiver Tier- und Pflanzenarten zum Biodiversitätsverlust bei.

Der gravierende Verlust der Natur- und Artenvielfalt hat enorme Folgen für uns Menschen. Biodiversität ist unsere Lebensgrundlage. Das Weltwirtschaftsforum listet den Verlust der Biodiversität als eine der drei größten Risiken für die Weltwirtschaft.³

Der lange Weg zum neuen Übereinkommen

Auch auf UN-Ebene wurde früh erkannt, dass für den Schutz der Natur international zusammenge-arbeitet werden muss. Schließlich kennt die Natur keine politischen Grenzen. Darüber hinaus ist die Menschheit durch die Globalisierung und weltweite Lieferketten enger denn je miteinander verbunden. Doch der Weg nach Montreal war lang und schwierig. Eine kurze Rückschau soll helfen, die aktuellen Entwicklungen einzuordnen.

Die ersten internationalen Übereinkommen aus den 1970er Jahren widmeten sich ausschließlich einzelnen, ausgewählten Tierarten oder Lebensräumen. Dazu gehören zum Beispiel das Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben (Convention for the Conservation of Antarctic Seals – CCAS), das Übereinkommen über den Schutz von Feuchtgebieten, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Wattvögel (Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat; Ramsar-Konvention) und das Übereinkommen zur Erhaltung wandernder

wild lebender Tierarten (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals – CMS; Bonner Konvention).

Ein Meilenstein der internationalen Naturschutzpolitik war die Verabschiedung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt im Jahr 1992. Ihre drei übergeordneten Ziele umfassen den Schutz der Biodiversität sowie ihre nachhaltige Nutzung und den gerechten Ausgleich von Vorteilen, die sich aus der Nutzung genetischer Informationen ergeben. Damit ist das CBD nicht nur ein Naturschutzübereinkommen, sondern vielmehr ein Nachhaltigkeitsübereinkommen. Mit 196 Vertragsparteien hat das CBD eine fast universelle Mitgliedschaft, nur die USA und der Vatikan haben das Übereinkommen nicht ratifiziert.⁴ Das CBD ist das wichtigste internationale Übereinkommen zum Schutz der Natur.

Um auf UN-Ebene Entscheidungen auf wissenschaftlichen Grundlagen treffen zu können, wurde im Jahr 2012 die Zwischenstaatliche Plattform Wissenschaft-Politik für Biodiversität und Ökosystemleistungen (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – IPBES) ins Leben gerufen. Analog zur deutlich älteren Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) erstellt die IPBES wichtige Berichte zum aktuellen Zustand der Natur.

Bei der zehnten COP der CBD im Jahr 2010 in Japan wurden die sogenannten Aichi-Biodiversitätsziele verabschiedet. Auch damals wurde zuletzt bis tief in die Nacht verhandelt und man konnte die Verabschiedung von 20 Zielen zum Schutz der Natur bis zum Jahr 2020 feiern. Mit dem Auslaufen der Aichi-Biodiversitätsziele musste allerdings eine ernüchternde Bilanz gezogen werden: Es gab einige Fortschritte, aber auch Rückschritte.⁵

Umso dringender wurde die COP-15 der CBD, auf der ein neuer gemeinsamer, globaler Kompass für den Naturschutz beschlossen werden sollte. Dringend auch deswegen, weil die Konferenz, die eigentlich bereits im Jahr 2020 stattfinden sollte, wegen der COVID-19-Pandemie mehrmals verschoben wurde. Die Erwartungen im Vorfeld waren hoch: Angelehnt an das beschlossene Klimaübereinkommen von Paris im Jahr 2015 sollte ein ›Paris-Moment‹ für die Natur und eine Trendwende im Kampf gegen das Artensterben erreicht werden.

Der Ausgang der Verhandlungen war jedoch bis kurz vor Ende der Konferenz noch völlig unklar. Sogar ein mögliches Scheitern stand im Raum, da die unterschiedlichen Interessen der Staaten unüberbrückbar schienen. Daher war die Erleichterung über den Beschluss groß. Das Ergebnis wurde von vielen Seiten als historisch und deutlich positiver als erwartet beurteilt.

Der Ausgang der Verhandlungen war bis kurz vor Ende der Konferenz noch völlig unklar.

Was wurde beschlossen?

Der nun beschlossene Globale Rahmen für die biologische Vielfalt von Kunming-Montreal (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – GBF) enthält 23 umfangreiche Ziele, die auf unterschiedlichen Ebenen zum Schutz der Natur beitragen. Bis zum Jahr 2030 sollen sich beispielsweise 30 Prozent der degradierten Ökosysteme weltweit im Prozess der Wiederherstellung befinden. Der Einfluss invasiver Arten auf die Biodiversität soll minimiert und ihre Einschleppungsrate um mindestens 50 Prozent verringert werden. Ein weiteres Ziel legt fest, dass der Einfluss und die Risiken von Umweltverschmutzung bis zum Ende der Dekade auf ein für die Biodiversität nicht schädliches Niveau reduziert werden müssen. Insbesondere die Risiken von Pestiziden und sehr gefährlichen Chemikalien müssen um mindestens die Hälfte verringert werden. Außerdem soll der globale Fußabdruck unseres Konsums bis zum Jahr 2030 reduziert werden, etwa, indem die weltweite Lebensmittelverschwendung halbiert wird. In einem Zwischenschritt bis zum Jahr 2025 sollen alle naturschädlichen Subventionen identifiziert und bis zum Jahr 2030 um mindestens 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr verringert werden, und zwar beginnend mit den umweltschädlichsten Subventionen.⁶

² Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn 2019, zenodo.org/record/6417333

³ World Economic Forum, The Global Risks Report 2022: Insight Report, 17. Aufl., Genf 2022, www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/

⁴ Convention on Biological Diversity, 5.6.1992, UNTS 1760 (S. 79), ratifiziert durch 196 Vertragsparteien (Stand 31.1.2023), in Kraft getreten am 29.12.1993, treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-8&chapter=27

⁵ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Global Biodiversity Outlook 5, Montreal 2020, www.cbd.int/gbo5

⁶ CBD/COP/15/L.25, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, Montreal 2022; Draft Decision Submitted by the President.

Die großen Konfliktlinien

Das prominenteste Ziel im neuen Rahmenwerk ist das ›30x30‹-Ziel. Mit diesem hat die Weltgemeinschaft beschlossen, 30 Prozent der Landfläche und 30 Prozent der Meeresfläche bis zum Jahr 2030 unter Naturschutz zu stellen. Am ›30x30‹-Ziel lassen sich die großen Konfliktlinien in den Verhandlungen nachvollziehen. Es steht stellvertretend für die Ambition der Ziele, die viele Industriestaaten des Globalen Nordens gefordert hatten, einschließlich Deutschland und der Europäischen Union (EU).

Die besonders artenreichen Gebiete und schützenswerten Ökosysteme sind weltweit allerdings sehr ungleich verteilt. Sie befinden sich vor allem in tropischen und subtropischen Ländern des Globalen Südens. Genauso sind der Reichtum und die Wirtschafts- und Finanzkraft weltweit sehr ungleich verteilt. Ihre Zustimmung zum ›30x30‹-Ziel und zum Gesamtübereinkommen haben viele Staaten des Globalen Südens daher im Gegenzug von Finanzierungszusagen reicher Staaten abhängig gemacht. Viele Entwicklungs- und Schwellenlän-

Das Dilemma des internationalen Naturschutzes wird am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo besonders deutlich. Kongo ist eines der artenreichsten Länder und beheimatet den zweitgrößten Regenwald der Welt, große Gebiete davon weitgehend unberührt.⁷ Das Land ist reich an Bodenschätzen wie Kobalt, Kupfer und anderen wertvollen Mineralien. Gleichzeitig ist Kongo eines der ärmsten Länder der Welt. Etwa 63 Prozent der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze.⁸ Das Land leidet unter jahrelanger Korruption und bewaffneten Konflikten; der Index der menschlichen Entwicklung stuft Kongo auf Rang 176 von 191 ein.⁹ Welche ökonomische und politische Bedeutung die Naturschätze haben, zeigt die Ankündigung der Versteigerung von Explorationsrechten für Öl und Gas im Jahr 2022: Dies betrifft mit rund 240 000 Quadratkilometern eine Fläche von der Größe des Vereinigten Königreichs.¹⁰

Die Vertragsstaaten haben sich nach langen Diskussionen darauf geeinigt, die internationale Biodiversitätsfinanzierung bis zum Jahr 2030 auf mindestens 200 Milliarden US-Dollar zu erhöhen. Hiervon sollen bis zum Jahr 2025 mindestens 20 Milliarden und bis zum Jahr 2030 mindestens 30 Milliarden US-Dollar von Industriestaaten an Entwicklungs- und Schwellenländer fließen. Auch wenn es sich dabei um wichtige Zusagen handelt, ist es sinnvoll, die Summen ins Verhältnis zu setzen: Die Bundesrepublik Deutschland hat beispielsweise im Jahr 2022 drei Entlastungspakete in Höhe von 100 Milliarden Euro beschlossen, um die finanziellen Folgen der gestiegenen Energiekosten für die Bevölkerung und die Wirtschaft zu verringern.¹¹ Bei den nun vereinbarten 30 Milliarden US-Dollar handelt es sich um eine Summe, die alle Industrienationen gemeinsam aufbringen sollen und die unter zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern aufgeteilt wird.

Auch Vertreterinnen und Vertreter indigener Völker haben sich in Montreal in die Verhandlungen des ›30x30‹-Ziels eingebracht. Etwa 80 Prozent der weltweiten Biodiversität befinden sich auf den Gebieten indigener Völker.¹² Dass das kein Zufall ist, zeigen zahlreiche Studien: Indigene Völ-

Das prominenteste Ziel im neuen Rahmenwerk ist das ›30x30‹-Ziel.

der sehen in der großflächigen Ausweitung von Naturschutzgebieten, genauso wie in der Umsetzung anderer Naturschutzmaßnahmen, eine klare Einschränkung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung, die mit hohen Kosten verbunden ist. Sie weisen auf die historische Verantwortung durch koloniale Ausbeutung hin, dass Industriestaaten ihre Natur bereits vor langer Zeit zur eigenen Entwicklung zerstört haben und darauf, dass der Globale Norden nach wie vor den größten ökologischen Fußabdruck hat und damit am meisten zum weltweiten Artensterben beiträgt.

⁷ World Bank, The World Bank in DRC, www.worldbank.org/en/country/drc/overview

⁸ World Bank, Poverty Headcount Ratio at National Poverty Lines (% of Population) – Congo, Dem. Rep., data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC

⁹ United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2021/2022: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World, New York 2022, www.un-ilibrary.org/content/books/9789210016407

¹⁰ Bart Crezee/Simon Lewis, Congo Peat Swamps Store Three Years of Global Carbon Emissions – Imminent Oil Drilling Could Release It, The Conversation, 21.7.2022, theconversation.com/congo-peat-swamps-store-three-years-of-global-carbon-emissions-imminent-oil-drilling-could-release-it-187101

¹¹ Bundesministerium der Finanzen, Schnelle und spürbare Entlastungen in Milliardenhöhe, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html

¹² Eugenia Recio/Dina Hestad, Indigenous Peoples: Defending an Environment for All: Policy Brief #36, Still only one Earth: Lessons from 50 years of UN Sustainable Development Policy, April 2022; siehe dazu auch den Beitrag von Margret Carstens in diesem Heft.

ker nutzen ihre Gebiete besonders nachhaltig und tragen damit maßgeblich zum Erhalt der Natur und Artenvielfalt bei.¹³ Vertreterinnen und Vertreter indigener Völker warnten daher eindringlich davor, dass die Ausweisung neuer Schutzgebiete nicht als Vorwand genutzt werden darf, um die indigene Bevölkerung gewaltsam von ihrem Land zu vertreiben. Es ist daher ein Verhandlungserfolg, dass dieses Ziel die Rechte indigener Völker und ihre Landrechte elementar einschließt.

Vieles bleibt unkonkret

Gleichzeitig gibt es andere Aspekte des neuen Übereinkommens, die weniger positiv zu bewerten sind. Keine Einigung etwa wurde bei der Berichtspflicht für Unternehmen erzielt, mit der diese ihre Auswirkungen auf die Natur auswerten und offenlegen müssen. Auch der Vorschlag, dass große Unternehmen ihren negativen Einfluss auf die biologische Vielfalt um die Hälfte reduzieren sollen, konnte nicht in das Ziel integriert werden. Kritisch ist zudem, dass »nachhaltige Intensivierung« nicht weiter definiert ist, als biodiversitätsfreundliche Form der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei eingestuft wird und »substanziell erhöht« werden soll.

Ein Blick in die genaue Formulierung zahlreicher Ziele zeigt außerdem, dass vielen ein quantitatives Element fehlt oder sie nicht spezifisch festlegen, was genau bis zum Jahr 2030 erreicht werden soll. Hier wollte man eigentlich aus den verfehlten Aichi-Zielen lernen und erreichen, dass die neuen Ziele konkret genug und vor allem auch messbar sind. Im Gegensatz zu den Aichi-Zielen, wo erst nach ihrem Beschluss begonnen wurde, über mögliche Indikatoren zu verhandeln, wurde beim GBF ein Rahmen an Indikatoren mitverhandelt. Das ist ein großer Fortschritt. Allerdings wurden für sieben der 23 Ziele keine weltweit verpflichtenden Indikatoren festgelegt, sodass hier der Fortschritt auf globaler Ebene nicht nachverfolgt werden kann.¹⁴

Eine Frage des Maßstabs

Wie sind die Ergebnisse in Montreal also zu bewerten? Das hängt stark davon ab, woran man die neuen Naturschutzziele misst. Ruft man sich in Erinnerung, dass bis zuletzt ein Scheitern im Raum stand, erscheinen die Ziele beinahe wie ein Wun-



Abschlussplenum der COP-15 am 20. Dezember 2022 in Montreal, Kanada, mit (v.l.n.r.) Worku Damena Yifru, CBD-Sekretariat, Xia Yingxian, Chinesische Delegation, Huang Runqiu, Umweltminister Chinas, Elizabeth Maruma Mrema, Exekutivsekretärin der CBD, Inger Andersen, Exekutivdirektorin des UNEP, und David Cooper, Stellvertretender Exekutivsekretär des CBD. Quelle: enb.iisd.org/media/dais-cbdcop15-19dec2022-photo FOTO: IISD/ENB MIKE MUZURAKIS

der. Misst man sie an der Tatsache, dass es sich um den Minimalkonsens handelt, der zwischen 196 Vertragsparteien angesichts einer schwierigen geopolitischen Lage und divergierenden nationalstaatlichen Interessen gefunden werden konnte, sind die Ziele ein großer Erfolg. Vergleicht man das GBF mit den Aichi-Zielen, kommt man zu einem gemischten Ergebnis. Wenn es allerdings darum geht, was notwendig wäre, um den weltweiten Verlust der biologischen Vielfalt zu stoppen und damit die Lebensgrundlagen auf unserem Planeten zu erhalten, sind die Ziele völlig unzureichend.

Wie geht es weiter?

Entscheidend für den Erfolg der Ziele ist ihre Umsetzung. Damit steht die eigentliche Arbeit noch bevor. Der erste Schritt in Deutschland, genauso wie in anderen Staaten, wird die Aktualisierung der jeweiligen nationalen Biodiversitätsstrategie sein. Dabei handelt es sich um den nationalen Umsetzungsmechanismus der CBD, in dem die Vertragsstaaten ausarbeiten müssen, wie sie die internationalen Ziele erreichen werden.

In der Umsetzung des »30x30«-Ziels wird neben der Ausweisung geeigneter Naturschutzgebiete ent-

¹³ Stephen T. Garnett et al., A Spatial Overview of the Global Importance of Indigenous Lands for Conservation, *Nature Sustainability* 1, Nr. 7, 2018, doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6

¹⁴ CBD/COP/15/L.26, Monitoring Framework for the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, Montreal 2022; Draft Decision Submitted by the President.

scheidend sein, dass diese auch effektiv geschützt sind und nicht nur auf dem Papier existieren. Genauso gilt es, die Rechte indigener Völker zu respektieren. Für die erfolgreiche Umsetzung werden sowohl national als auch international weitere finanzielle Mittel und verbindliche Zusagen benötigt. Beides sind wichtige Erfahrungen der verfehlten Aichi-Biodiversitätsziele, aus denen nun die entsprechenden Lehren gezogen werden müssen.

Mindestens genauso wichtig wie eine sichere Naturschutzfinanzierung ist die schnelle Eliminierung naturschädlicher Subventionen, wie ein großer Teil der europäischen Agrarförderung oder die Mehrwertsteuerbegünstigung für Fleisch in Deutschland. Aktuell geht man in Deutschland von etwa 65 Milliarden Euro für umweltschädliche Subventionen aus, weltweit sogar von rund 1,8 Billionen US-Dollar.¹⁵ Die Politik wird den Biodiversitätsverlust nur angehen können, wenn wir als Gesellschaft aufhören, viele Milliarden in Maßnahmen zu investieren, die die Natur systematisch zerstören, anstatt in solche Aktivitäten, die positive Auswirkungen haben.

Dort, wo das internationale Rahmenwerk keine verpflichtenden Indikatoren vorgibt, sollte zumindest auf nationaler Ebene nachgebessert werden. Insbesondere Deutschland und die EU haben sich in den Verhandlungen für ambitionierte Natur-

schutzziele eingesetzt – es kann also erwartet werden, dass hier auch mehr angestrebt wird, als in Montreal vereinbart werden konnte.

Zukunft weiterdenken

»Der Beschluss dieses Rahmenwerks und dieser Gesamtvereinbarung ist ein großer Schritt vorwärts für die Welt. Aber es ist nicht der letzte Schritt.«¹⁶ Die Worte des namibischen Delegierten in seiner spontanen Rede bringen es auf den Punkt. Um langfristig die Artenvielfalt und unsere Lebensgrundlagen zu erhalten, müssen wir weitergehen. Wie von der IPBES wissenschaftlich aufgezeigt, benötigen wir ganzheitlichere Lösungen.

Der Bericht des Club of Rome »Die Grenzen des Wachstums« hat schon im Jahr 1972 festgehalten, dass unbegrenztes Wachstum auf einem Planeten mit begrenzten Ressourcen nicht möglich ist. Auch aktuelle Studien zeigen, dass ein Schutz der Biodiversität langfristig nicht mit einer endlos wachsenden Weltwirtschaft vereinbar scheint.¹⁷ Es gibt bereits zahlreiche Vorschläge, mit denen wir konkret beginnen können – dazu gehören Ansätze aus der Kreislaufwirtschaft, des Post-Wachstums und der Gemeinwohlökonomie. Ein vielversprechender Ansatz ist auch die Auslotung von Alternativen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Derzeit dient das BIP als alleiniger Maßstab der wirtschaftlichen Leistung und des Fortschritts eines Staates. Es gibt aber keine Auskunft über sozialen Fortschritt, Gesundheit oder den ökologischen Zustand in einem Land, nicht einmal über alle relevanten Aspekte der wirtschaftlichen Leistung eines Staates. Genauso wenig kann das BIP aufzeigen, wie zufrieden wir als Bürger eines Landes mit unserem Leben sind.

Wir brauchen darum einen Wandel in der Art und Weise, wie wir wirtschaften und wie wir Fortschritt verstehen. Dazu gehören auch fundamentale Fragen der Gerechtigkeit, unseres Umgangs miteinander und eine Reflexion unserer Werte.

Biologische Vielfalt ist für unser Leben essenziell wichtig. Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass wir gemeinsam zu großen gesellschaftlichen Veränderungen und entschlossenem Handeln fähig sind, wenn wir erkennen, dass unsere Gesundheit und unser Überleben davon abhängen. Um nichts weniger geht es auch bei der Biodiversitätskrise.

English Abstract

Adina Arth

Achieving Minimal Consensus for Nature Conservation pp. 3–8

The United Nations Biodiversity Conference in Montreal (COP-15) adopted a new global framework with 23 nature conservation targets for the year 2030. The milestone goal to protect 30 percent of land and ocean is particularly noteworthy and has been received by the public as a great success. However, the path to this framework was hard, and it has produced conflicts related to financing and global equity. These conflicts are still unresolved. Additionally, many of the targets lack precision and key indicators that are needed to track progress. The current framework is hence a minimal consensus with many open questions. In the future, we will need to learn from the failures of the past conservation targets and implement holistic solutions to fully address the biodiversity crisis.

Keywords: Artenschutz, Biodiversität, Finanzierungsfragen, Klimagerechtigkeit, Konvention/Übereinkommen, conservation of species, biodiversity, funding issues, climate justice, convention

¹⁵ Wolfgang Bretschneider/Andreas Burger, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: Aktualisierte Ausgabe 2021, Texte 143/2021, Dessau-Roßlau 2021; Doug Koplow/Ronald Steenblik, Protecting Nature by Reforming Environmentally Harmful Subsidies: The Role of Business, Cambridge, MA 2022.

¹⁶ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Plenary, a.a.O. (Anm. 1).

¹⁷ Lago Otero et al., Biodiversity Policy Beyond Economic Growth, Conservation Letters 13, 4/2020, doi.org/10.1111/conl.12713

Internationaler Schutz der Ozeane und ihrer Biodiversität

Das Bewusstsein, dass Meere unser Lebenserhaltungssystem sind, wächst. Neben nationalen Anstrengungen braucht es vor allem internationale Maßnahmen, wie zum Beispiel ein rechtlich bindendes globales Hochseeübereinkommen. Es braucht aber auch ein Umdenken, damit der Schutz der Meere in den Vordergrund rückt und nicht deren ökonomischer Nutzen.



Dr. Johannes Müller
ist Ozeanpolitik-Berater für den Bereich Governance der Ozeane sowie zum Thema Biodiversität außerhalb nationaler Hoheitsgebiete (BBNJ) bei OceanCare.

✉ jmueller@oceancare.org

in Brest, Frankreich, oder der UN-Ozeankonferenz in Lissabon im selben Jahr, bei denen hochrangige Persönlichkeiten aus Regierungen, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft vertreten waren, um Lösungen gegen die Bedrohung der Meere zu erarbeiten. Gleichzeitig werden die Weltmeere und ihre Biodiversität jedoch immer mehr als ökonomische Ressource betrachtet. Die ›blaue Wirtschaft‹ floriert.

Die Annahme, dass die Weltmeere so groß und weitläufig sind, dass sie unbegrenzt Belastungen standhalten können und ihre Gesundheit uns nicht betrifft, ist längst überholt. Sie bedecken mehr als 70 Prozent der Erdoberfläche, beherbergen rund 80 Prozent des Lebens auf unserem Planeten und sind somit ein beträchtlicher Teil des globalen Ökosystems. So wächst auch immer mehr die Erkenntnis, dass die Ozeane durch die weltweite Verschmutzung und die Auswirkungen des Klimawandels immens in Mitleidenschaft gezogen werden.

In den letzten Jahren wurden dem Schutz der Ozeane auf der internationalen politischen Ebene immer mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen gewidmet. Die Bedeutung der Meere für Mensch und Natur wurde mit der Verabschiedung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) und insbesondere dem darin formulierten Ziel 14 ›Leben unter Wasser‹ im Jahr 2015, politisch verankert.¹ Die Dringlichkeit, die Ozeane und deren Biodiversität zu schützen, wurde seitdem immer wieder auf politisch wichtigen Konferenzen bekräftigt, so zum Beispiel im Februar 2022 im Rahmen des ›One Ocean‹-Gipfeltreffens²

Meere, Biodiversität und Klimawandel

Die Ozeane und deren Biodiversität bilden ein Ökosystem, das für das Leben auf unserem Planeten existenziell ist. Sie regulieren nicht nur unser Klima, sondern sind auch die ›blaue Lunge‹ unseres Planeten – mehr als die Hälfte des Sauerstoffs, den wir atmen, wird vom Leben im Meer produziert.³ Die Weltmeere absorbieren ein Viertel des gesamten anthropogenen Kohlendioxids, entziehen es der Atmosphäre und verhindern so eine zusätzliche Erwärmung.⁴ Sie sind somit sowohl zugleich Opfer als auch unsere größten Verbündeten im Kampf gegen den Klimawandel. Schätzungen zufolge ist das marine Ökosystem eine der größten Kohlendioxid-Senken, das fast so viel Kohlendioxid absorbiert, wie alle Pflanzen an Land zusammen.⁵ Darüber hinaus sichert das Leben im Meer die Nahrung und den Lebensunterhalt für Milliarden von Menschen.

Diese wichtigen Ökosystemleistungen können allerdings nur langfristig erbracht werden, wenn der Zustand der Ozeane es erlaubt. Artenreiche und produktive Meere können mehr Kohlendioxid-Emissionen aufnehmen, mehr Sauerstoff produzieren und

¹ Barbara Neuman et al., Die Ozeane im Kontext der 2030-Agenda, VEREINTE NATIONEN (VN), 66. Jg., 4/2018, S. 145–192.

² European Commission, One Ocean Summit: New Steps Strengthen EU Leadership in Protecting the Ocean, Press Release, 11.2.2022, www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_843

³ Jutta Martha Beiner, Die Meere sind die Lunge der Erde, Goethe-Institut, Dezember 2018, www.goethe.de/ins/no/de/kul/dos/i51/21448334.html

⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Chapter 6, Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage, Cambridge 2005, www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/srccs_chapter6-1.pdf

⁵ ClientEarth, What is a Carbon Sink?, 22.12.2020, www.clientearth.org/latest/latest-updates/stories/what-is-a-carbon-sink/

verlässlicher zu einer dauerhaften Nahrungssicherheit für künftige Generationen beitragen. Das Fehlen bestimmter Arten oder die Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt hat dauerhafte Auswirkungen auf den ganzen ökologischen Kreislauf mit dramatischen Folgen für Mensch und Natur.

Der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) hat die Folgen menschlicher Aktivitäten auf die Ozeane, einschließlich ihrer Erwärmung, Versauerung und des allgemeinen Sauerstoffverlusts, gesondert hervorgehoben.⁶ Die grenzüberschreitende Verschmutzung durch Plastik, chemische Substanzen, Unterwasserlärm sowie anderer Schadstoffe, aber auch Überfischung und Übernutzung sind nur ein paar der zahlreichen Bedrohungen für den Lebensraum Ozean, die nationales Handeln erschweren.

Mit der Verabschiedung des SDG-Ziels 14 ›Leben unter Wasser‹ wurde der Schutz der Meere erstmals ein zentrales Thema.

Bestreben nach umfassendem Schutz

Die Weltmeere, ihr Schutz, aber auch ihre wirtschaftliche Nutzung stehen seit Jahrzehnten auf der globalen Agenda.⁷ Der historische Kampf um Macht, Einfluss und Ressourcen hat einen gesetzlichen Rahmen für die Nutzung der Ozeane notwendig gemacht. Die internationale Gemeinschaft hat sich dem Schutz der Ozeane und ihrer biologischen Vielfalt auf verschiedene Weise genähert: Unter anderem durch die Verabschiedung themenspezifischer Resolutionen oder durch politische Verpflichtungen als Ergebnis hochrangiger politischer Konferenzen und Gipfeltreffen. Allein auf UN-Ebene ergibt sich ein beeindruckendes Bild von Gremien und Übereinkommen zum Meeresschutz. Die Resolutionen der Generalversammlung über die Ozeane und das Seerecht sind zu einem festen Bestandteil der UN-Arbeit geworden. Sie befassen sich mit einer Vielzahl von meeresbezogenen Aspekten, ein-

schließlich eines eigenen Abschnitts zur biologischen Vielfalt der Meere. So einigten sich die Staaten etwa im Jahr 2021 darauf, die Zerstörung der biologischen Vielfalt im Meer zu bekämpfen. Aber auch das Potenzial der Meere im Hinblick auf ihre Ressourcen wurde gesondert hervorgehoben.⁸

Neben den meeresbezogenen Resolutionen haben sich die Vereinten Nationen unter dem Dach der Generalversammlung im Jahr 2015 auf die SDGs geeinigt. Mit der Verabschiedung des Ziels 14 ›Leben unter Wasser‹ wurde der Schutz der Meere erstmals ein zentrales Thema auf der internationalen Nachhaltigkeitsagenda. Inzwischen erkennt die Weltgemeinschaft an, dass die Ozeane einer akuten Gefährdung ausgesetzt sind. Ein Trend, dem bis zum Jahr 2030 ein Ende zu setzen ist. Um diesem Ziel einen Schritt näher zu kommen, versammelten sich Regierungen, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft erstmals im Rahmen der Ozeankonferenz im Jahr 2017 am Amtssitz der UN in New York und im Juni 2022 zum zweiten Mal in Lissabon. Unter dem Titel ›Unser Ozean, unsere Zukunft, unsere Verantwortung‹ wurde erneut auf die Besonderheit der Ozeane hingewiesen und der Verpflichtung, dem Schutz der Ozeane mehr Ressourcen und Aufmerksamkeit beizumessen, neues Gewicht verliehen.⁹ Dies ist auch dringend nötig, da das Ziel 14 zu den am schlechtesten finanzierten SDGs gehört und die Erreichung von wichtigen Unterzielen bislang verpasst wurde.

Wie in anderen Bereichen auch, sind internationale, rechtlich bindende Umweltübereinkommen zu einem festen Bestandteil der weltweiten Bemühungen um den Meeresschutz geworden. Die wichtigste Regelung für die Ozeane ist das Seerechtsübereinkommen (United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS), das im Jahr 1982 verabschiedet wurde und im Jahr 1994 in Kraft trat. Das UNCLOS legt den globalen Rechtsrahmen fest, der die Grundsätze für die Nutzung der Meeresressourcen und auch den Schutz der Meeresumwelt regelt. In vielerlei Hinsicht ist das Übereinkommen eine Verfassung der Ozeane. Aus dem Seerechtsübereinkommen geht auch der Internationale Seegerichtshof (International Tribunal for the Law of the Sea – ITLOS) hervor, der für die Auslegung und Anwendung des Übereinkommens zuständig ist. Die Internationale Meeresbodenbehörde (International Seabed Authority – ISA) ist zwar

⁶ Nathaniel L. Bindoff et al., Changing Ocean, Marine Ecosystems, and Dependent Communities, in: Hans-Otto Pörtner et al., IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, Cambridge 2019, S. 448–587.

⁷ Siehe dazu auch das Themenheft Internationale Meerespolitik, VEREINTE NATIONEN (VN), 66. Jg., 4/2018.

⁸ UN-Dok. A/RES/76/72 v. 9.12.2021, Para. 264 und 269.

⁹ United Nations Ocean Conference (UNOC), Our Ocean, Our Future, Our Responsibility, Final Draft, 25.5.2022, sdgs.un.org/sites/default/files/2022-06/UNOC_political_declaration_final.pdf

autonom, aber ebenfalls im Rahmen des UNCLOS entstanden und für die Erkundung und den Abbau von Bodenschätzen auf dem Meeresboden internationaler Gewässer verantwortlich. Darüber hinaus haben die UN, aufbauend auf den Grundsätzen des Seerechtsübereinkommens, im Jahr 1995 das Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und Beständen weit wandernder Fische (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks – FSA) verabschiedet. Ziel dieses Übereinkommens ist die langfristige Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischbestände und die Zusammenarbeit bei deren Bewirtschaftung auf Hoher See sowie der grenzüberschreitenden und weit wandernden Fischbestände in den ausschließlichen Wirtschaftszonen. Ein weiteres Ziel des FSA ist der Schutz der biologischen Vielfalt und der Anwendung des sogenannten Vorsorgeansatzes, das Entscheidungsträgerinnen und -träger ermöglicht, vorsorgliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wie etwa die Ablehnung von bestimmten Aktivitäten, auch wenn die wissenschaftliche Beweislage nicht eindeutig ist.¹⁰

Das UN-Umweltprogramm (United Nations Environment Programme – UNEP) mit Sitz in Nairobi, Kenia, ist ein weiterer Bestandteil des UN-Systems zum Schutz der Ozeane und der marinen biologischen Vielfalt. Das UNEP hat mithilfe seines Hauptentscheidungsorgans, der UN-Umweltversammlung (United Nations Environment Assembly – UNEA), eine führende Rolle im globalen Umweltschutz und koordiniert die Umweltaktivitäten der UN. Durch gezielte multilaterale Umweltübereinkommen entwickelt es politische und rechtliche Rahmenbedingungen für den internationalen Umweltschutz. Zu diesen Übereinkommen gehört etwa das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden Tierarten aus dem Jahr 1983 (Convention on the Conservation of Migratory Species – CMS), auch bekannt als ›Bonner Konvention‹; das einzige globale Übereinkommen, das speziell auf den Schutz wandernder Arten und ihrer Lebensräume ausgerichtet ist. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) ist ein weiteres Instrument im Repertoire der UN, das speziell auf die Erhaltung der



Meeresverschmutzung umfasst eine Reihe von Bedrohungen für die Meeresumwelt, etwa die Verschmutzung vom Land aus, durch Öl, Abwässer, invasive Arten, Meeresmüll, Überfischung, Zerstörung von Küstenlebensräumen, Schwermetalle und andere Schadstoffe. All dies trägt zum Rückgang der Bestände von Feuchtgebieten und Mangroven sowie zur Zerstörung von Korallenriffen bei wie beispielsweise auf den Malediven. FOTO: MONIQUE LEHMANN

biologischen Vielfalt abzielt, wobei ökonomische Aspekte, etwa nachhaltige Nutzung, berücksichtigt werden. Darüber hinaus hat das UNEP ein regionales Meeresprogramm eingerichtet, das sich mit der Verschlechterung der Ozeane und Meere auf regionaler Ebene befasst. Obwohl sich dieses unter dem Dach des UNEP befindet, werden diese multilateralen Vereinbarungen durch eine eigene Struktur geführt.

Der wichtigste Fortschritt des UNEP in den vergangenen Jahren war die Entwicklung eines Globalen Plastikvertrags (Global Plastic Treaty – GPT).¹¹ In der fünften Sitzung der UNEA, die nur alle zwei Jahre zusammentritt, einigten sich die Regierungen auf die Entwicklung eines international rechtsverbindlichen Instruments, das das Thema Plastikverschmutzung über den gesamten Lebenszyklus von Kunststoff adressiert: Von der Gewinnung fossiler Brennstoffe über die Produktion bis hin zum Ende des Lebenszyklus, wobei der Meeresumwelt besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Mit detaillierten, spezifischen Bestimmungen im gesamten Resolutionstext sind alle Voraussetzungen für die Ausarbeitung eines Vertrags gegeben. Auch wenn einige wichtige Aspekte noch nicht ausreichend präzisiert sind, wie zum Beispiel die finanziellen Mechanismen zur Unterstützung der Ver-

¹⁰ Joanna Mossop; Can We Make the Oceans Greener? The Success and Failures of UNCLOS as an Environmental Treaty, Victoria University of Wellington Legal Research Papers, 48. Jg., 6/2019, S. 584.

¹¹ UN Doc. UNEP/PP/OEWG/1/INF/1 v. 2.3.2022.

tragsumsetzung, ist die Ausarbeitung des GPT ein Meilenstein in den weltweiten Bemühungen zum Schutz der marinen biologischen Vielfalt. An fünf Sitzungen eines zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses – die erste Sitzung fand Ende November 2022 in Uruguay statt – werden die Einzelheiten des Vertrags ausgearbeitet. Die Verhandlungen sollen Anfang des Jahres 2025 mit einem hochrangigen Treffen ihren Abschluss erreichen.

Herausforderungen

Neben den geopolitischen Herausforderungen, die den Multilateralismus immer wieder gefährden, stellen die Komplexität und die durch das UN-System entstandene Struktur die internationale Gemeinschaft vor politische als auch rechtliche Herausforderungen. Das Fundament für einen starken, zukunftsgerichteten und generationengerechten Meeresschutz ist gelegt. Trotz der genannten Maßnahmen werden unsere Ozeane durch menschliches Handeln zunehmend in Mitleidenschaft gezogen. Die Gründe hierfür sind zahlreich.

Die ›Blaue Wirtschaft‹, das Wachstumsparadigma und der technologische Fortschritt stellen den Meeresschutz vor neue Herausforderungen.

Ein Großteil der Weltmeere ist nicht ausreichend geschützt. Die Hochsee bedeckt die Hälfte unseres Planeten und macht zwei Drittel der gesamten Meeresfläche aus. Ihre Biodiversität leistet einen immensen Dienst für Mensch und Natur.¹² Kein globales Instrument und keine Organisation ist jedoch in der Lage, die sektorübergreifenden Bedrohungen, die sich auf die biologische Vielfalt in Gebieten jenseits der nationalen Gerichtsbarkeit auswirken, auf globaler Ebene wirksam zu adressieren.¹³ Das UNCLOS verpflichtet zwar die Vertragsstaaten, »die Umwelt zu schützen und zu erhalten«¹⁴

und Teil XII des Seerechtsübereinkommens enthält eine Reihe von Maßnahmen, wie die Vertragsparteien die Ressourcen auf nachhaltige und umweltverträgliche Weise nutzen sollten. Es enthält jedoch weder eine klare Definition des Begriffs ›nachhaltig‹, noch sind konkrete und weltweit einheitliche Umweltschutznormen vorhanden.¹⁵ Darüber hinaus verpflichtet das UNCLOS aber die Vertragsparteien, die möglichen Auswirkungen von Aktivitäten zu prüfen, die eine erhebliche Verschmutzung oder signifikante, schädliche Veränderungen der Meeresumwelt verursachen können.¹⁶ Solche Umweltverträglichkeitsprüfungen sind ein gezieltes Instrument, um die Auswirkungen menschlicher Aktivität auf die Meere und ihre biologische Vielfalt zu verstehen und entsprechend zu adressieren.

Die ›Blaue Wirtschaft‹, das Wachstumsparadigma und der damit einhergehende technologische Fortschritt stellen den Meeresschutz vor neue Herausforderungen, wie zum Beispiel durch den Bau schwimmender Städte, Aquakulturen, schwimmende Anlagen für erneuerbare Energien oder Kernenergie und die Anwendung technologischer Mittel zur Bekämpfung von Plastik und dem Klimawandel. Gleichzeitig gibt es aber keine Organisation, die diese Aktivitäten hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Umwelt reglementiert, da sie häufig in Gebieten außerhalb nationaler Gerichtsbarkeit stattfinden.

Aufgrund der unpräzise formulierten Umweltvorschriften bleibt die Umsetzung jedoch den Staaten überlassen, die unterschiedliche Ansätze und Interessen sowie finanzielle Ressourcen für den Meeresschutz zur Verfügung haben. Das schafft ein Ungleichgewicht und verhindert einheitliche und global anwendbare Meeresschutznormen.

Die internationale Struktur der Meerespolitik ist in verschiedene Institutionen zersplittert, die sich mit spezifischen Aktivitäten, Themen oder geografischen Regionen befassen. Global verbindliche und klare Umweltziele mit messbaren Indikatoren fehlen bislang. Die institutionelle Fragmentierung erschwert den Meeresschutz erheblich. Verschiedene Institutionen haben jeweils nur ein Mandat für eine bestimmte Art der Meeresnutzung. So ist die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (International Maritime Organization – IMO) als eine UN-Sonderorganisation nur für die

¹² The PEW Charitable Trusts, A Path to Creating the First Generation of High Seas Protected Areas, Washington, D.C., 31.3.2020, www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2020/03/a-path-to-creating-the-first-generation-of-high-seas-protected-areas

¹³ International Union for Conservation of Nature (IUCN), Elements of a Possible Implementation Agreement to UNCLOS for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Gland, Schweiz, 2008, www.iucn.org/resources/publication/elements-possible-implementation-agreement-unclos-conservation-and

¹⁴ UNCLOS, Art. 192ff.

¹⁵ Tim Schröder (Hrsg.), The World Ocean Review, Hamburg 2015.

¹⁶ UNCLOS, Art. 206.

Regulierung des internationalen Seeverkehrs zuständig, während die Internationale Meeresbodenbehörde die Aufgabe hat, alle Aktivitäten im Zusammenhang mit mineralischen Rohstoffen auf dem Meeresboden außerhalb der Grenzen nationaler Gerichtsbarkeit zu kontrollieren. Auch die regionalen Fischereiorganisationen (Regional Fisheries Management Organisations – RFMOs) sind sowohl in ihrem Mandat als auch in ihrem geografischen Kompetenzbereich begrenzt. Hinzu kommt, dass die Institutionen oft auf der Grundlage unterschiedlicher Standards und Ansätze ihre Arbeit verrichten. So ist zum Beispiel keine einzelne Behörde oder Organisation berechtigt, Meeresschutzgebiete auszuweisen oder unter vollständigen Schutz zu stellen. Eine solche Lücke verhindert in der Folge beispielsweise einheitliche und gleichzeitige Schutzmaßnahmen für den Meeresboden, die Wassersäule, die Fischbestände, die Einschränkung der Schifffahrt oder ein Verbot der Erschließung neuer Öl- und Gasvorkommen auf globaler Ebene.¹⁷

Die von den Staaten eingegangenen Bestimmungen und Verpflichtungen sind ein wichtiger Anfang. Allerdings sind viele dieser Bemühungen, zum Beispiel die Aktionsaufrufe im Rahmen der UN-Ozeankonferenzen in den Jahren 2017 und 2022, rechtlich nicht durchsetzbar. Während die Bemühungen und Fortschritte einzelner Länder Grund zur Hoffnung geben, bleibt die mangelnde Umsetzung anderer Staaten besorgniserregend. Das liegt vor allem an der fehlenden rechtlichen Grundlage. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) beispielsweise, zu der die SDGs gehören, verfügt über einen Folgemechanismus, der freiwillig bleibt. Die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, den nationalen Rahmen für die Umsetzung der jeweiligen Ziele zu definieren.¹⁸ Eigenverantwortlichkeit ist wichtig. Sie bringt aber auch entscheidende Nachteile mit sich, wie etwa einen zu großen Interpretationsspielraum, keine einheitliche Umsetzung und eingeschränkte Messbarkeit. Das führt zu einem Ungleichgewicht.

Wo müssen wir besser werden?

Trotz erheblicher internationaler Bemühungen um das Wohlergehen der Ozeane und ihrer Artenvielfalt, zeichnen die Ergebnisse wissenschaftlicher Studien ein besorgniserregendes Bild. Lücken im Re-

gelwerk müssen geschlossen und einheitliche Standards eingeführt werden. Neben nationalen und regionalen Anstrengungen braucht es deshalb vor allem internationale Maßnahmen, etwa ein rechtlich bindendes globales Übereinkommen für die Hochsee, das Klarheit schafft und das breite Spektrum verschiedener Bedrohungen adressiert.

Ein Hochseeübereinkommen wäre ein historischer Fortschritt und könnte Meeresschutzgebiete auf Hoher See sichern.

Derzeit verhandeln die UN über ein Übereinkommen zum Schutz der biologischen Vielfalt auf Hoher See. Ein Hochseeübereinkommen wäre ein historischer Fortschritt¹⁹ und schafft die Grundlage für die Errichtung und Überwachung eines Netzwerks von Meeresschutzgebieten auf Hoher See. Es trägt zudem zum Ziel bei, bis zum Jahr 2030 mindestens 30 Prozent der Ozeane und Meere unter Schutz zu stellen.²⁰ Darüber hinaus schafft das Übereinkommen einen globalen und einheitlichen Mechanismus für die Prüfung der Auswirkung menschlicher Aktivitäten auf die Meereswelt sowie die unabhängige Beurteilung einer solchen Prüfung. Richtig umgesetzt, verhindern solche Umweltverträglichkeitsprüfungen irreversible Folgen. Gelingt es der Staatengemeinschaft, das Hochseeübereinkommen zu verabschieden, ohne weitere Kompromisse zu Lasten der Meereswelt einzugehen, würde sich dies positiv auf nationale und regionale Meeresgebiete auswirken. Es wäre ein diplomatischer Meilenstein mit großer Signalwirkung für künftige Verhandlungen zum Schutz der Meere.

Ausblick

Trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher und politischer Interessen, hat sich die Staatengemeinschaft dem Schutz der Ozeane und Biodiversität – zumindest auf Papier – in vielerlei Hinsicht verpflichtet. Während dem Zustand der Ozeane und der biologischen Vielfalt im Meer in den letzten Jahren im-

¹⁷ Mossop, Can We Make the Oceans Greener?, a.a.O. (Anm. 10), S. 579ff.

¹⁸ SDGs, The Sustainable Development Agenda, www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda-retired/

¹⁹ High Seas Alliance, The Case for Negotiating a New High Seas Biodiversity Agreement, 2013, www.highseasalliance.org/wp-content/uploads/2013/04/HSA-Protecting-The-Ocean_0.pdf

²⁰ Siehe dazu den Beitrag von Adina Arth in diesem Heft.

mer mehr Bedeutung beigemessen wurde, sind auch Begriffe wie ›blaue Wirtschaft‹, ›nachhaltige ozeanbasierte Wirtschaft‹ oder ›blaues Wachstum‹ vermehrt in den öffentlichen Diskurs gerückt. Diese Konzepte beschreiben das wirtschaftliche Potenzial der Meere mit einer nachhaltigen Komponente. Doch es bleibt der Eindruck, dass trotz aller wohlwollenden Bemühungen, die Weltmeere zu schützen, deren ökonomische Nutzung immer im Vordergrund stehen wird. Es geht also weniger um unsere intrinsische Motivation, das Ökosystem Meer zu erhalten, sondern vielmehr darum, die eigenen wirtschaftlichen, politischen und persönlichen Interessen so durchzusetzen, dass die Meere dabei möglichst wenig Schaden nehmen.

Die Grundannahme, dass eine unendliche Berechtigung besteht, die Meere und ihre Ressourcen zu nutzen, muss überdacht werden. Hierbei – besonders, wenn die Auswirkung menschlichen Handels ungewiss ist – sollte der Fokus nicht darauf liegen, wie den Weltmeeren und ihren Bewohnern möglichst wenig geschadet wird, sondern vielmehr, wie wir ihnen gar nicht schaden. Der Tiefseebergbau ist in dieser Hinsicht ein nützliches Beispiel. Die ISA arbeitet gegenwärtig das Regelwerk für den Tiefseebergbau aus. Obwohl Umweltschützerinnen und -schützer sowie Stimmen aus der Wissenschaft Bedenken hinsichtlich der irreversiblen Umweltschäden und der Ungewissheit über das Ausmaß und die Schwere der Schäden äußern, könnte der Tiefseebergbau bald Realität werden –

dem Vorsorgeprinzip zum Trotz. Auch immer mehr Staaten – beispielsweise Deutschland, Frankreich und Costa Rica – sowie Unternehmen²¹ sehen den Tiefseebergbau kritisch. Die genaue Art der Nachfrage nach Mineralien aus der Tiefsee bleibt unklar.²² Die Meeresökosysteme sind bereits weltweit einem beispiellosen Druck durch den Klimawandel und Verschmutzung ausgesetzt, aber ein weiterer Teil des Ozeans – mit einem empfindlichen und unbekannten Ökosystem – könnte bald ausgebeutet werden. Es braucht also ein Umdenken mit Fokus auf den Schutz anstatt der Nutzung.

Einerseits ist der aktuelle Zustand unserer Ozeane ein schlechtes Zeugnis für die bereits geleisteten Bemühungen, andererseits geben die bisherigen Versäumnisse genügend Impulse, was sich verändern muss. In dieser Hinsicht lassen sich folgende Empfehlung ableiten:

- Die Weichen für ein globales, rechtsverbindliches Instrument zur Beseitigung der Plastikverschmutzung und Regulierung von Plastik entlang seines gesamten Lebenszyklus wurden von der UNEA im Jahr 2022 gelegt. Jetzt müssen sich alle Staaten dafür einsetzen, dass dieses Übereinkommen ambitioniert bleibt sowie schnell angenommen und umgesetzt wird.
- Die nun fast 20 Jahre andauernden Verhandlungen für ein Hochseeübereinkommen neigen sich dem Ende zu. Im Februar 2023 trafen sich die UN-Mitgliedstaaten zu einer abschließenden Verhandlungsrunde in New York. Im Interesse der Ozeane, ihrer Bevölkerung und der Menschen, die für ihr Überleben auf gesunde Meere angewiesen sind, muss das Hochseeübereinkommen rasch und ohne weitere Kompromisse zulasten der Meere verabschiedet und umgesetzt werden.
- Hochrangige politische Gipfeltreffen und öffentliche Bekundungen sind für Regierungen zwar hilfreich, um eine gemeinsame Basis für den Schutz der Ozeane und ihrer biologischen Vielfalt zu schaffen. Allerdings erfordert der verheerende Zustand unserer Meere ambitioniertere und vor allem rechtsverbindliche Maßnahmen, die messbar und umsetzbar sind.
- Ein Umdenken im internationalen Meeresschutz ist zwingend erforderlich. Das Wohlergehen der Ozeane muss im Mittelpunkt stehen, nicht wegen ihres potenziellen Nutzens als Rohstofflieferant, sondern um den Schutz der Meere und ihrer Bevölkerung selbst willen.

English Abstract

Dr. Johannes Müller

International Protection of the Oceans and Their Biodiversity

pp. 9–14

The protection of the ocean has become a permanent fixture on the global political agenda. Nevertheless, the ocean and its biodiversity continue to face a multitude of threats, including overexploitation and transboundary pollution. In addition to national efforts, there is a need for meaningful international action, such as a legally binding global agreement, the High Seas Treaty, that closes ocean governance gaps. There must also be a shift in thinking, where the protection of the oceans is placed at the center instead of their economic value.

Keywords: Artenschutz, Biodiversität/Übereinkommen, Entwicklungsziele (SDGs), Meeresböden, Ozean, conservation of species, biodiversity/conventions, development goals (SDGs), seabed, ocean

²¹ No Deep Seabed Mining. Call for a Moratorium, www.noseabedmining.org/

²² Kathryn A. Miller et al., Challenging the Need for Deep Seabed Mining From the Perspective of Metal Demand, Biodiversity, Ecosystems Services, and Benefit Sharing, *Frontiers in Marine Science*, 8/2021, S. 1–7.

Wie Biodiversität mit dem Klimawandel zusammenhängt

Die Wechselwirkungen zwischen Biodiversitäts- und Klimaschutz erfordern abgestimmte, nachhaltige Lösungen, die Menschen- wie Indigenenrechte wahren. Damit Lösungen für die eine Krise die andere nicht verstärken, müssen Biodiversitäts- und Klimakrise aber aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden.



Dr. Margret Carstens
ist Wissenschaftsjournalistin
und Autorin im Völkerrecht zu
Menschenrechten und internationalen
Umweltrecht in Berlin.
✉ margret.carstens@gmx.de

Gesunde Ökosysteme helfen, die Auswirkungen der Erderwärmung zu begrenzen; Ressourcen der Artenvielfalt wiederum können den Einfluss des Klimawandels auf Bevölkerung und Ökosysteme verringern.¹ Der menschengemachte Klimawandel ist eine entscheidende Triebkraft für den globalen Verlust an Biodiversität, der nicht nur zum Klimawandel beiträgt: Die Krise der Arten und die des Klimas verschärfen sich gegenseitig.

Die Verbindung von Klimawandel und Verlust biologischer Vielfalt ist offenkundig. Die Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) mahnt, dass die existenziellen Krisen der globalen Gemeinschaftsgüter Biodiversität und Klima aufeinander abgestimmt werden müssen.

Klimakonferenzen zur Biodiversität

Der Klimawandel in Verbindung mit dem Verlust von Lebensräumen, Umweltverschmutzung und industrieller Entwicklung hat die Biodiversität weltweit beeinträchtigt. International findet die Einbeziehung von Fragen des Erhalts biologischer

Vielfalt in die Umsetzung des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) und des Kyoto-Protokolls statt. Im Jahr 2021 hat die 26. Vertragsstaatenkonferenz der UN-Klimakonferenz (Conference of the Parties – COP-26) die Rolle intakter Ökosysteme für die Erreichung der Pariser Klimaziele anerkannt und bekräftigt, dass der Schutz aller Ökosysteme und der Biodiversitätserhalt Teil der wirksamen Bekämpfung der Klimakrise und der Anpassung an ihre Folgen sein müssen. Artenverlust hat einen signifikanten Einfluss auf das Klima. Durch unverzügliche, angemessene Maßnahmen zum Natur- und Klimaschutz können zwischen 20 bis 30 Prozent Kohlendioxid eingespart werden.²

Da die bisherigen Pläne der Mitgliedstaaten zum Klimaübereinkommen von Paris nicht ausreichen, um die Ziele einzuhalten, verlangte das UNFCCC-Klimasekretariat Nachbesserungen. Bereits die jetzige Erderwärmung könnte zu Kipppunkten mit massiven Auswirkungen auf Biodiversität und Menschen führen. Der sechste IPCC-Bericht benennt die Auswirkungen des Klimawandels auf Ökosysteme und die biologische Vielfalt.³ Richtig ist: Klimaschutz darf nicht zulasten der Biodiversität gehen und umgekehrt. Ohne Erfolge im Biodiversitätsschutz werden Klimaziele und die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) verfehlt.

Laut dem Motto der COP-27 wird eine sofortige, gemeinsame, gerechte und ambitionierte Umsetzung verfolgt.⁴ Sie kommt dem Artenschutz zugute. Die Klima- und Biodiversitätskrise sollen aufeinander abgestimmt bewältigt werden. Zur Koordinierung und Stärkung von natürlichem Klimaschutz, wie etwa Bäumen als Kohlendioxid-

¹ Convention on Biological Diversity (CBD), Climate Change and Biodiversity, www.cbd.int/climate/default.shtml

² International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Civil Society Calls on World Leaders to Put Human Rights at the Centre of Environmental Policy, 11.10.2021, iwgia.org/en/news/4534-pr-openletter-hr-and-environment.html

³ IPCC, Sixth Assessment Report, Genf 2021, www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/

⁴ Vgl. UN Doc. FCCC/CP/2022/L.19, II. 9.

Speicher, wurde die ›ENACT-Initiative‹ als Basis für Verhandlungen auf der COP-27 gestartet: integrierte, koordinierte naturbasierte Lösungen – so die nachhaltige Nutzung in Schutzgebieten – sollen dem Ausmaß und der Dringlichkeit der Klimakrise gerecht werden. Globale Aktivitäten zu Klima- und Biodiversitätsschutz wurden vernetzt. Laut dem UN-Umweltprogramm (United Nations Environment Programme – UNEP) begrenzt die Verknüpfung von Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen – wie naturbasierte Lösungen – potenzielle Zielkonflikte.⁵ Lösungen wie Aufforstungen dürfen aber nicht die Einsparung von Treibhausgasemissionen ersetzen oder verzögern und nicht nur auf die Speicherung von Kohlendioxid ausgerichtet sein.⁶

Mit den beschlossenen Maßnahmen wird es schwer, den Klima- und Biodiversitätsschutz zu gewährleisten.

Das große Signal der COP-27 fehlte, auf der COP-15 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) ein Weltnaturübereinkommen nach dem Vorbild des Klimaübereinkommens von Paris zu schließen. Die COP-27 konzentrierte sich auf die Fragen von Verlusten und Schäden des Klimawandels sowie die Finanzierung von Klimaschutz und -anpassung. Gemeinsame Finanzierungsmechanismen zur Hilfe für die am stärksten betroffenen Menschen bei Klimakatastrophen sind ein Durchbruch. Strittig blieben einzuzahlende Summen in den Klimafonds und welche Staaten neben den wohlhabenden einzahlen. Fest steht: Stark Kohlendioxid ausstoßende Schwellenländer müssen stärker eingebunden werden, denn laut COP-27-Beschluss soll die Verbrennung klimaschädlicher Kohle zwar heruntergefahren werden. Große Emittenten und ölproduzierende Staaten verhinderten aber überfällige Schritte zur Minderung und zum Ausstieg aus fossilen Energien. Im Abschlusstext der COP-27 war lediglich von »sauberem Energiemix« die Rede.

Mit den (nicht) beschlossenen Maßnahmen wird es schwer, die Ziele des Klimaübereinkommens von Paris einzuhalten sowie einen abgestimmten, umfassenden Biodiversitätsschutz zu gewährleisten. Ohne den dringend erforderlichen Schutz und die Wiederherstellung der Natur gibt es keinen gangbaren Weg, die Erderwärmung auf 1,5-Grad-Celsius zu begrenzen.⁷ Die Transformationsgeschwindigkeit muss sich jetzt erhöhen, global wie auch in Deutschland. Von Bedeutung bleiben die Überprüfung der Klimaverpflichtungen und funktionierende Umsetzungsmechanismen. Zu integrierende Sanktionsmechanismen wären nötig: klare gegenseitige Verpflichtungen, eine Weltklimaorganisation oder Sanktionen des UN-Sicherheitsrats. Immerhin haben zahlreiche Staaten Pläne zum Klimaschutz in Gesetze gegossen und sie tauschen sich über grüne Technologien und Konzepte aus, sodass der Nachahmereffekt wirkt. Die Europäische Union (EU) hat sich im Jahr 2022 auf ihr größtes Klimaschutzprogramm mit einem umfassenden Emissionshandel – das Steuern über den Preis – geeinigt. Dies erzeugt einen fairen Wettbewerb, da sich Hersteller auf die ökologische Transformation einstellen müssen.

Allerdings fanden die menschenrechtlichen Auswirkungen des Klimawandels auf der COP-27 zu wenig Beachtung. Der Klimawandel dürfte in manchen Ländern die fragile Staatlichkeit verstärken oder überhaupt hervorrufen und angesichts der menschlichen Dimension des Klimawandels müssen nationale und internationale Politiken den Menschenrechtsschutz stärker berücksichtigen.⁸

Biodiversitätskonferenzen und der Klimawandel

Da die biologische Vielfalt durch den menschengemachten Klimawandel akut gefährdet ist, war der Klimaschutz im Rahmen der CBD auf der COP-15 zentral. Wurde mit dem Globalen Rahmen für die biologische Vielfalt von Kunming-Montreal (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – GBF) ein wirkungsvolles Abkommen vereinbart, dass auch beim Klimaschutz hilft?

Erfreulich ist, dass die Bereiche Klima- und Artenschutz verknüpft worden sind.⁹ Auf dem ersten

⁵ UNEP, Adaptation Gap Report 2022, 1.11.2022, www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022

⁶ Rettet den Regenwald, UN-Experten mahnen: Klima und Biodiversität gleichzeitig retten, 28.6.2021, www.regenwald.org/updates/10263/un-experten-mahnen-klima-und-biodiversitaet-gleichzeitig-retten

⁷ UN News, COP27: Protecting Biodiversity is Protecting the Paris Agreement, 16.11.2022, news.un.org/en/story/2022/11/1130677

⁸ International Council on Human Rights Policy (ICHRP), Climate Change and Human Rights, S. 9, www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/136_report.pdf

⁹ UN Doc. CBD/COP/15/L.25 v. 18.12.2022.

Teil der COP-15 im chinesischen Kunming war die Verzahnung der Themen Klima und Biodiversität nur im Ansatz gelungen: Im Abschlusstext stand zwar ein Hinweis auf die Querverbindungen der Klimaverhandlungen mit dem Biodiversitätsschutz, ein angemessener Umsetzungsrahmen fehlte jedoch. Die CBD-Vertragsstaaten sicherten aber zu, die Ursachen für den massiven Artenverlust wie intensive Landwirtschaft, Entwaldung und umweltschädliche Subventionen anzugehen. Vereinbarte Ziele waren bis dato verfehlt worden, zulasten des Erreichens einer klimaresilienten Entwicklung. Dass die verschiedenen Krisen des Klimas und der Biodiversität nicht immer zusammengedacht wurden, zeigt sich daran, dass naturbasierte Lösungen zur Kohlendioxid-Speicherung nicht im Wortlaut des Glasgower Abschlusstexts der COP-26 standen. Betont wurde nur, wie notwendig es ist, Ökosysteme zu bewahren und wiederherzustellen, um als Kohlendioxid-Senken zu fungieren.

Auf dem zweiten Teil der COP-15 in Montreal war Ende des Jahres 2022 das ›30x30‹-Ziel, 30 Prozent der Landfläche und 30 Prozent der Meeresfläche bis zum Jahr 2030 unter Naturschutz zu stellen, zunächst strittig.¹⁰ Das Zusammenspiel von Naturschutz und Nutzung wurde diskutiert, um Konflikte und Wilderei zu minimieren. Allerdings war wie auf der COP-27 unklar, wie die nötigen finanziellen Mittel aufgebracht werden sollen.

Der Entwurf zu den ›30x30‹-Zielen galt vielen als Rückschritt gegenüber den im Jahr 2020 ausgelaufenen Aichi-Biodiversitätszielen. Gründe sind Land-, Macht- und Wirtschaftsinteressen. Der erste CBD-Entwurf zum globalen Biodiversitätsrahmen nach dem Jahr 2020 legte noch den Fokus auf die monetäre Wertschöpfung der Natur und den Ausgleich biologischer Vielfalt. Berechtigte Fragen zur Generationengerechtigkeit, zu Schutzgebieten und privaten wirtschaftlichen Anreizen blieben offen.¹¹ Immerhin enthielt der GBF das Aktionsziel, ›Beiträge der Natur zu den globalen Klimaschutzbemühungen von mindestens zehn Gigatonnen Kohlendioxid-Äquivalent pro Jahr zu leisten.‹¹²

Dann gelang Ende des Jahres 2022 auf dem zweiten Teil der COP-15 endlich ein Durchbruch



Bewohnerinnen und Bewohner von Mbandza in der Republik Kongo, einem weit abgelegenen indigenen Dorf. Rund 80 Prozent der globalen Biodiversität befinden sich in den Territorien der über 370 Millionen Indigenen. FOTO: UNICEF/VINCENT TREMEAU

für den Erhalt der weltweiten Biodiversität. Im Gegensatz zur letzten UN-Klimakonferenz führte hier die maximale Kooperation zum Erfolg. Mit dem GBF beschloss die Staatengemeinschaft vier langfristige Ziele bis zum Jahr 2050 und 23 mittelfristige Ziele bis zum Jahr 2030:¹³ 30 Prozent der Erde sollen unter Schutz gestellt werden, vor allem besonders schützenswerte Gebiete mit hoher Biodiversität. 30 Prozent der geschädigten Ökosysteme sollen wiederhergestellt und etwa der Einsatz von Pestiziden soll halbiert werden. Mit vorerst 20 Milliarden US-Dollar jährlich unterstützen reiche Staaten jene im Globalen Süden.

Ist dies die erhoffte Trendwende hin zu einer naturfreundlichen Wirtschaft und Gesellschaft?¹⁴ Manche meinen, die eingegangene Verpflichtung, den Verlust an biologischer Vielfalt bis zum Jahr 2030 zu stoppen und umzukehren, sei das Äquivalent des 1,5-Grad-Celsius-Klimaziels,¹⁵ die Natur könne nun zu einem Drittel zur Lösung des Klimaproblems beitragen. Zumal gelang, was im Klimaschutz Jahrzehnte dauerte: Die Entschädigung für ärmere Staaten des Globalen Südens, die klima-

¹⁰ Siehe dazu auch den Beitrag von Adina Arth in diesem Heft.

¹¹ Green Finance Observatory (GFO), Serious Concerns and Serious Questions – GFO's Assessment of the First Draft of the Post2020 Biodiversity Framework, 13.7.2021, greenfinanceobservatory.org/wp-content/uploads/2021/07/GFO-assessment-of-the-first-draft-of-post2020.pdf

¹² UN Doc. CBD/WG2020/3/3; CBD/WG2020/REC/3/1, S. 8.; CBD/WG2020/REC/4/1, S. 17f.

¹³ CBD, COP-15: Nations Adopt Four Goals, 23 Targets for 2030 In Landmark UN Biodiversity Agreement, 19.12.2023, www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022

¹⁴ Lili Fuhr et al., Die Vielfalt der Natur schützen, Heinrich-Böll-Stiftung, 6.10.2021, www.boell.de/de/2021/10/06/oekosysteme-artenvielfalt-und-genetische-diversitaet-die-vielfalt-der-natur-schuetzen

¹⁵ World Wide Fund For Nature (WWF), COP-15: Global Biodiversity Deal Agreed – EU Must Follow With Strong Law to Restore Nature, 19.12.2022, www.wwf.eu/?8474941/

und artenschädliche industrielle Entwicklungen begrenzen soll – im Schulterschluss mit einem Tier- und Pflanzenschutz durch die Industrienationen. Den Anteil von Pestiziden zu senken, sei ebenso ambitioniert wie die Verdoppelung der internationalen EU-Biodiversitätsfinanzierung auf sieben Milliarden Euro für den Zeitraum 2021 bis 2027.¹⁶ Auch die Wiederherstellung von 30 Prozent aller geschädigten Gebiete sei ambitioniert.

Insbesondere Umweltverbände mahnen jedoch zu Recht, das Abkommen reiche nicht aus, um das Massensterben der Arten aufzuhalten. Es schließe schädliche Aktivitäten wie industrielle Fischerei oder Holzeinschläge in Schutzgebieten nicht prinzipiell aus, der Schutz – auch für das Klima – existiere zunächst nur auf dem Papier.¹⁷ Mit 30 Prozent der globalen Land- und Meeresfläche wollten die Staaten neben der Biodiversität zwar zugleich wichtige Kohlendioxid-Senken unter Schutz stellen. Wie wirksam dies sei, ließe sich dem GBF aber nicht entnehmen, weshalb eine Konkretisierung erfolgen müsse.

Der zweite Teil der COP-15 hat einen neuen globalen Rahmen für wirksameren Biodiversitätsschutz beschlossen.

Die Umsetzung ist zu vage formuliert und es fehlen verabredete Zwischenschritte. Es kommt sehr darauf an, wo und wie die verschiedenen Typen von Schutzgebieten eingerichtet werden. 30 Prozent ist die Untergrenze, um funktionstüchtige Ökosysteme – vor allem weitestgehend unbeschädigte – zu erhalten. Ein teils strenger Naturschutz, wie erhofft, wurde nicht erreicht. Das EU-Ziel zur Wiederherstellung von sechs Milliarden Hektar hat es nicht in den Vertragstext geschafft. Für effektiven Biodiversitätsschutz sind die Mittel noch zu gering, Verursacher von Verschmutzungen kommen zu günstig davon. Dem Übereinkommen fehlen zudem wirksame Sanktionsmöglichkeiten, wenn Naturschutz ausbleibt. Unternehmen werden keine neuen Pflichten auferlegt, Berichte bleiben freiwillig.

Biodiversität und Klimaschutz zusammen denken

Dennoch: Der zweite Teil der COP-15 hat einen neuen globalen Rahmen für wirksameren Biodiversitätsschutz mit Blick auf die Klimakrise beschlossen und für den Zusammenhang von Klima- und Biodiversitätsschutz eine effektivere Umsetzung und untermauernde Finanzierung vorgesehen. Naturbasierte Lösungen werden mehrfach propagiert, negative Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen auf die biologische Vielfalt gesehen und die Verbindung der Zwillingskrisen bei Finanzierungen einbezogen. Ein Erfolg ist, dass umweltschädliche oder sich negativ auf die Natur auswirkende Subventionen auslaufen. Die Umsetzung wird leichter zu überprüfen sein, eine bessere Kontrolle erfolgt. Mehr nötige oder andere Finanzierungen wurden vereinbart, ein globaler Fonds gegründet.¹⁸ Dass die deutsche Regierung bei der COP-15 weitere Finanzmittel für den Naturerbfonds angekündigt hat, sollte jedoch nur mit öffentlicher Rechenschaftspflicht und Transparenz bei der Finanzierung von Naturschutzprojekten und -organisationen geschehen, um menschenverachtenden »Festungsnaturschutz«, bei dem Indigenen die Kontrolle über ihr eigenes Land entzogen wird, zu verhindern.¹⁹

Ein zukünftiges Rahmenübereinkommen sollte notwendige Richtlinien für wirtschaftliche Aktivität aufstellen, nicht nur ökonomische Vorteile betreffend (Ziel 9 des GBF), da bei der Umsetzung ökologische, ökonomische wie soziale Aspekte in ausgewogener Form berücksichtigt werden müssen. Der Schutz von Klima und Biodiversität sowie die Bekämpfung von Hunger und Armut müssen im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) gemeinsam gelöst werden²⁰, zusammen mit der Pandemievorbeugung, da intakte Wälder gefährliche Erreger fernhalten. Letzteres ist insoweit in Ziel 5 und 11 des GBF berücksichtigt worden, als dass Biodiversitäts- und Klimaschutz und die Bekämpfung von Krankheiten bereits verbunden wurden.

Damit vermeintliche Lösungen für die eine Krise die andere nicht verstärken, müssen die Biodiversitätskrise und die Klimakrise grundsätzlich aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden. Die Auswirkungen von klimaschützenden

¹⁶ Europäische Kommission, Geber-Verpflichtung bei der COP 15: Mehr Geld für biologische Vielfalt, 16.12.2022, germany.representation.ec.europa.eu/news/geber-verpflichtung-bei-der-cop-15-mehr-geld-fur-biologische-vielfalt-2022-12-16_de

¹⁷ Torben Dreyer, COP-15: (k)ein Pakt für die Artenvielfalt, Greenpeace, 20.12.2022, www.greenpeace.de/biodiversitaet/cop-15-kein-pakt-artenvielfalt

¹⁸ UN Doc. CBD/COP/15/L.25, a.a.O. (Anm. 9).

¹⁹ Survival International, COP-15: Statement zum deutschen Naturerbfonds, 16.12.2022, www.survivalinternational.de/nachrichten/13592

²⁰ Christian Mihatsch, Die Ergebnisse der Klimakonferenz 2021, Helmholtz Klima Initiative, 15.11.2021, www.helmholtz-klima.de/aktuelles/klimagipfel-2021-ergebnisse

Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen auf die Biodiversität müssen stärker in den Fokus gerückt werden. Die Umsetzung dieser – grundsätzlich positiven – Maßnahmen kann dem Umweltschutz zuwiderlaufen. Wo mögliche Zielkonflikte bestehen, wie etwa beim Ausbau erneuerbarer Energien und dem Naturschutz, müssen Maßnahmen umsichtig und abgestimmt umgesetzt werden, damit sie die jeweils andere Krise nicht verschärfen. Leider sind die jüngsten Übereinkommen zu Biodiversität (COP-15) und Klimaschutz (COP-27) nicht ehrgeizig genug, um die Erderwärmung unter dem Schwellenwert des Klimaübereinkommens von Paris zu halten. Das GBF stoppt nicht das rasante Artensterben.

Diese müssen von ihren Regierungen in ihrer Arbeit unterstützt werden und Rechte am Land, auf dem sie arbeiten, erhalten. Eine Zusammenarbeit mit ihnen würde diese ermächtigen, die Versprechen der Regierungen auf den Klimakonferenzen naturnah umzusetzen.

Indigene schützen ein Viertel der globalen Landfläche und bieten kulturbasierte Lösungen als Element des Transformationswandels an.

Die Rolle indigener Gemeinschaften

Ungefähr 80 Prozent der globalen Artenvielfalt befindet sich in den Territorien der über 370 Millionen Indigenen. Sie sind durch verminderten Umweltschutz und die Klimakrise ungleich stark bedroht.²¹ Dabei verfügen indigene wie lokale Bevölkerungsgruppen traditionell über Lösungen für die klima- und artengerechte Ressourcennutzung und verwalten lokale Ökosysteme oft nachhaltig. Sie schützen ein Viertel der globalen Landfläche und einzigartige Ökosysteme und bieten kulturbasierte Lösungen als zentrales Element des Transformationswandels an.²²

Problematisch ist der Einfluss, den Maßnahmen zur Verringerung des Klimawandels auf lokale Gemeinschaften und indigene Völker haben können. Klimaschutzmaßnahmen wie die Erzeugung von Biotreibstoffen, Stromerzeugung durch Wasserkraft oder Emissionshandel können ihre Rechte verletzen. Deshalb verlangt der sechste IPCC-Bericht die »umfassende Integration und Ansprache indigener Bevölkerungsgruppen und lokaler Akteure«. Der Klimawandel sei im Kontext von Biodiversität und sozialen Faktoren anzugehen; Klima, Natur und Mensch seien zusammen zu denken.²³

Bedürfnisse örtlicher und indigener Bevölkerungen müssen unter Einbindung dieser Bevölkerungen, unter Wahrung von Menschen- und Landrechten auf sozial gerechte Weise einfließen.²⁴ So fungieren etwa 500 Millionen Kleinbäuerinnen und -bauern als Hüter der biologischen Vielfalt.

Die UN-Klimakonferenz COP-25 erkannte an, dass Kenntnisse, Technologien, Vorgehensweisen und Anstrengungen lokaler Gemeinschaften und indigener Völker bezogen auf ihre Reaktionen auf und Anpassungsstrategien an den Klimawandel gestärkt werden müssen. Doch die auf der COP-26 rund 1,7 Milliarden US-Dollar für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen an indigene Gemeinschaften haben diese kaum erreicht: Finanzierungsfonds wurden gestrichen; indigene Strukturen, Gelder einzufordern, fehlen und Bewilligungsfristen für Projekte sind zu kurz für konsultative Verfahren gemeindlicher Entscheidungsfindung.

Auf der COP-27 wurden indigene Forderungen kaum gehört: Beobachtend teilnehmende indigene Vertreterinnen und Vertreter verlangten die Anerkennung als Verhandlungspartner und direkte finanzielle Mittel für Schutzmaßnahmen, damit bei Klimaprojekten kulturelle indigene Praktiken berücksichtigt werden. Zwar sollen verschiedene indigene Kenntnissysteme in Klimahandlungen einbezogen werden, bei Sicherheits- und Anpassungsmaßnahmen aber müssen Informations- und Beteiligungsrechte konsequent gewährleistet sein. Fachleute halten die Stärkung der Rechte indigener Völker für eine der effektivsten Methoden, die Auswirkungen des Klimawandels zu dämpfen und um das Abholzen von Regenwald zu reduzieren, der zwei Drittel der bekannten Arten beheimatet. Angemessene Konsultations- und Verhandlungsprozesse sind angebracht. Staaten, die dieser Herausforderung institutionell wie finanziell nicht nach-

²¹ Margret Carstens, Indigene Landrechte in Zeiten des Klimawandels, VRÜ Verfassung und Recht in Übersee, 53. Jg., 2/2020, S. 116, 128, 140, 143f.

²² Heidi Feldt, Stärkung indigener Organisationen in Lateinamerika: Indigene Völker und Klimawandel, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Eschborn 2011, S. 7f.

²³ Josef Settele, Biodiversität und Klimawandel gemeinsam denken – ohne die Lorbeeren zu ernten, MDR Wissen, 3.3.2022, www.mdr.de/wissen/ipcc-klimawandel-biodiversitaet-gastbeitrag-settele-100.html

²⁴ Fuhr, Die Vielfalt der Natur schützen, a.a.O. (Anm. 14).

kommen, müssen unterstützt und beeinflusst werden, die Menschenrechte ihrer Bevölkerung bei Klimaschutzmaßnahmen zu wahren. Diese müssen mit den Rechten indigener Völker in Einklang gebracht werden. Die Anerkennung ihrer Landrechte ist fundamentale Voraussetzung für den Schutz jener klimarelevanten Ökosysteme, von deren Erhalt nicht nur Indigene abhängig sind.

Auf der COP-15 wurden Ende des Jahres 2022 die Rechte indigener und lokaler Gemeinschaften beim Biodiversitätsschutz erörtert und gestärkt.²⁵ Sie sollen beim »wirkungsvollen Schutz« der Landflächen, Binnengewässer, Küsten- und Meeresflächen einbezogen werden. Was dies genau bedeutet, blieb jedoch offen. Fraglich ist, welche Gebiete konkret unter welchen Bedingungen unter Schutz gestellt werden, damit es gegenüber indigenen Völkern nicht zu Landraub und Vertreibung kommt. Das ›30x30‹-Ziel wurde mit Qualitätskriterien, wie indigene und lokale Gemeinschaften einbezogen werden, untermauert: Bei nachhaltiger Nutzung müssen die Rechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften, auch in Bezug auf ihre traditionellen Territorien, anerkannt, respektiert und gefördert werden. Der Zugang zu traditionellem Wissen indigener Völker und lokalen Gemeinschaften soll zwar mit ihrer freien, vorherigen, informierten Zustimmung erfolgen, aber eingeschränkt »im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften«.

Die COP-15 hat versäumt, Land und Territorien indigener Völker vollständig als Schutzgebiete und ausdrücklich als separate Kategorie von Naturschutzgebieten anzuerkennen, was deren Rechte bedroht. Es ist dringend notwendig, Biodiversitätsverlust als einen zentralen Schritt in Richtung Klimagerechtigkeit anzugehen und das Recht auf ein Leben in einer sicheren, sauberen, nachhaltigen Umwelt zu schützen.²⁶ Das GBF betont anders als im Klimarecht die Rechte indigener Gruppen und ihre Rolle so stark wie nie. Doch nur, wenn indigene Rechte im Sinne der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – UNDRIP) voll gewahrt werden, ihre Rolle gestärkt und ihr Land als Schutzgebiet anerkannt wird, lässt sich das 30-Prozent-Naturschutz-Ziel inklusive des Klimaschutzes bis zum Jahr 2030 erreichen. Da sich wichtige Schutzgebiete biologischer Vielfalt mit indigenen Gebieten überschneiden, könnte ein gangbarer Weg zum Erhalt biologischer wie kultureller Vielfalt ein auf Gemeinschaftsrechten beruhender Umwelterhalt sein, um nachhaltig auf den Einfluss des Klimawandels und auf die Biodiversität zu reagieren.²⁷ Da Indigene nicht zwangsläufig Naturschützer sind und beim Schutz von natürlicher Vielfalt teils massiven Angriffen ausgesetzt sind, wären unabhängige Beschwerdesysteme notwendig, um die Rechenschaftspflicht für Erhaltungsmaßnahmen zu stärken und Menschenrechtsverletzungen bei Schutzprojekten zu beseitigen.²⁸

English Abstract

Dr. Margret Carstens

How Biodiversity Relates to Climate Change pp. 15–20

The protection of climate and biodiversity must be solved jointly and with sustainable development in mind. However, the climate and biodiversity crisis must be viewed from different perspectives, as supposed solutions to one crisis must not exacerbate the other. Interactions between climate protection and species protection have not yet been addressed enough; effective, controlled implementation is lacking. The human rights-based approach has not been sufficiently integrated, but participation of indigenous peoples and their knowledge is essential for effective climate action and sustainable development.

Keywords: Biodiversität/Übereinkommen, Indigene Völker, Klimaabkommen, Klimagerechtigkeit, Klimakonferenz, biodiversity/conventions, indigenous peoples, climate agreement, climate justice, climate conference

Antworten auf beide Krisen finden

Umweltzerstörung und Klimakrise sind zwei Seiten einer Medaille. Maßnahmen wie Schutz und Renaturierung von Ökosystemen sowie die Reduktion des Kohlendioxid-Ausstoßes wirken gegen beide Krisen. Ohne eine Abstimmung von Biodiversitäts- und Klimaschutz jedoch besteht das Risiko, dass unbeabsichtigte Wirkungen und Zielkonflikte die Krisen verschärfen. Zudem müssen soziale Folgen der verschiedenen Schutz-, Anpassungs- und Ausgleichsbemühungen bedacht werden, etwa im Fall von waldbezogenen Kohlendioxid-Kompensationsprojekten. Eine Trennung von Biodiversität und kultureller Diversität darf nicht erfolgen.

²⁵ UN Doc. CBD/COP/15/L.7 v. 9.12.2022.

²⁶ Amnesty International, Biodiversity: COP-15 Biodiversity Deal a »Missed Opportunity« to Protect Indigenous Peoples' Rights, 19.12.2022, www.amnesty.org/en/latest/news/2022/12/biodiversity-cop15-biodiversity-deal-a-missed-opportunity-to-protect-indigenous-peoples-rights/

²⁷ UN Doc. CBD/WG8j/11/7, S. 8 (2.1), 15 (2c), 32 (6, 7, 10); CBD/COP15/L.8.

²⁸ Margret Carstens, Indigenous Rights and COVID-19: Indigenous Land and Health Under Serious Threat in Brazil, International Journal on Minority and Group Rights (IJGR), 29. Jg., 3/2021, S. 528–576, hier: 561, 574–576.

Fragwürdige Freiwilligkeit

Gertrud Falk ist Referentin bei der Menschenrechtsorganisation FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN) Deutschland. Sie plädiert dafür, dass die Staatengemeinschaft die völkerrechtlich bindenden Rechte auf Wasser und Sanitärversorgung endlich umsetzt.

Vom 22. bis 24. März dieses Jahres findet auf Beschluss der UN-Generalversammlung die erste UN-Wasserkonferenz statt. Auf ihr soll besprochen und bewertet werden, inwieweit sich die internationale Staatengemeinschaft ihrer Zielsetzung angenähert hat, dass im Jahr 2030 Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle Menschen gewährleistet sind. So lautet das Ziel 6 der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) der im Jahr 2015 beschlossenen Agenda für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030). Ziel der Konferenz zur Halbzeit des Agenda-Zeitraums ist die Verabschiedung einer Wasseraktionsagenda, deren Entwurf im Wesentlichen auf freiwilliges Engagement setzt.

Mehr Engagement, um dieses Ziel zu erreichen, ist dringend nötig. Denn aktuell haben 2,2 Milliarden Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. 4,2 Milliarden Menschen – fast die Hälfte der Menschheit – haben keinen ausreichenden Zugang zu hygienischen Sanitäranlagen. Die meisten von ihnen leben in ländlichen Regionen und gehören zu den ärmsten Bevölkerungsgruppen. Am stärksten betroffen sind Frauen, die in fast allen Gesellschaften dafür zuständig sind, ihre Familien mit Wasser zu versorgen. Zwar hat sich der Anteil der Menschen, die Zugang zu sicherem Trinkwasser und hygienischen Sanitäranlagen haben, in den Jahren von 2007 bis 2020 leicht gesteigert. Wenn diese Geschwindigkeit jedoch nicht schnell und erheblich beschleunigt wird, wird das Ziel 6 der SDGs nicht erreicht werden.

Die Datenlage über die Qualität von Süßwasserressourcen ist insgesamt dürftig. Für die jüngste weltweite Erhebung durch die Vereinten Nationen im Jahr 2020 haben nur 96 Staaten ihre Messungen zur Verfügung gestellt. Demnach befinden sich in diesen Ländern nur rund 60 Prozent der Oberflächengewässer und des Grundwassers in einem

guten Zustand. Die übrigen sind verschmutzt beziehungsweise werden übernutzt, sodass sie sich natürlicherweise nicht wieder ausreichend auffüllen.

Verursacher sind vor allem die industrielle Landwirtschaft, die Industrie, der Bergbau und die Energiegewinnung, verstärkt durch die Klimakrise. Die Ausbeutung der Wasserressourcen geschieht vor allem für die Interessen des Globalen Nordens, der durch eine weltweite Produktion für den eigenen Konsum der Bevölkerung des Globalen Südens im wahrsten Sinne des Wortes das Wasser abgräbt. Auch werden ausländische Unternehmen von Regierungen bei der Nutzung der Wasserressourcen gegenüber der eigenen Bevölkerung häufig begünstigt. Gestützt wird dies durch postkoloniale Abhängigkeiten, Freihandelsabkommen und Privatisierung von Wasserressourcen.

Die Regierungen übergehen dabei, dass der Zugang zu sauberem Trinkwasser und hygienischer Sanitärversorgung im Jahr 2010 von der UN-Generalversammlung als Menschenrecht anerkannt worden ist. Völkerrechtlich bindend sind sie Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR), der bisher von 171 Staaten ratifiziert worden ist. Staaten sind danach verpflichtet, die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung bei Maßnahmen zu respektieren, sie gegenüber Eingriffen von Dritten zu schützen und zu gewährleisten, wenn Menschen diese Rechte noch nicht wahrnehmen können.

Doch diesen bestehenden Normen und Pflichten ist die Staatengemeinschaft mit der Agenda 2030 auf den Weg der Freiwilligkeit ausgewichen. Damit ist sie ihrem Ziel offenbar nicht viel nähergekommen. Dass die UN-Wasserkonferenz nun erneut auf Freiwilligkeit setzt, ist vor diesem Hintergrund unverständlich.



Foto: FIAN Deutschland

Die Ausbeutung der Wasserressourcen geschieht vor allem für die Interessen des Globalen Nordens.

Vorschläge für ein UN-Steuerabkommen

Die Einführung eines UN-Steuerabkommens enthält zunehmende Unterstützung von Regierungen, der Zivilgesellschaft und dem UN-Generalsekretär selbst. Das Übereinkommen würde eine wichtige Regulierungslücke in der globalen wirtschaftlichen Ordnungspolitik füllen, Steuergerechtigkeit fördern und die Mobilisierung finanzieller Ressourcen für Entwicklung verbessern.



Bodo Ellmers
ist Programmdirektor für
Entwicklungsfinanzierung und
Steuergerechtigkeit beim Global
Policy Forum in Bonn/New York.

✉ bodoellmers@globalpolicy.org



David Kern-Fehrenbach
war Referent beim Netzwerk
Steuergerechtigkeit und arbeitet
aktuell bei der PD – Berater der
öffentlichen Hand im Bereich
öffentliche Sicherheit.

✉ d.kern-fehrenbach@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Steuereinnahmen sind die wichtigste Finanzierungsquelle für öffentliche Güter und Entwicklung, doch grenzüberschreitende Steuerhinterziehung und schädlicher Steuerwettbewerb zwischen Staaten unterminieren ihre Mobilisierung. Das Problem betrifft alle Staaten. Es zu lösen, erfordert kollektives Handeln und ist deshalb ein Paradebeispiel für Sinn und Zweck multilateraler Kooperation.

Besonders betroffen sind jedoch Länder des Globalen Südens. Der UN-Generalsekretär António Guterres hat in seinem jüngsten Bericht zur Entwicklungsfinanzierung hervorgehoben, dass eine Steuerquote von weniger als 15 Prozent des Brutto-sozialprodukts nicht hinreichend ist, um eine angemessene Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen. Derzeit liegen 76

Staaten weltweit unter dieser Quote, darunter zwei Drittel aller Länder Afrikas, und 60 Prozent der Länder Asiens.¹

Die Folgen sind fatal. Unzureichende Steuereinnahmen sind eine Hauptursache des niedrigen Lebensstandards in vielen Staaten, zugleich auch der mangelnden Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs). Auf der Finanzierungsseite bedeutet es, dass Staaten des Globalen Südens Finanzierungslücken entweder durch Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) oder durch Kreditaufnahme auf den internationalen Finanzmärkten auffüllen müssen. Beide Varianten haben unvorteilhafte Nebeneffekte, denn ersteres bringt sie in die politische Abhängigkeit von ausländischen Gebern, letzteres hat bereits zahlreiche Länder in die Überschuldung getrieben.²

Faire und effektive Besteuerung

Fortschritte bei der Mobilisierung einheimischer Ressourcen – darunter sind Steuereinnahmen die wichtigste Kategorie – sind deshalb ein zentrales Thema für die Vereinten Nationen, besonders für den Prozess der Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development – FfD). Bereits seit der ersten internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im Jahr 2002, die von den UN gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) und der Weltbank einberufen wurde, ist der Bereich als zentrale Säule der Entwicklungsfinanzierung definiert.³

¹ UN Doc. A/77/223 v. 25.7.2022, S. 4.

² Fast zwei Drittel aller Staaten niedrigen Einkommens haben derzeit ein hohes Schuldenkrisenrisiko, Tendenz steigend, vgl. UN Doc. A/77/206 v. 21.7.2022, S. 4.

³ Bodo Ellmers, Monterrey+20, Der Financing for Development Prozess der Vereinten Nationen im Lichte aktueller Herausforderungen der Entwicklungsfinanzierung, 17.3.2022, www.globalpolicy.org/de/publication/monterrey20

Seither läuft auch die Debatte, wie wirksame und effektive Institutionen geschaffen werden können, um die internationale Kooperation in Steuerfragen zu stärken. Bereits im Vorlauf der Monterrey-Konferenz hatte die Hochrangige Gruppe für Entwicklungsfinanzierung in ihrem Bericht (›Zedillo-Report‹) die Schaffung einer Internationalen Steuerorganisation (International Tax Organization – ITO) vorgeschlagen. Ähnlich wie die Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) sollte die ITO im Steuerbereich verbindliche multilaterale Abkommen dort treffen, wo faire Regelsetzung notwendig ist.⁴

Ein Bereich, der sich bereits damals als Streitthema herauskristallisiert hat, ist die Frage, wie die Aktivitäten transnationaler Konzerne einerseits in fairer Höhe besteuert werden können, andererseits wie diese Steuereinnahmen unter verschiedenen Staaten aufgeteilt werden. Transnationale Konzerne können Steuern vermeiden, indem sie ihre Gewinne verschieben. Das heißt, sie können ihre internen Verrechnungspreise so manipulieren, dass ihre Gewinne formell bei Subunternehmen anfallen, die in ›Steueroasen‹ registriert und dort nur mit niedrigen Steuersätzen besteuert werden. Das schafft politische Spannungen zwischen den Ländern, die sich übervorteilt fühlen, und jenen, die derartige Praktiken möglich machen.

Ein weiterer Streitpunkt ist jedoch auch, wie das Steueraufkommen zwischen den Heimatländern, wo transnationale Konzerne registriert sind, und den Staaten, in denen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten stattfinden, aufgeteilt werden soll. Registriert sind große Konzerne überwiegend im Globalen Norden, ihre Produktion und ihr Absatz finden jedoch auch in Ländern des Globalen Südens statt. Weil im internationalen Steuerrecht in der Regel das Prinzip gilt, dass Gewinne im Heimatland besteuert werden, bekommen Entwicklungsländer wenig vom Steuerkuchen ab.

Defizite des bestehenden Systems

Allerdings konnte sich die internationale Gemeinschaft in Monterrey und den Folgejahren nicht dazu durchringen, den Vereinten Nationen die nötigen Mandate zu erteilen und die nötigen Institutionen im Rahmen des UN-Systems aufzubauen. Vorerst beschäftigte sich die Organisation für

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit strittigen Fragen der Besteuerung. Unter dem Dach der OECD wurden in den letzten 20 Jahren eine ganze Reihe von Abkommen zur Stärkung der Steuertransparenz getroffen, unter anderem zum automatischen Informationsaustausch von Steuerdaten zwischen Staaten. Um die Gewinnverschiebung transnationaler Konzerne anzugehen, hat die OECD bereits im Jahr 2015 das erste Abkommen gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) geschlossen.

Im Jahr 2021 wurde nach harten Verhandlungen das sogenannte Zwei-Säulen-Abkommen im Grundsatz verabschiedet. Die erste Säule soll die Aufteilung der Besteuerungsrechte zwischen Staaten neu regulieren, betrifft aber nur einen kleinen Teil der Gewinne der 100 umsatzstärksten und profitabelsten Unternehmen. Die zweite Säule soll dem Steuerwettbewerb einen Riegel vorschieben, indem ein globaler Mindeststeuersatz von 15 Prozent für Unternehmensgewinne eingeführt wird.

Im Jahr 2021 wurde nach harten Verhandlungen das sogenannte Zwei-Säulen-Abkommen im Grundsatz verabschiedet.

Während das Zwei-Säulen-Abkommen erst noch ratifiziert werden muss – was nicht garantiert ist, denn die Widerstände sowohl in den USA als auch in Europa sind groß –, seine Effizienz also erst noch beweisen muss, zeigen die Analysen und Simulationen unabhängiger Fachleute, dass die Länder des Globalen Südens im Ergebnis des OECD-Prozesses übervorteilt wurden.

Der Mindeststeuersatz von 15 Prozent gilt als zu niedrig, um Steuervermeidung effektiv zu verhindern.⁵ Während ursprünglich 25 Prozent im Gespräch waren, haben die OECD-Verhandlungsleitungen den Steuersatz schließlich auf 15 Prozent gesenkt, um OECD-Mitglieder wie Irland entgegenzukommen, die als Steueroasen für Unternehmen gelten. Die Aufteilung des Steueraufkommens bevorzugt auch unter dem neuen Abkommen weiterhin die Heimatländer der Unternehmen und führt nach Schätzungen der UN nur zu einem geringen Anstieg der Steuereinnahmen im Globalen Süden.⁶

⁴ Report of the High-Level Panel on Financing for Development, S. 21, www2.weed-online.org/ffd/pdf/Zedillo-Report.pdf

⁵ Sebastian Babou Diasso, Global Minimum Tax Rate. Detached from Developing Country Realities, Genf 2022, www.southcentre.int/wp-content/uploads/2022/02/TCPB23_Global-Minimum-Tax-Rate-Detached-from-Developing-Country-Realities_EN-1.pdf

⁶ United Nations, World Economic Situation and Prospects 2022, www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2022/

Die Verhandlungen bei der OECD haben also gezeigt, dass nur dort die Interessen aller Parteien angemessen berücksichtigt werden, wo alle Parteien mit am Verhandlungstisch sitzen. Auf die massive Kritik am exklusiven Prozess, in dem das erste BEPS-Abkommen ausgehandelt wurde, hat die OECD zwar mit einem »integrativen Rahmenwerk« ein Verhandlungsformat geschaffen, dass auch für Nicht-OECD-Mitglieder aus dem Globalen Süden offen ist. Doch auch dort sind nur knapp 120 Staaten der 193 UN-Mitgliedstaaten vertreten, besonders von den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries – LDCs) sind weniger als die Hälfte vertreten.⁷

Im Mai 2022, auf der 54. Sitzung der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UN Economic Commission for Africa – UNECA), forderten das Communiqué der Finanzministerinnen und -minister daher die Vereinten Nationen auf, mit Verhandlungen zu einem UN-Steuerabkommen zu beginnen.⁸

Bei der 77. Sitzung der UN-Generalversammlung kam es zu einem entscheidenden Durchbruch.

Zunehmende Dynamik bei den UN

Der Aufruf der afrikanischen Finanzministerinnen und -minister kann sich auf die Aktionsagenda von Addis Abeba berufen, die einen universellen Ansatz verfolgt und vor allem die LDCs unterstützt.⁹ Auch der im Jahr 2021 vorgelegte Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe für internationale finanzielle Rechenschaftspflicht, Transparenz und Integrität zur Verwirklichung der Agenda 2030 (FACTI-Panel), dem auch die ehemalige deutsche Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul angehörte, empfahl ganz konkret die Schaffung eines UN-Steuerabkommens als wichtiges Mittel zur Bekämpfung illegitimer Finanzflüsse.¹⁰

Laut FACTI-Panel soll ein solches Abkommen neben einer Neuregelung der Unternehmenssteuern auch die faire und effektive Besteuerung von Kapitalerträgen sicherstellen und damit ein weiteres Loch für Staatshaushalte weltweit schließen.

Ein weiterer Meilenstein im Hinblick auf die politische Unterstützung für das UN-Steuerabkommen war die 77. UN-Generalversammlung im Herbst 2022. In seinem Bericht zur internationalen Koordinierung und Zusammenarbeit zur Bekämpfung illegaler Finanzströme unterstützte erstmals auch der UN-Generalsekretär die Konvention. Der Generalsekretär bezog sich positiv auf die Initiative der afrikanischen Finanzministerinnen und -minister. Er wies auch darauf hin, dass ein universales UN-Steuerabkommen das komplexe System aus Tausenden teils widersprüchlichen bilateralen Steuerabkommen ersetzen könnte, was mehr Vorhersehbarkeit und Effizienzgewinne für alle Beteiligten bringt.¹¹

Bei der 77. Sitzung der UN-Generalversammlung kam es dann zu einem entscheidenden Durchbruch. Die Afrika-Gruppe entwarf eine Resolution zum UN-Steuerabkommen. Der Resolutionsentwurf sah vor, einen zwischenstaatlichen Ausschuss zu schaffen und am UN-Amtssitz in New York mit der Ausarbeitung der Konvention zu beginnen.¹²

In den folgenden Verhandlungen stieß der Entwurf auf erheblichen Widerstand, vor allem von OECD-Mitgliedstaaten aber auch von einigen Mitgliedern der Gruppe der 77 (G77), und wurde schließlich abgeschwächt. Der Begriff Steuerkonvention wird nicht länger erwähnt, als Konzession an die Parteien, die den Prozess ergebnisoffener gestalten wollen. Die überarbeitete Resolution mit dem Titel »Förderung einer umfassenden und wirksamen internationalen Zusammenarbeit im Steuerbereich im Rahmen der Vereinten Nationen« wurde dem zweiten Ausschuss für Wirtschafts- und Finanzfragen der UN-Generalversammlung am 23. November 2022 zur Abstimmung vorgelegt. Die USA machten dort noch einen letzten Versuch, die operativen Paragraphen aus der Resolution zu löschen, fanden dafür aber keine Mehrheit. Damit wurde die revidierte Fassung der Resolution im

⁷ Bodo Ellmers/Tove Ryding, Die Global-Governance Lücke im Steuerbereich schließen. Plädoyer für eine zwischenstaatliche Steuerkommission der Vereinten Nationen, 19.2.2021, S. 51, www.globalpolicy.org/de/publication/die-global-governance-luecke-im-steuerbereich-schliessen-plaedoyer-fuer-eine

⁸ UN Doc. E/ECA/CM/54/6 v. 1.6.2022, S. 26.

⁹ United Nations, Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development 2015, Para. 28, www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2021-09/AAAA_Outcome.pdf

¹⁰ United Nations, Financial Integrity for Sustainable Development, Report of the High-Level Panel on Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda, factipanel.org/docpdfs/FACTI_Panel_Report.pdf

¹¹ UN Doc. A/77/304 v. 19.8.2022, Para. 58.

¹² UN Doc. A/C.2/77/L.11 v. 10.10.2022, Para. 2 und 3.

Konsens angenommen. In diplomatisch verklausurter Sprache enthält sie das Mandat, Verhandlungen zur internationalen Steuerkooperation aufzunehmen, darunter auch mit dem Zweck, ein neues internationales Rahmenwerk oder Instrument zur Steuerkooperation zu entwickeln.¹³ Damit stellt sich nun konkret die Frage, wie ein UN-Steuerabkommen aussehen könnte.

Konzepte für ein UN-Steuerabkommen

Auch die konzeptionelle Arbeit zum UN-Steuerabkommen hat im letzten Jahr bedeutende Fortschritte gemacht. Der am sorgfältigsten ausgearbeitete Vorschlag kam von Seiten der zivilgesellschaftlichen Steuergerechtigkeitsbewegung. Im März 2022 haben die Organisationen Eurodad und die Globale Allianz für Steuergerechtigkeit (GATJ) einen Diskussionsvorschlag vorgelegt, der bereits im Stile einer UN-Konvention geschrieben ist und in 32 Artikeln eine detaillierte Ausarbeitung des Inhalts einer solchen Konvention darlegt.¹⁴

Parallel dazu hat sich auch das South Centre, der Think Tank der G77 in Genf, mit dem Thema befasst und ein grobes Konzept für ein UN-Rahmenübereinkommen über die Zusammenarbeit im Steuerbereich (UN Framework Convention on Tax Cooperation – UN FCTC) vorgelegt.¹⁵ Das Konzept des South Centre will speziell die Fragmentierung angehen, die derzeit in der globalen wirtschaftlichen Ordnungspolitik besteht. Es ist auch Ausdruck der vielfach geäußerten Wünsche der G77, ein globales Gremium für Steuerangelegenheiten bei den UN einzurichten. Ihr Vorschlag will die bestehenden Governance-Defizite überwinden, in dem die verschiedenen Foren in den gemeinsamen Rahmen eines UN-Steuerabkommen integriert werden. Damit könnte die universelle Mitgliedschaft und Partizipation bei der globalen Regelsetzung ermöglicht werden. Die bestehenden Demokratiedefizite würden überwunden.

Beide Vorschläge nehmen bestehende UN-Übereinkommen als Vorbild, insbesondere das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC). Wie bei dem UNFCCC soll in Zukunft auch im Steuerbereich eine Konferenz der Vertragsparteien (Conference of the Parties – COP) mit universeller Mitgliedschaft das zentrale Entscheidungsgremium werden,

das Mandate an Institutionen vergeben kann. Wie das UNFCCC soll auch das UN-Steuerabkommen ein Rahmenübereinkommen sein, das als Ergebnis der COPs zukünftig durch zusätzliche Protokolle ergänzt werden kann. Damit wird der Herausforderung Rechnung getragen, dass sich das internationale Steuerrecht kontinuierlich an eine sich dynamisch entwickelnde Welt anpassen können muss.

Auch beim Vorschlag von Eurodad und GATJ handelt es sich um ein rechtlich bindendes Übereinkommen, das von den nationalen Regierungen ratifiziert werden muss, bevor es in Kraft treten kann.

Die konzeptionelle Arbeit zum UN-Steuerabkommen hat im letzten Jahr bedeutende Fortschritte gemacht.

Ziele, Grundsätze und allgemeine Verpflichtungen

Die Zielvorstellung des Vorschlags ist ein globales Steuersystem, das fair, progressiv, transparent und effektiv ist, internationale Kooperation zwischen Staaten in Steuerfragen sicherstellt und illegale Finanzströme wirksam bekämpft. Diese Ziele sollen im Kontext breiterer internationaler Reformbemühungen der UN erreicht werden, speziell bei der Verringerung von Ungleichheit in und zwischen Staaten, der progressiven Umsetzung der Menschenrechte, des Klimaschutzes sowie der SDGs.

Zu den Grundsätzen des Vorschlags gehört zunächst das Recht für Staaten, souverän über ihre nationalen Steuergesetze zu entscheiden. Dies allerdings verbunden mit der Verpflichtung, dass die eigenen Gesetze nicht die Wirksamkeit der Steuersysteme anderer Staaten beeinträchtigen. Weitere Grundsätze beziehen sich auf die Verpflichtung, Transparenz gegenüber der Bevölkerung herzustellen. Multinationale Unternehmen sollen in Steuerfragen als Gesamtkonzerne behandelt werden, wie es in den OECD-Verhandlungen auch von der Gruppe der 24 (G24) gefordert wurde, um Gewinnverschiebungen zwischen Subunternehmen zu unterbinden. Darüber hinaus wird die Rolle zivilgesellschaftlicher Partizipation für die Zielerreichung des Übereinkommens herausgehoben.

¹³ UN Doc. A/C.2/77/L.11/Rev.1 v. 16.11.2022, Para 2.

¹⁴ Tove Ryding, Proposal for a United Nations Convention on Tax, Brüssel 2022, www.eurodad.org/un_tax_convention

¹⁵ Abdul Muheet Chowdary/Sol Picciotto, Streamlining the Architecture of International Tax Through a UN Framework Convention on Tax Cooperation, Genf 2021, S. 2, www.southcentre.int/tax-cooperation-policy-brief-21-november-2021/

Vertragsparteien verpflichten sich, bestehende Steuerabkommen an die Bestimmungen des UN-Steuerabkommens anzupassen beziehungsweise bestehende Steuerabkommen im Konfliktfall aufzulösen. Ein potenzieller Konflikt zwischen einem UN-Steuerabkommen und anderen bestehenden Abkommen könnte insbesondere für die Vielzahl existierender Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Staaten eine Rolle spielen. Tatsächlich würde die Konvention diese weitgehend überflüssig machen, wie auch der UN-Generalsekretär in seinem Bericht hervorgehoben hat.

Der Weg zur Erreichung der beschriebenen Ziele, Grundsätze und Verpflichtungen soll durch grundlegende Reformen in den Bereichen Transparenz, Steuern und illegale Finanzströme sowie durch neue institutionelle Arrangements und Regelungen zur Berichterstattung, Einhaltung der Vorschriften und Streitschlichtung stattfinden.

Die Konvention würde die Vielzahl existierender Doppelbesteuerungsabkommen weitgehend überflüssig machen.

Verrechtlichung des ABCs der Steuertransparenz

Der Vorschlag greift zahlreiche fragmentierte Politikinitiativen auf und will diese unter dem Dach der UN ausweiten, vertiefen und verrechtlichen. Dazu gehört der automatische Informationsaustausch, das A der Steuertransparenz. Alle Unterzeichnerstaaten sollen in den automatischen Austausch von Finanzkonten-Daten zwischen Steuerbehörden integriert werden. Das ist im aktuellen OECD-Standard nicht gewährleistet, *de facto* werden darin einige Länder vom automatischen Informationsaustausch ausgeschlossen.

Auch die Einführung von globalen Registern der wirtschaftlichen Eigentümer soll durch das Übereinkommen gesichert werden, das B der Steuertransparenz. In jenen würde die Identität von tatsächlichen Eigentümern von Unternehmen, Treuhändern und ähnlichen Strukturen offengelegt. In vielen Staaten fehlen solche Register komplett, in der Europäischen Union (EU) existieren sie mittlerweile, mit mehr oder weniger großen Mängeln. Eine weltweite Vernetzung der bestehenden Register gibt es bisher nicht, was Behörden entsprechende Ermittlungen schwerer macht.

Darüber hinaus geht es darum, dass länderspezifische Daten über die weltweiten Steuerzahlungen und wirtschaftlichen Aktivitäten multinationaler Unternehmen veröffentlicht werden (public

country-by-country-reporting), das C der Steuertransparenz. Das existierende System der OECD ist nicht öffentlich einsehbar. Eine EU-Richtlinie, die in den kommenden Jahren in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden soll, nimmt Unternehmensaktivitäten in den meisten Nicht-EU-Ländern von der Berichtspflicht aus. Nur eine UN-öffentliche länderbezogene Berichterstattung würde also offenlegen, wo transnationale Konzerne weltweit wirtschaftlich aktiv sind und Steuern zahlen.

Zuletzt sollen auch neue Transparenzstandards eingeführt werden für Bereiche, in denen es bisher nur wenige öffentlich zugängliche Informationen gibt. Dies gilt insbesondere für die Steuerpraktiken von Unterzeichnerstaaten, insbesondere bezüglich deren effektiver Steuerrate und bestehender steuerlicher Ausnahmeregelungen. Die verfügbaren Daten aus der Summe der genannten Themenbereiche sollen in einem einheitlichen Standard gesammelt und öffentlich verfügbar gemacht werden.

Internationale Steuerkoordination und Regelsetzung

Durch das UN-Steuerabkommen sollen die Vereinten Nationen die zentrale Institution in der internationalen Steuerkoordination werden. Aktuell werden die meisten internationalen Regeln in bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen vereinbart. Multilaterale Abkommen, wo es sie gibt, werden überwiegend unter dem Dach der OECD verhandelt und von dieser auch verwaltet.

Das globale System der Unternehmensbesteuerung, das bislang auf dem Transferpreissystem beruht, sollte zugunsten einer Gesamtkonzernsteuer mit ausreichend hoher globaler Mindeststeuer reformiert werden. Den Rahmen sollen multilaterale Verhandlungen unter dem Dach der UN bilden.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, eine regelmäßige Überprüfung der Kohärenz internationaler Steuerregeln mit anderen internationalen Vereinbarungen durchzuführen, etwa im Hinblick auf die SDGs im Kontext der Agenda 2030.

Institutionelle Arrangements und Entscheidungsfindung

Als höchstes Entscheidungsgremium eines UN-Steuerabkommens wird die Einberufung einer jährlichen COP vorgeschlagen. Deren Operationsweise soll höchsten Transparenzstandards genügen und auch die Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) ermöglichen. Solch ein Format ist nicht selbstverständlich für internationale Verein-

barungen und in der OECD beispielsweise nicht vorgesehen. Auch die Teilnahme von NGOs ist bei zwischenstaatlichen Treffen, die von der OECD koordiniert werden, in der Regel nicht möglich.

Der bereits bestehende Steuerausschuss der Vereinten Nationen (UN Tax Committee) würde nach Einführung des UN-Steuerabkommens fortbestehen und die Funktion eines beratenden Untergremiums für die COP einnehmen. Das UN-Steuerabkommen würde ein eigenes Sekretariat erhalten, das unter anderem für die Verwaltung der im Abschnitt Transparenz vorgeschlagenen und neu einzuführenden Register zuständig ist. Zudem soll die Einführung eines globalen Vermögensregisters geprüft werden. Dies würde bestehende Transparenzmaßnahmen erweitern und auf die Tatsache reagieren, dass bisher keine öffentlich einsehbaren Daten über die globalen Vermögensverhältnisse vorliegen. Daneben soll das Sekretariat jährlich einen Bericht zur Thematik Steuern und Ungleichheit vorlegen.

Berichterstattung, Einhaltung der Vorschriften und Streitschlichtung

Der Rechenschaft halber soll jede Vertragspartei jährlich über ihren Umsetzungsstand des UN-Steuerabkommens berichten. Gleichzeitig ist vorgesehen, dass die COP regelmäßige Überprüfungen des Umsetzungsstands der Vertragsparteien durchführt, also über einen ›Peer Review‹-Mechanismus verfügt. Dieser Prozess soll transparent sein und die Teilnahme von NGOs ermöglichen. Bei einem Nichteinhalten der vorgesehenen Maßnahmen durch einen Vertragsstaat sollen weitere Maßnahmen durch die COP beschlossen werden können.

Kommt es zwischen Vertragsparteien zu einem Streitfall, bei dem es um die Anwendung oder Auslegung der Bestimmungen des Steuerabkommens geht, soll eine Lösung durch Verhandlungen und selbstbestimmte Instrumente der Streitschlichtung gefunden werden. Damit grenzt sich der Vorschlag von bestehenden Mechanismen der Streitbeilegung ab, die auf Schiedsverfahren beruhen. Die radikale Vereinfachung der globalen Steuerregeln mittels des UN-Steuerabkommens sollte dazu beitragen, dass internationale Streitfälle in Steuerfragen seltener auftreten.

Eine Idee, deren Zeit gekommen ist

Ein UN-Steuerabkommen bietet Lösungen für viele aktuelle Probleme im Steuerbereich: Es würde ein legitimes Gremium für die internationale Normsetzung darstellen, in dem alle Länder einen Sitz am Verhandlungstisch haben. Es würde lange diskutierte neue Maßnahmen zur Förderung von

Steuertransparenz und zur Bekämpfung illegaler Finanzströme endlich weltweit einführen. Darüber hinaus würde es auch ein wesentlich einfacheres und effizienteres Steuersystem schaffen, da die Beschlüsse im Rahmen des Übereinkommens nach und nach die Tausenden von bilateralen Steuerabkommen ersetzen könnten, die aktuell gelten.

Im Bereich der Unternehmenssteuer sind laufende Vorschläge geradezu revolutionär, da sie das leicht manipulierbare System der Verrechnungspreise durch eine Gesamtkonzernsteuer zur Besteuerung transnationaler Konzerne ersetzen. Das UN-Steuerabkommen kann die Steuergerechtigkeit durch eine faire Aufteilung von Besteuerungsrechten auf verschiedene Länder fördern.

Ziel des UN-Steuerabkommens ist auch, die internationale Steuerpolitik direkt mit anderen internationalen Vereinbarungen zu verknüpfen, einschließlich den SDGs und den Menschenrechts- und Umweltabkommen. Dieses Ausmaß an Politikkohärenz kann institutionell nur unter dem Dach der Vereinten Nationen sichergestellt werden.

Im Vergleich zu anderen multilateralen Foren, in denen Steuern bislang behandelt wurden, würde das UN-Steuerabkommen die hohen Standards von Universalität, Inklusion, Partizipation und Transparenz ermöglichen, für die UN-Prozesse bekannt sind. Dies wird besonders von Regierungen des Globalen Südens und zivilgesellschaftlichen Organisationen seit langem gefordert.

Das Potenzial, durch bessere internationale Regeln gegen Steuervermeidung und schädliche Steuerkonkurrenz zusätzliche Ressourcen für öffentliche Güter und nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren, ist immens. In Anbetracht des Rückstands bei der Umsetzung der Agenda 2030 sollte die internationale Gemeinschaft hier keine Zeit mehr verlieren.

English Abstract

Bodo Ellmers · David Kern-Fehrenbach
Proposals for a UN Tax Agreement pp. 22–27

The introduction of a UN Tax Convention (UNTC) is gaining increasing support from governments, civil society, and the UN Secretary-General. The UNTC would fill an important regulatory gap in global economic governance, promote tax justice, and improve domestic resource mobilization. It is considered a central innovation to address harmful tax competition, reduce tax evasion and illicit financial flows, and ensure the fair distribution of taxing rights among countries. This article presents the status of negotiations and current proposals for the design and content of the UNTC.

Keywords: Entwicklungsziele (SDGs), Finanzierungsfragen, Konvention/Übereinkommen, Verteilungsfragen, Weltwirtschaft, Sustainable Development Goals (SDGs), financing issues, convention/agreements, distribution issues, global economy

Das Veto in eigener Sache

Russlands Veto im Sicherheitsrat gegen einen Resolutionsentwurf am 25. Februar 2022 zur Verurteilung seines Angriffskriegs ist nach der UN-Charta unzulässig. Unklar sind jedoch die daraus entstehenden rechtlichen Konsequenzen. Hier ist die Generalversammlung gut beraten, ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (ICJ) anzufordern.



Foto: M. Kretzschmar

Prof. Dr. Dominik Steiger ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Öffentliches Recht sowie Wissenschaftlicher Direktor des Zentrums für Internationale Studien an der Technischen Universität Dresden.

✉ dominik.steiger@tu-dresden.de

Um sich gegen den völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg zu wehren, bedarf die Ukraine keiner Sicherheitsratsresolution, kann sie sich doch auf ihr laut UN-Charta »naturgegebenes Recht [...] zur Selbstverteidigung« berufen.¹ Doch wäre eine solche Resolution aus anderen Gründen wünschenswert. So wäre es zum einen ein klares Zeichen, wenn neben der Generalversammlung,² dem Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ)³ und dem Generalsekretär⁴ das politisch wie rechtlich mächtigste UN-Organ die russische Aggression verurteilen würde. Auch könnte der Sicherheitsrat unter Kapitel VII der UN-Charta mit einer solchen Resolution das abstrakt-generelle Gewaltverbot nach Artikel 2, Absatz 4 der UN-Charta auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine konkretisieren und individualisieren. Außerdem könnte der Sicherheitsrat Sanktionen erlassen, die Drittstaaten, die bislang zum Beispiel weiterhin Handel mit Russland betreiben oder keine Reise- und Finanzbeschränkungen für die russische Elite erlassen haben, rechtlich verpflichten, entsprechende Beschränkungen vorzunehmen.

Ein von Albanien und den USA verfasster Resolutionsentwurf wurde am 25. Februar 2022

von 59 Staaten unterstützt und in den Sicherheitsrat eingebracht.⁵ Der Entwurf sah unter anderem vor, dass der Sicherheitsrat die Aggression Russlands auf das Entschiedenste missbillige und beschließen solle, dass die Russische Föderation die Anwendung von Gewalt gegen die Ukraine sofort einzustellen und ihre Streitkräfte aus dem Gebiet der Ukraine zurückzuziehen habe.⁶

Kein grenzenloses Vetorecht

Allerdings kommt den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) bekanntermaßen ein Vetorecht zu, das Russland auch genutzt hat. Jedoch: Ist das Vetorecht grenzenlos oder bestehen womöglich bestimmte Einschränkungen, sofern ein Staat selbst betroffen ist? In Betracht kommt zunächst Artikel 27, Absatz 3 der UN-Charta, der eine Pflicht zur Enthaltung vorsieht. Des Weiteren wird auf das Verbot des Rechtsmissbrauchs rekurriert. Schließlich wird auch argumentiert, dass aus dem Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) eine Einschränkung des Vetorechts folgt, eventuell sogar auch aus den Zielen der UN.

Richter in eigener Sache?

Einschränkungen bestehen schon nach dem Wortlaut des Artikels 27, Absatz 3 der UN-Charta. Hier heißt es ausdrücklich, dass die an einem Streitfall beteiligten Staaten sich bei Beschlüssen gemäß Kapitel VI zu enthalten haben. Diese Pflicht beschränkt sich nicht nur auf die Vetomächte, son-

¹ Artikel 51 der UN-Charta. Ich danke Amelie Freund und Maximilian Seidler für ihre wichtige Unterstützung bei der Recherche für diesen Beitrag.

² UN-Dok. A/RES/ES-11/1 v. 18.3.2022, Para. 2.

³ ICJ, Allegations of Genocide Under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), 16.3.2022, Para. 5a, www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf

⁴ Secretary-General's Remarks to the General Assembly Emergency Special Session on Ukraine, Secretary General, 28.2.2022, www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-02-28/secretary-generals-remarks-the-general-assembly-emergency-special-session-ukraine-delivered

⁵ Security Council Report, Ukraine, 25.2.2022, www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-vote-on-draft-resolution.php

⁶ UN-Dok. S/2022/155 v. 25.2.2022.

dern umfasst alle Mitglieder des Sicherheitsrats. Der Grund für die Einführung der obligatorischen Enthaltung lag in dem Grundsatz, dass niemand in eigener Sache Richter sein solle und damit im Gebot der Fairness. Aufgrund des damaligen Widerstands der Sowjetunion wurde die obligatorische Enthaltung auf nur wenige Fälle, vor allem nach Kapitel VI der UN-Charta, beschränkt.⁷

Ob der Resolutionsentwurf vom 25. Februar 2022 auf Grundlage von Kapitel VI oder Kapitel VII der UN-Charta ergehen sollte, ist wie so häufig unklar. Zwar verwendet der Entwurf den Begriff der Aggression ebenso wie den des Bruchs des Friedens – allerdings nicht als Eingangsformel, wie es für Kapitel-VII-Resolutionen üblich ist. Außerdem spricht gegen eine Kapitel-VII-Resolution, dass der Entwurf keine ›Entscheidungen‹ des Sicherheitsrats vorsah. Diese wären ein typisches Zeichen für Kapitel-VII-Resolutionen. Es spricht also vieles für eine Kapitel-VI-Resolution, sodass sich Russland hier hätte enthalten müssen.

Dies gilt jedenfalls dann, wenn diese Pflicht zur Enthaltung noch Anwendung findet. Dies ist aber umstritten. So wird vorgebracht, dass die Norm keine Rechtswirkung mehr entfalte, da sich seit dem Jahr 1960 kein betroffener Staat mehr explizit auf die obligatorische Enthaltung berufen habe. Damals hatte sich Argentinien bei der Abstimmung zu einer Resolution zur Entführung Adolf Eichmanns ausdrücklich aufgrund von Artikel 27, Absatz 3 enthalten.⁸ Da viele Staaten sich seitdem entgegen Artikel 27, Absatz 3 nicht enthalten haben, gehen einige Kommentatorinnen und Kommentatoren davon aus, dass die Norm durch nachfolgende Staatenpraxis obsolet geworden ist.⁹

Allerdings wurde sich seit dem Jahr 1960 und auch in den letzten Jahren immer wieder auf die Pflicht zur obligatorischen Enthaltung bezogen. So hat der Präsident des Sicherheitsrats im Jahr 1982

deutlich gemacht, dass er Artikel 27, Absatz 3 weiterhin für gültig hält. Es ging dabei um die Frage, ob sich das Vereinigte Königreich bei einer Abstimmung über eine Resolution zum Falkland-Krieg zu enthalten habe. Dies wurde bejaht, da es sich um eine Kapitel-VI-Resolution handelte.¹⁰ In jüngster Zeit haben verschiedene Staaten, im Zuge der Abstimmung am 25. Februar 2022 zum Beispiel Norwegen,¹¹ in anderen Kontexten Liechtenstein¹² oder Neuseeland¹³, die Pflicht zur Enthaltung nach Artikel 27, Absatz 3 hochgehalten.

Zudem bedarf es neben nachfolgender Praxis auch einer Rechtsüberzeugung, um eine Norm zu ändern.¹⁴ Dies gilt auch für vertragliche Normen, denn die Übung (Praxis) muss nach Artikel 31, Absatz 3 lit. b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties – VCLT) Zeichen einer bestehen-

Laut UN-Charta haben sich die an einem Streitfall beteiligten Staaten bei Beschlüssen gemäß Kapitel VI zu enthalten.

den Übereinstimmung (Rechtsüberzeugung) sein.¹⁵ Nachfolgende Praxis alleine reicht nicht,¹⁶ ansonsten würde der einfache Rechtsbruch zu einer Neuinterpretation des Rechts, im Falle von Völkergewohnheitsrecht gar zu einer Rechtsänderung führen. Ohne entsprechende Rechtsüberzeugung beziehungsweise Übereinstimmung verbleibt es beim Rechtsbruch. Eine solche Rechtsüberzeugung wurde bislang nicht artikuliert,¹⁷ sodass Russland sich am 25. Februar 2022 hätte enthalten müssen.

⁷ Enrico Milano, *Russia's Veto in the Security Council: Whither the Duty to Abstain under Art. 27(3) of the UN Charter?*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 75. Jg., 2015, S. 215–231, 217.

⁸ John Chappel/Emma Svoboda, *Must Russia Abstain on Security Council Votes Regarding the Ukraine Crisis?*, Lawfare, 11.2.2022, www.lawfareblog.com/must-russia-abstain-security-council-votes-regarding-ukraine-crisis

⁹ Vgl. Milano, *Russia's Veto in the Security Council*, a.a.O. (Anm. 7), S. 228; Attila Tanzi, *Problems of Enforcement of Decisions of the International Court of Justice and the Law of the United Nations*, European Journal of International Law (EJIL), 6. Jg., 4/1995, S. 539–572, 558.

¹⁰ Yehuda Zvi Blum, *Eroding the United Nations Charter*, Dordrecht 1993, S. 212.; UN Doc. S/PV.2350 v. 3.4.1982, S. 83ff.

¹¹ Norway in the UN. Permanent Mission to the United Nations in New York, 25.2.2022, www.norway.no/en/missions/UN/statements/security-council/2022/sc-ukraine-adoption/

¹² UN Doc. A/68/PV.80 v. 27.3.2014, S. 7f. und 17.

¹³ NZ at the UN, Twitter, 13.12.2016, [www.twitter.com/NZUN/status/808738940467511296](https://twitter.com/NZUN/status/808738940467511296)

¹⁴ Siehe ausführlich Dominik Steiger, *Ex Iniuria Ius Oritur? – Norm Change and Norm Erosion of the Prohibition of Torture*, KFG Working Paper, Nr. 55, 2022.

¹⁵ Oliver Dörr, *Article 31. General Rule of Interpretation*, in: Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach (Eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Berlin 2012, Rn. 81.

¹⁶ International Law Commission (ILC), *Draft Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties*, with Commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2(2)/2018, Para. 9f.; Blum, *Eroding the United Nations Charter*, a.a.O. (Anm. 10), S. 211.

¹⁷ Milano, *Russia's Veto in the Security Council*, a.a.O. (Anm. 7), S. 227f.; Blum, *Eroding the United Nations Charter*, a.a.O. (Anm. 10), S. 211.



Wassily Alexejewitsch Nebensja, Ständiger Vertreter Russlands bei den UN und Präsident des Sicherheitsrats für den Monat Februar, leitete die Dringlichkeitssitzung des Rates am 23. Februar 2022 zur Lage in der Ukraine. UN PHOTO: MARK GARTEN

Verbot des Rechtsmissbrauchs und guter Glaube

Das zweite Argument, das sich gegen die Nutzung des Vetos in bestimmten Fällen vorbringen lässt, beruht auf dem Verbot des Rechtsmissbrauchs.¹⁸ Es handelt sich dabei um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der auch im Völkerrecht Anwendung findet und auf dem Grundsatz von Treu und Glaube basiert. Dieser Grundsatz findet sich unter anderem in Artikel 2, Absatz 2 der UN-Charta sowie der zwar *per se* rechtlich unverbindlichen, aber zumindest größtenteils Völkergewohnheitsrecht darstellenden Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der UN-Charta. Völkerrechtliche Verpflichtungen in gutem Glauben auszuführen, besitzt viele unterschiedliche Facetten und ist damit zwar schwer zu fassen.¹⁹ Allerdings sind solche weit gefassten Rechtsbegriffe auch im Völkerrecht gängig

und werden durch die Wissenschaft, durch Gerichtsurteile und zumindest indirekt auch durch verschiedene Initiativen zur Einschränkung des Vetos auf UN-Ebene²⁰ konkretisiert. Der gute Glaube beschreibt eine innere Haltung und zielt darauf ab, Begriffe wie Rechtschaffenheit, Aufrichtigkeit, Fairness, Ehrlichkeit oder Abwesenheit von Böswilligkeit in das Recht zu integrieren.²¹ Ein Rechtsmissbrauch findet dann statt, wenn es aufgrund dieser Haltung zu Handlungen kommt, die dazu beitragen, anderen Staaten ihre Rechte vorzuenthalten.²²

Im vorliegenden Fall kann von gutem Glauben schon deshalb keine Rede sein, da Russland in eben der Sitzung, in der der Sicherheitsrat zur Friedensbedrohung in der Ukraine tagte, der Weltgemeinschaft eröffnete, dass russische Truppen in die Ukraine einmarschiert sind.²³ Auch die Äußerungen in der Sitzung am 25. Februar, in der es um besagte Sicherheitsratsresolution ging, zeugen von der Bösgläubigkeit Russlands. So sagte der Ständige Vertreter Russlands bei den UN, Wassili Alexejewitsch Nebensja, unter anderem, dass der Resolutionsentwurf den Interessen der ukrainischen Bevölkerung zuwiderlaufe, die seit acht Jahren – also seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim, der Botschafter bezieht sich aber offenkundig auf die Ereignisse des sogenannten Euromaidans – eine Tragödie erlebe.²⁴

Entscheidend für die Bejahung des Rechtsmissbrauchs durch Russland ist letztlich eine Zusammenschau aus dem Umstand, dass Russland eindeutig der Aggressor ist, keine konstruktive Lösung für die Streitigkeit sucht und damit der Ukraine ihr Recht auf Frieden vorenthält. Anders als in Fällen des Artikels 27, Absatz 3 der UN-Charta wird man hier annehmen müssen, dass sich lediglich die bösgläubige Partei enthalten muss.

Es wird aber teilweise vorgebracht, dass gar kein ›Recht‹ bestehe, das missbraucht werden könne. So ist im Englischen meist von ›veto power‹ die Rede. Es handele sich beim Veto um eine politische, keine rechtliche Frage. Dies ist in zweierlei Hinsicht falsch. Zwar werden durch den Grün-

¹⁸ Andrew J. Carswell, *Unlocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution*, *Journal of Conflict and Security Law (JCSL)*, 18. Jg., 3/2013, S. 453–480, 471.

¹⁹ Siehe Robert Kolb, *Principles as Sources of International Law (With Special Reference to Good Faith)*, *Netherlands International Law Review (NILR)*, 53. Jg., 1/2006, S. 1–36, 19f.; Markus Kotzur, *Good Faith (Bona Fide)*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, 2009, Rn. 14 und 25f.

²⁰ Siehe zum Beispiel *United Nations Adopt Liechtenstein's Veto Initiative*, Liechtenstein, 26.4.2022, www.liechtenstein.li/en/liechtenstein_news/vereinte-nationen-nehmen-von-liechtenstein-lancierte-veto-initiative; UN Security Council Code of Conduct, Center for Development of International Law, www.cdilaw.org/unsc-code-of-conduct

²¹ Kolb, *Principles as Sources of International Law*, a.a.O. (Anm. 19), S. 14.

²² Alexandre Kiss, *Abuse of Rights*, *MPEPIL*, 2006, Rn. 1 und 4.

²³ Siehe *Russian Federation Announces ›Special Military Operation‹ in Ukraine as Security Council Meets in Eleventh-Hour Effort to Avoid Full-Scale Conflict*, Meeting Coverage Security Council, 23.2.2022, www.press.un.org/en/2022/sc14803.doc.htm

²⁴ UN News, *Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Ending Ukraine Crisis, as Russian Federation Wields Veto*, Meeting Coverage Security Council, New York 25.2.2022, www.press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm

dungsvertrag zuvörderst der internationalen Organisation Kompetenzen und damit Rechte durch die Staaten gewährt. Die UN-Charta sieht aber auch Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten vor, unter anderem das Recht, an Abstimmungen teilzunehmen. Es handelt sich also im Ergebnis um ein Recht,²⁵ das im Sicherheitsrat gerade nicht allen UN-Mitgliedstaaten zukommt. Zudem ist dieses Recht auch mit Pflichten verbunden: Die Staaten werden bei Abstimmungen nicht nur als Einzelstaaten, sondern auch als Mitglieder der Organisation und des Organs tätig. Daher sind sie nicht völlig frei in ihrem Abstimmungsverhalten. So vertreten die Staaten als Mitglieder des Sicherheitsrats auch die Interessen der UN nach Artikel 24, Absatz 1 der UN-Charta.²⁵ Außerdem ist der Sicherheitsrat Rechtsnormen unterworfen, also gerade nicht *legibus solutus*.²⁶ Zumindest über Artikel 24, Absatz 2 ist er an die Ziele und Grundsätze der UN-Charta gebunden.

Man wird aus dem Grundsatz des guten Glaubens auch bei Abstimmungen unter Kapitel VII der UN-Charta schließen müssen, dass das Veto nicht völlig frei gebraucht werden kann. Vielmehr müssen sich diejenigen, die bösgläubig handeln – und das wird häufig, wenn nicht sogar immer in Fällen der Selbstbetroffenheit der Fall sein –, entsprechend Artikel 27, Absatz 3 der UN-Charta bei Abstimmungen enthalten.

Das Konzept der R2P und die Verantwortung, sich zu enthalten

Zum Teil wird das Verbot des Rechtsmissbrauchs auch mit der Diskussion um die R2P verknüpft. Aus dieser folgt nach Ansicht einiger Kommentatorinnen und Kommentatoren, dass Staaten nicht gegen Resolutionen stimmen dürfen, wenn diese selbst für Menschenrechtsverletzungen in ihrem Heimatstaat verantwortlich und damit selbst betroffen sind.²⁸ Dieser Weg scheitert vermutlich (noch) an der entsprechenden Staatenpraxis.²⁹ Man wird wohl davon ausgehen müssen, dass es sich hierbei noch um eine – (rechts)politisch im Übrigen völlig richtige und dringend notwendige – Forderung

de lege ferenda handelt, also noch nicht um geltendes Recht. Im Falle Russlands wäre dieses Argument überdies deshalb nicht einschlägig, da es sich nicht um eine R2P-Situation handelt. Nicht die Ukraine schützt die Menschenrechte in der Ukraine unzureichend, sondern der von außen kommende Aggressor Russland ist verantwortlich für die Verletzung der Menschenrechte.³⁰

Diejenigen, die bösgläubig handeln, müssen sich entsprechend Artikel 27, Absatz 3 der UN-Charta bei Abstimmungen enthalten.

UN-Ziele als Grenze des Vetos?

Schließlich lässt sich noch überlegen, inwiefern die Ziele der UN in Artikel 1 der UN-Charta als Grenze für die Ausübung des Vetos dienen können. Da die Einzelstaaten das Veto ausüben und nicht die Organe der Vereinten Nationen – diese sind jedoch Adressaten des Artikels 1 der UN-Charta – erscheint dieser direkte Weg nicht vielversprechend zu sein. Da aber das Abstimmungsverhalten einzelner Staaten, insbesondere der P5, natürlich auch die Ergebnisse der Organe beeinflusst, handelt es sich hierbei um ein wichtiges weiteres, zumindest (rechts)politisches Argument gegen das Verständnis, dass Staaten ungehindert das Veto ausüben können.³¹

Rechtliche Konsequenzen

Es lässt sich also eine Pflicht zur Enthaltung in Fällen der Selbstbetroffenheit bejahen. Nur, was folgt daraus? Eine der rechtlichen Konsequenzen kann die Unbeachtlichkeit des Abstimmungsverhaltens sein.³² Damit wäre die Resolution plötzlich doch existent. Eine solche Nichtigkeit von Anfang an

²⁵ Anne Peters, The Security Council's Responsibility to Protect, *International Organizations Law Review*, 8. Jg., 1/2011, S. 15–54, 41.

²⁶ Carswell, Unblocking the UN Security Council, a.a.O. (Anm. 18), S. 470.

²⁷ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (Prosecutor v. Duko Tadic a/k/a »Dule«), 2.10.1995, www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm, Para. 28.

²⁸ Anne Peters, Humanity as the A and Ω of Sovereignty, *EJIL*, 20. Jg., 3/2009, S. 513–544, 539.

²⁹ Peters, The Security Council's Responsibility to Protect, a.a.O. (Anm. 25), S. 52. Siehe auch Anm. 21.

³⁰ Vgl. Rebecca Barber, What Does the 'Responsibility to Protect' Require of States in Ukraine?, *Journal of International Peacekeeping (JOUP)*, 25. Jg., 2/2022, S. 155–177.

³¹ Siehe Jennifer Trahan, Why the Veto Power Is Not Unlimited: A Response to Critiques of, and Questions About, Existing Legal Limits to the Veto Power in the Face of Atrocity Crimes, *Case Western Reserve Journal of International Law (JIL)*, 54. Jg., 1/2022, S. 109–140, 113.

³² Siehe Peters, The Security Council's Responsibility to Protect, a.a.O. (Anm. 25), S. 26.

(*ex tunc*) ist ein äußerst scharfes Schwert, das nur sehr selten in Betracht kommt. Im Völkervertragsrecht ist dies der Fall, wenn der Willensbildungsprozess im Sinne des Artikels 46–52 des VCLT korrumpiert ist oder eine *Ius-cogens*-Norm (zwingendes Recht) nach Artikel 53 des VCLT verletzt wird. Beides ist hier der Fall: Der Willensbildungsprozess des Sicherheitsrats ist korrumpiert, denn ein Mitglied nimmt an diesem Prozess teil, obwohl es hiervon ausgeschlossen ist. Außerdem geht es um den Schutz einer *Ius-cogens*-Norm, wenngleich nicht unmittelbar – das Verbot, nicht abzustimmen, ist keine *Ius-cogens*-Norm –, aber eben doch mittelbar, da die Abstimmung darauf gerichtet ist, einen Verstoß gegen das Gewaltverbot abzustellen. Allerdings führt diese Lösung zu rechtlicher Unsicherheit, denn durch sie wird aus einem ja an sich gescheiterten Resolutionsentwurf nun doch eine existierende Resolution.

Eine Möglichkeit, damit umzugehen, wäre es, diese Lösung auf die Fälle des Kapitels VI zu beschränken, da diese weitaus weniger einschneidend sind als Kapitel-VII-Resolutionen. Besser wäre es aber, wenn der ICJ darüber befinden könnte oder es gar nicht erst zu einer solchen Situation kommt, weil die Präsidentschaft des Sicherheitsrats dafür Sorge trägt, dass entsprechend der Pflicht des Artikels 27, Absatz 3 der UN-Charta abgestimmt

wird.³³ Im Fall der verhinderten Resolution vom 25. Februar 2022 hätte aber auch das nicht geholfen, da Russland den Ratsvorsitz innehatte.

Zudem könnten sich die Konsequenzen der Staatenverantwortlichkeit an ein rechtswidriges Veto anschließen. Diese können wiederum sehr weitgehend sein, da sie unter anderem Entschädigungszahlungen erfassen.³⁴ Es erscheint auch möglich, dass in Zukunft entsprechende Abstimmungen ohne den betroffenen Staat durchgeführt werden müssten, also auch Rechtswirkungen für zukünftige Abstimmungen entstehen. Hier gibt es aber keine Praxis und kaum Literatur. Es ist also vieles unklar.

Gerichtliche Klärung ist erstrebenswert

Eine Klärung der hier aufgeworfenen Fragen durch den ICJ wäre im Wege eines Gutachtenantrags der Generalversammlung möglich. Dies ist eine häufig genutzte Option. So hat am 30. Dezember 2022 die Generalversammlung beschlossen, einen Gutachtenantrag beim ICJ bezüglich des rechtlichen Status der israelischen Besetzung palästinensischer Gebiete und der daraus folgenden rechtlichen Konsequenzen zu stellen.³⁵ Dies ist der insgesamt 18. erfolgreiche Gutachtenantrag der Generalversammlung.³⁶ Ein solcher Antrag ist sogar mit einer einfachen Mehrheit möglich³⁷ und wäre überaus wünschenswert. Dies liegt zum einen an der Relevanz des Vetos, zum anderen an den schwierigen rechtlichen Problemen, die in diesem Beitrag nur ansatzweise diskutiert werden konnten.

Insgesamt spricht vieles dafür, dass rechtlich eine Pflicht zur Enthaltung bei der Stimmabgabe im Sicherheitsrat besteht, sofern ein Staat in eigener Sache entscheidet. Ein Veto in eigener Sache ist damit unzulässig. Dies betrifft in jedem Fall Kapitel-VI-Resolutionen, aufgrund des Grundsatzes des Verbots des Rechtsmissbrauchs auch Kapitel-VII-Resolutionen. Der Sicherheitsrat verliert an Glaubwürdigkeit und Legitimität, wenn er als Instrument einzelner Staaten wahrgenommen wird und nicht als das, was er nach der Konzeption der UN-Charta sein sollte, nämlich als Hüter des Weltfriedens.

English Abstract

Prof. Dr. Dominik Steiger

The Veto on One's Own Behalf pp. 28–32

Unsurprisingly, Russia as a permanent member of the Security Council used its veto against a Security Council draft resolution that would have condemned Russia's war of aggression. This raises fundamental questions about the existence of a duty to abstain. Accordingly, this article examines limitations to the veto power in the Security Council in cases in which a state is acting on its own behalf. The article argues that from both article 27(3) of the UN-Charter and the principle of good faith follows a duty to abstain in such a case. However, the legal consequences of a violation of this duty are unclear. Thus, the General Assembly should ask for an advisory opinion by the International Court of Justice.

Keywords: Generalversammlung, Krieg, Russland, Sicherheitsrat, Ukraine, Völkerrecht, General Assembly, war, Russia, Security Council, Ukraine, International Law

³³ So auch Blum, *Eroding the United Nations Charter*, a.a.O. (Anm. 10), S. 215.

³⁴ Peters, *The Security Council's Responsibility to Protect*, a.a.O. (Anm. 25), S. 26; Trahan, *Vetoes and the UN Charter*, a.a.O. (Anm. 31), S. 31f.

³⁵ UN Doc. A/RES/77/247 v. 30.12.2022, Para. 18.

³⁶ What is an Advisory Opinion of the International Court of Justice (ICJ)?, Dag Hammarskjöld Library, 27.7.2022, www.ask.un.org/faq/208207

³⁷ Karin Oellers-Frahm, *The International Court of Justice*, Article 96, in: Bruno Simma et al. (Eds.), *The Charter of the United Nations*:

A Commentary, Vol. 2, 3. Aufl., Oxford 2012, Rn. 15.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Weltraumausschuss | Tagungen 2022

- Satellitenabschuss unterminiert Nachhaltigkeitsrichtlinien
- Register für Weltraumgegenstände unter Druck
- Resolution zu Weltraum und globaler Gesundheit

Der UN-Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums (Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – COPUOS) ist während seiner Tagungen im Jahr 2022 des Hauptausschusses (65. Tagung: 1.–10.6.), des Wissenschaftlich-Technischen Unterausschusses (59. Tagung: 7.–18.2.) und des Rechtsunterausschusses (61. Tagung: 28.3.–8.4.) nach Aufnahme von Angola, Bangladesch, Kuwait, Panama und Slowenien auf 100 Mitgliedstaaten angewachsen. Dies dokumentiert die zunehmende Bedeutung der Raumfahrt, den Bedarf an internationaler Abstimmung und die Notwendigkeit den Rechtsrahmen weiterzuentwickeln.

Die nachhaltige Nutzung des Weltraums und seiner Himmelskörper bleibt die zentrale Herausforderung. Anlass zur Sorge sind nicht nur die große Anzahl von Objekten in den Erdumlaufbahnen (Satelliten, Raketenoberstufen, Trümmerteile), sondern auch militärische Aktivitäten, die den Betrieb ziviler Infrastruktur und die Nutzbarkeit des Weltraums für zukünftige Generationen gefährden. Mehrere Staaten kritisierten einen im November 2021 von Russland durchgeführten Antisatelliten-Test (ASAT-Test) auch mit Blick auf den daraus resultierenden Weltraumschrott. Im April

2022 erklärten die USA den einseitigen Verzicht auf destruktive ASAT-Tests, dem sich weitere Staaten, darunter Deutschland, anschlossen.

Viele Mitgliedstaaten berichteten über ihre Aktivitäten im Bereich internationaler Raumfahrtkooperation und die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den fünf UN-Weltraumverträgen im Rahmen nationaler Weltraumgesetzgebung. Aufgenommen wurde die Arbeit an Empfehlungen für die Registrierung großer Satellitenkonstellationen, die teilweise aus mehreren Tausend Einzelobjekten bestehen und das UN-Büro für Weltraumfragen (United Nations Office for Outer Space Affairs – UNOOSA) bei der Eintragung in das UN-Register für Weltraumgegenstände vor Herausforderungen stellen. Auch die negativen Auswirkungen von Satellitenkonstellationen auf die astronomische Forschung wurden diskutiert und sollen Gegenstand eines neuen Tagesordnungspunktes ›Dunkle und stille Himmel‹ sein.

Basierend auf dem Bericht einer Arbeitsgruppe bereitete der Ausschuss eine Resolution zu Weltraum und globaler Gesundheit vor, mit der die UN-Generalversammlung den Nutzen von Weltraumwissenschaften, -technologien und

-anwendungen, unter anderem im Zuge der COVID-19-Pandemie, anerkennt und zu verstärkten Anstrengungen beim Einsatz dieser Technologien zur Verbesserung der Gesundheitsdienste und -systeme weltweit aufruft.

Die Arbeitsgruppe zur langfristigen Nachhaltigkeit von Weltraumaktivitäten (Longterm Sustainability of Outer Space Activities – LTS) beschloss nach längeren Diskussionen ihre Verfahrensregeln. Sie dient dem Austausch von Erfahrungen bei der Umsetzung der im Jahr 2019 angenommenen LTS-Richtlinien (A/74/20, Annex II) sowie der Erarbeitung neuer Empfehlungen und der Förderung des Kapazitätsaufbaus insbesondere in Entwicklungsländern. Die Arbeitsgruppe zu rechtlichen Aspekten von Weltraumressourcen-Aktivitäten einigte sich auf einen fünfjährigen Arbeitsplan. Sie wird den bestehenden Rechtsrahmen analysieren und Empfehlungen für sichere, nachhaltige und mit dem Völkerrecht vereinbare Ressourcenaktivitäten auf Himmelskörpern erarbeiten. Die Arbeit der Arbeitsgruppe zu nuklearen Antriebsquellen wurde um ein Jahr verlängert. Eine Sachverständigengruppe zum Thema Weltraumwetter legte ihren Abschlussbericht vor. Dieser empfiehlt eine verstärkte internationale Zusammenarbeit bei der Erforschung und Verringerung schädlicher Auswirkungen von Sonnenstürmen und ähnlichen Phänomenen, etwa in der internationalen Luftfahrt.

Franziska Knur

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Franziska Knur, Weltraumausschuss: Tagungen 2021, VN, 1/2022, S. 33f., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen Folter | 73. bis 75. Tagung 2022

- Unzureichendes nationales Folterverbot
- Fehlender Schutzmechanismus bei Inhaftierungen
- Geschlechtsspezifische Gewalt

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment; Anti-Folter-Konvention)** hat im Dezember 2022 im Vergleich zum Vorjahr weiterhin 173 Vertragsstaaten. Die Zahl der Vertragsstaaten, die die Kompetenz des **Ausschusses gegen Folter (Committee Against Torture – CAT)** zur Überprüfung von Individualbeschwerden (Artikel 22 der Anti-Folter-Konvention) anerkannt haben, ist bei 69 geblieben. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment) ist auf 91 Vertragsstaaten angestiegen. Ende des Jahres 2021 ist Lettland dem Protokoll beigetreten. Der durch das Protokoll geschaffene Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT) unternimmt regelmäßige Staatenbesuche und ist dazu be-

fugt, diese auch unangekündigt durchzuführen.

Im Jahr 2022 hielt der Ausschuss insgesamt drei Tagungen ab: die turnusmäßigen Tagungen im Frühling und im Herbst (73. Tagung: 19.4.–13.5. und 75. Tagung: 31.10.–25.11.) und eine zusätzliche Tagung im Sommer (74. Tagung: 12.–29.7.). Nach den virtuellen Treffen aufgrund der COVID-19-Pandemie fanden im Berichtszeitraum alle Tagungen wieder in Person in Genf statt.

73. Tagung

In der Frühlingstagung 2022 befasste sich der Ausschuss mit den Staatenberichten von Irak, Island, Kenia, Kuba, Montenegro und Uruguay. Im Folgenden werden die Berichte von Kenia und Montenegro vorgestellt.

Der Ausschuss beschäftigte sich mit **Kenias** drittem regelmäßigem Bericht. Begrüßt wurden gesetzliche Maßnahmen, wie das Folterpräventionsgesetz

und andere Maßnahmen, die einen besseren Menschenrechtsschutz ermöglichen. Der CAT kritisierte die fehlende Umsetzung von vorherigen Empfehlungen. Er kommentierte die kenianische Definition von Folter, die Elemente aus der Konventionsdefinition auslässt. Weiterhin beklagte er unzureichende rechtliche Schutzmechanismen, die zu willkürlichen Festnahmen und fehlenden rechtlichen Überprüfungen führten. Weiterhin zeigte sich der CAT besorgt über exzessive Gewaltanwendungen und außergerichtliche Tötungen durch die Polizei – zum Beispiel, um COVID-19-Schutzmaßnahmen durchzusetzen. Auch seien die Zustände in den Gefängnissen – mitsamt Berichten von Todesfällen – zu verbessern beziehungsweise aufzuklären. Der Ausschuss äußerte sich zu der Verbreitung von geschlechtsspezifischer und sexueller Gewalt, die vor allem während der Pandemie zugenommen habe, sowie die Verletzung von reproduktiven Rechten in der Zwangssterilisation von Frauen mit Behinderungen oder Frauen, die HIV/Aids-positiv sind, in weiblicher Genitalverstümmelung und in der restriktiven Regelung von Zugang zu sicherer und legaler Abtreibung.

Im dritten regelmäßigen Bericht **Montenegros** lobte der CAT allgemeine Maßnahmen zur Eindämmung von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt, zum Schutz von Kindern gegen körperliche Züchtigung oder zur sozialen Integration von Roma. Der Ausschuss kritisierte offene Empfehlungen des letzten Zyklus, unter anderem zum Schutz von Inhaftierten oder zur Nachverfolgung von Foltervorwürfen, die weiterhin bestünden. Der CAT monierte, dass die montenegrinische Definition nicht mit der aus der Konvention übereinstimmt, und kommentierte die Situation von Asylsuchenden, die nicht genügend Rechtsschutz hätten. Er zeigte sich auch über anhaltende Berichte über Angriffe und Gewalt auf Journalistinnen und Journalisten besorgt.

74. Tagung

Im Rahmen der Sommertagung befasste sich der CAT mit den Staatenberichten von Botswana, Nicaragua, Palästina und



Traumaexperten des Albain-Instituts schulten eine Gruppe von Beamten der Kenya Prison Services (KPS) darin, wie sie Anzeichen von Stress und Trauma bei sich selbst erkennen können. FOTO: UNODC

den Vereinigten Arabischen Emiraten. Exemplarisch werden die Berichte zu Nicaragua, Palästina und den Vereinigten Arabischen Emiraten zusammengefasst.

Der Ausschuss befasste sich mit **Nicaraguas** zweitem regelmäßigem Bericht. Er begrüßte Maßnahmen zum Schutz von staatenlosen Personen, Personen mit Migrationsgeschichte, Personen mit Behinderungen oder Opfern von Menschenhandel. Der Ausschuss kritisierte die Definition von Folter im nicaraguanischen Strafrecht und vor allem die mögliche Verjährung des Straftatbestands. Des Weiteren fehlten grundlegende Schutzmaßnahmen im Rahmen von Festnahmen und Inhaftierungen. Das führe zu willkürlichen Festnahmen, fehlender Kommunikation mit festgenommenen Personen über die Gründe der Festnahme sowie mit deren Familien oder Anwälten. Der CAT zeigte sich außerdem über die Zustände in den Gefängnissen besorgt, insbesondere deren Überfüllung und schlechten hygienischen Zustände. Er kritisierte die Gewalt an Inhaftierten, inklusive Folter, um Geständnisse zu erlangen, sowie Polizeigewalt an Demonstrantinnen und Demonstranten. Schließlich kommentierte der CAT die Verbreitung von geschlechtsspezifischer Gewalt und die Kriminalisierung von Abtreibungen, auch wenn es sich um Opfer von sexueller Gewalt handele.

Im ersten Bericht **Palästinas** begrüßte der Ausschuss, dass Palästina mehreren UN-Menschenrechtsübereinkommen beigetreten ist sowie nationale Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt getroffen hat. Er zeigte sich besorgt über die Auslegung des palästinensischen Obersten Verfassungsgerichts, dass internationale Verträge nicht anwendbar sind, wenn sie der nationalen, religiösen und kulturellen Identität Palästinas widersprechen. Zudem fehlen noch Schritte, um das palästinensische Recht mit den Menschenrechtsübereinkommen zu harmonisieren. So kritisierte der Ausschuss, dass Folter nicht absolut verboten und der Tatbestand der Folter nur ein Vergehen sei. Weiterhin zeigte sich der CAT über den anhaltenden Notstand aufgrund der COVID-19-Pandemie besorgt sowie über Berichte von Polizeigewalt und willkürlichen Inhaftierungen im Rahmen die-

ses Notstands. Er monierte fehlende prozessuale Schutzmaßnahmen vor willkürlichen Inhaftierungen sowie Gewalt oder Folter im Rahmen der Haft. Auch im Dialog mit Palästina kritisierte der CAT die Zustände in Gefängnissen als unzumutbar.

Die **Vereinigten Arabischen Emirate** legten ihren ersten regelmäßigen Bericht vor. Der Ausschuss begrüßte das Beitreten zu diversen UN-Menschenrechtsübereinkommen und nationale Maßnahmen zum Schutz von Frauen, Kindern oder Gastarbeiterinnen und -arbeitern. Der Ausschuss kritisierte die Definition von Folter und das Bestehen von Ausnahmen des Verbots – etwa bei nationalen Unruhen oder eines anderen Notstands. Es fehlten grundlegende Schutzmechanismen für Inhaftierte, beispielsweise für einen gesicherten Zugang zu Familie, Rechtsbeistand oder medizinischer Versorgung. Der CAT zeigte sich über Berichte von Folter und Misshandlungen besorgt, insbesondere von Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten sowie Personen, die im Verdacht stehen, gegen die Staatssicherheit agiert zu haben. Er kommentierte Berichte über Misshandlungen und Menschenrechtsverletzungen in Jemen durch Akteure, deren Verhalten den Emiraten zurechenbar ist. Zuletzt monierte der Ausschuss auch die regelmäßige Straffreiheit von Tätern häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, auch wenn die Emirate hier einige positiven Initiativen ergriffen hätten.

75. Tagung

Die Wintertagung des CAT sah die Staatenberichte von Australien, El Salvador, Malawi, Somalia, Tschad und Uganda. Im Folgenden werden die Berichte Australiens und Somalias vorgestellt.

Der Ausschuss befasste sich mit dem sechsten regelmäßigen Bericht **Australiens**. Er hob mehrere Aspekte positiv hervor, wie den Beitritt zum Fakultativprotokoll im Jahr 2017 oder Maßnahmen zum Schutz gegen moderne Sklaverei. Der CAT betonte weiterhin, dass es noch an der Umsetzung der Konvention für die Bundestaaten und Territorien gebe. Er forderte Australien dazu auf, für ausreichende Schutzmechanismen für in-

haftierte Personen zu sorgen. Insbesondere gebe es beim Zugang zu Rechtsbeistand und unabhängigen medizinischen Untersuchungen Mängel. Auch zeigte sich der Ausschuss darüber besorgt, dass Australiens Terrorismuspräventionsgesetze weitreichende Einschränkungen in fundamentalen Rechten vorsehe. Der Ausschuss kommentierte Mängel im Asyl- und Migrationssystem, insbesondere das Zurückdrängen von Booten ohne das Prinzip der Nichtzurückweisung zu beachten, die obligatorische Haft von sogenannten »nichtlegalen Nichtstaatsangehörigen«, die auf ihr Visum oder die Abschiebung warten, und die geschlechtsspezifische Gewalt, insbesondere gegenüber indigenen Frauen und Mädchen.

Bezüglich **Somalias** erstem regelmäßigem Bericht begrüßte der Ausschuss Maßnahmen zum allgemeinen Schutz von Menschenrechten, beispielsweise der Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child – CRC) oder das Einrichten einer Menschenrechtsarbeitsgruppe der Regierung. Der Ausschuss kritisierte die fehlende Definition von Folter für das nationale Strafrecht und die fehlende Erklärung eines absoluten Folterverbots. Auch beklagte der Ausschuss fehlende Schutzmechanismen für Inhaftierte sowie die Zustände in den Gefängnissen. Es gebe Berichte über willkürliche Festnahmen, Misshandlungen während der Haft und keine effektive Prävention vor zu langer Untersuchungshaft. Zudem kommentierte der CAT die Durchführung der Todesstrafe in Somalia und die unzureichende Nachverfolgung von Folter und Misshandlungen. Weiterhin zeigte sich der Ausschuss über hohe Zahlen von sexueller Gewalt durch Polizei, Militär und bewaffnete Gruppen besorgt. Er empfahl mehr Maßnahmen zum Schutz vor Hassverbrechen aufgrund von sexueller Orientierung und geschlechtlicher Identität.

Lea Barbara Kuhlmann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lea Barbara Kuhlmann, Ausschuss gegen Folter: 70. bis 72. Tagung 2021, VN, 1/2022, S. 35f., fort.)

Umwelt

Übereinkommen über die biologische Vielfalt |

15. Vertragsstaatenkonferenz 2022

Cartagena-Protokoll | 10. Vertragsstaatenkonferenz 2022

Nagoya-Protokoll | 4. Vertragsstaatenkonferenz 2022

- Beschluss eines neuen globalen Rahmens
- Schutz von 30 Prozent der Flächen bis zum Jahr 2030
- Bereitstellung der zugesagten Finanzmittel offen

Die 15. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP) des **Übereinkommens über Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD)** fand vom 7. bis 19. Dezember 2022 am Sitz des CBD-Sekretariats in Montreal statt. Formal handelte es sich um den zweiten Teil der COP-15 und daher weiterhin unter chinesischer Präsidentschaft; der erste hatte bereits als hybride Konferenz im Oktober 2021 im chinesischen Kunming stattgefunden und im Wesentlichen organisatorische Beschlüsse gefasst. An eine Fortsetzung in China war unter der rigiden chinesischen Null-COVID-19-Politik nicht zu denken. Teil der Konferenz waren ferner die COP-10 des **Cartagena-Protokolls zu biologischer Sicherheit** sowie die COP-4 des **Nagoya-Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile**. Rund 16 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer trafen sich in Montreal unter hohem Erwartungsdruck: Zunehmend dringt das Thema der biologischen Vielfalt in der Weltöffentlichkeit stärker in den Vordergrund.

Im Ergebnis konnte die COP-15 den hohen Erwartungen einigermaßen entsprechen. Haupttagesordnungspunkt war die Beschlussfassung über den neuen Globalen Rahmen für die biologische Vielfalt von Kunming-Montreal (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – GBF). Er löst das im Jahr 2020 abgelaufene bisherige Rahmenwerk, die Aichi-Biodiversitätsziele, für die Jahre 2011 bis 2020 ab. Der neue Zielkatalog ist ein guter Kompromiss und in manchen Punkten sogar ambitionierter als sein Vorläufer. Aus der weit-

gehenden Zielverfehlung der Aichi-Biodiversitätsziele wurde die Konsequenz gezogen, die Überwachung zu verbessern und eine Reihe von Beschlüssen zur Umsetzung zu fassen, ferner den Vertragsstaaten konkrete Mittelzusagen abzuverlangen. Das Beschlusspaket besteht aus sechs Hauptkomponenten: Der Zielkatalog mit 23 Zielen selbst; ein Rahmenwerk zur Umsetzungskontrolle; Ressourcenmobilisierung; Vorteilsausgleich aus digitaler Genomsequenzierung; Kapazitätsaufbau sowie Berichts- und Überprüfungsverfahren.

Die Ziele 1 bis 8 sollen die Ursachen des Biodiversitätsverlusts angehen. Insbesondere sollen 30 Prozent der Land- und Meeresfläche bis zum Jahr 2030 unter Schutz gestellt werden sowie 30 Prozent degradierter Ökosysteme wiederhergestellt werden. Diese umfassende Zielsetzung wird durch spezifischere Ziele ergänzt, die sich um Landnutzung, invasive Arten, den Schutz besonders biodiversitätsreicher Gebiete, Pestizide und Überdüngung drehen. Die Ziele 9 bis 13 betreffen die nachhaltige Nutzung von Biodiversität und den Vorteilsausgleich. Dabei geht es darum, dass diejenigen, die die reichhaltigen biologischen Ressourcen nutzen, den Herkunftsländern dafür einen Ausgleich bezahlen sollen. Dies ist zwar grundsätzlich bereits im Nagoya-Protokoll geregelt, aber die raschen technologischen Fortschritte ließen erhebliche Regelungslücken entstehen, etwa wenn biologische Ressourcen gar nicht außer Landes gebracht werden, sondern digital sequenziert werden. Bei den Zielen 14 bis 23 geht es um Ressourcenmobilisierung. Insbesondere will die Staatengemeinschaft bis zum Jahr 2030 jährlich 200 Milliarden US-

Dollar für den Schutz der Biodiversität aufbringen, und dabei sollen jährlich mindestens 20 Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2025 und 30 Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2030 von der Industrie an Entwicklungsländer gezahlt werden. Gegenfinanziert werden soll dies durch den versprochenen Abbau biodiversitätsschädlicher Subventionen, um jährlich mindestens 500 Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2030.

Die Verhandlungsführung der chinesischen Präsidentschaft wurde allgemein gelobt. Es gelang der Präsidentschaft, eine Reihe schwieriger politischer »Minenfelder« zu entschärfen und die COP-15 auch in einem konfliktgeladenen geopolitischen Umfeld zum Erfolg zu bringen. In den vergangenen Jahren voller hybrider und digitaler Konsultationen konnten die Präsidentschaft und auch die Vorsitzenden der Kontaktgruppen sehr genau die Positionen und roten Linien der Vertragsparteien ausloten. Als die Präsidentschaft zum Schluss der COP-15 ein Textpaket nach der Devise »Nimm es oder lass' es« präsentierte, war dieses Paket so fein ausbalanciert, dass diese oftmals riskante Taktik dieses Mal aufging.

Nach der COP-15 bleibt dennoch viel Grund zur Skepsis. Viele der Beschlüsse wurden schon des Öfteren gefasst. Allein der Abbau umweltschädlicher Subventionen wurde bereits mehrfach beschlossen und genau so oft in der politischen Praxis routinemäßig ignoriert. Die Aichi-Biodiversitätsziele, das abgelaufene Rahmenwerk der Konvention, wurden samt und sonders verfehlt, weil sie die ökonomischen Ursachen des Biodiversitätsverlusts nicht abstellen konnten. Einer der wichtigsten Indikatoren, ob die ambitionierten Ziele dieses Mal besser umgesetzt werden, dürfte die Bereitstellung der zugesagten Finanzmittel sein. Darüber wird sicher bei der nächsten COP bereits gesprochen werden, die im letzten Quartal 2024 in der Türkei stattfinden soll.

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über das Übereinkommen über biologische Vielfalt, das Cartagena-Protokoll und das Nagoya-Protokoll, VN, 2/2022, S. 90f., fort.)

Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung |

15. Vertragsstaatenkonferenz 2022

- Beschlüsse zum Umgang mit Dürre und Landwiederherstellung
- Nachhaltiges Landmanagement als Schlüsselkomponente
- Landrechte als Teil der Umsetzung

Etwa 20 bis 40 Prozent der weltweiten Landfläche sind bereits degradiert, wodurch 3,2 Milliarden Menschen betroffen sind. Besonders ländliche Gemeinschaften, Kleinbäuerinnen und -bauern sowie sehr arme Bevölkerungsgruppen haben mit dem Verlust fruchtbarer Böden und zunehmender Ernährungsunsicherheit zu kämpfen.

Seit dem Jahr 1996 haben sich die 197 Mitgliedstaaten sowie die Europäische Union (EU) zum **Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD)** bekannt. Die UNCCD ist neben dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) eine der drei »Rio-Konventionen« und das einzige legal verbindliche internationale Übereinkommen im Bereich Boden und Land. Darüber hinaus verbindet das UNCCD als einziges der Rio-Übereinkommen Umweltschutz mit nachhaltiger Entwicklung und hat ausdrücklich auch die Verbesserung der Lebensbedingungen betroffener Bevölkerungen zum Ziel.

Mithilfe des UNCCD soll Landnutzung so gestaltet und gefördert werden, dass allen Menschen Nahrungsmittel, Wasser, Obdach und wirtschaftliche Möglichkeiten geboten sind. Das Ziel des Übereinkommens ist die Landdegradationsneutralität (LDN), die auch in den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) festgeschrieben ist. LDN sieht vor, dass Landdegradierung erstens vermieden, zweitens reduziert und drittens umgekehrt werden soll, sodass am Ende »netto null« steht.

Erneuter Teilnehmerrekord und deutscher Beitrag

Ähnlich wie bei der UN-Klimakonferenz treffen sich die Staaten regelmäßig, um Beschlüsse zur weiteren Umsetzung des Übereinkommens zu vereinbaren. Im Jahr 2022 kamen vom 9. bis 20. Mai ungefähr 7000 Vertreterinnen und Vertreter der 197 Vertragsstaaten zur 15. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP-15) in Abidjan, Côte d'Ivoire, zusammen. Damit wurden bisherige Teilnehmerzahlen erneut übertroffen, was die zunehmende Wichtigkeit des Übereinkommens und der Problematik der Bodendegradierung unterstreicht.

Deutschland gehört zu den stärksten Unterstützern des UNCCD – nicht nur als Sitzstaat des UNCCD-Sekretariats in Bonn und Beitragszahler, sondern auch durch ein großes Portfolio an weltweiten Bodenschutzprojekten. Zur Erhaltung fruchtbarer Böden werden in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit praktische Maß-

nahmen wie etwa Erosionsschutz, Aufforstung oder Einsatz von Kompost umgesetzt. Der Delegationsleiter und Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Jochen Flasbarth, betont die Bedeutung des Übereinkommens: »Die UNCCD wird oft als ein Wüstenübereinkommen bezeichnet. Es geht jedoch um viel mehr als um Wüsten. Es handelt sich um ein Übereinkommen zu nachhaltigem Landmanagement, und es geht um den Schutz des Zustands unserer Böden und Ökosysteme weltweit, auch in Deutschland.« Er verweist somit auch auf Deutschlands Bekenntnis zum SDG 15 zu »Leben an Land« in der Bundesrepublik, wo Land unter anderem durch Flächenversiegelung degradiert wird.

Nachhaltiges Landmanagement

Die Agenda der Konferenz umfasste verschiedene Themen, wobei Dürre, Wiederherstellung von degradierten Flächen und Synergien mit den anderen beiden UN-Übereinkommen im Vordergrund standen und als Hauptantwort auf die dreifache Umweltkrise von Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Landdegradierung zunehmend Anerkennung finden. So steht Land im Zentrum für die Erreichung vieler SDGs und für ein ver-



Angehörige der Rafa-Gemeinschaft in Niger graben Halbmonde. Durch diese landwirtschaftliche Technik können degradierte Flächen wiederhergestellt und in produktive Gebiete umgewandelt werden. Niederschlagswasser wird aufgefangen, die Bodenfeuchtigkeit wiederhergestellt und Erosion verringert. FOTO: WFP/EVELYN FEY

bessertes Zusammenwirken der verschiedenen Umweltübereinkommen. UNCCD-Exekutivsekretär Ibrahim Thiaw resümierte: »Vor dem Hintergrund zahlreicher globaler Herausforderungen, darunter die schlimmste Dürre seit 40 Jahren in Ostafrika sowie Nahrungsmittel- und Wirtschaftskrisen [...], haben die Länder einen gemeinsamen Aufruf zur Bedeutung gesunder und produktiver Böden für die Sicherung des künftigen Wohlstands für alle formuliert.«

Beschlüsse zu Landdegradationsneutralität und Landrechten

Die Ergebnisse der Konferenz sind in 38 Beschlüssen festgehalten. Der Prozess der nationalen Zielsetzung für LDN bleibt bestehen, an dem sich mittlerweile 129 Staaten beteiligen. Die Vertragsstaaten werden im aktuellen LDN-Beschluss ermutigt, Ziele zu formulieren beziehungsweise weiterzuentwickeln und deren Erreichung zu beschleunigen, indem intersektorale Zusammenarbeit gestärkt und förderliche Rahmenbedingungen wie sichere Landrechte geschaffen werden. Damit nationale LDN-Prozesse umgesetzt werden und ihre Wirkung entfalten können, brauchen die Staaten allerdings weitere Finanzierungsmechanismen. Durch verbesserte Datenerfassung und -überwachung soll zudem die Wiederherstellung von einer Milliarde Hektar degradiert Flächen bis zum Jahr 2030 beschleunigt und ein neues Partnerschaftsmodell für groß angelegte integrierte Landschaftsinvestitionsprogramme geschaffen werden. Erstmals ist es gelungen, das Konzept der naturbasierten Lösungen im Verhandlungsprozess zu verankern und so eine Basis für mehr Kohärenz mit den anderen internationalen Umweltübereinkommen zu legen.

Côte d'Ivoire lancierte als Gastgeberland das ambitionierte »Abidjan Legacy Programme«, in dessen Rahmen unter anderem bis zum Jahr 2030 etwa 20 Prozent der ivoirischen Waldfläche wieder aufgeforstet und durch die Wiederherstellung von Böden landwirtschaftliche Produktivität gesteigert werden sollen.

Dürrierisikomanagement und die Minimierung von Dürrefolgen ist ein weiteres Ziel der UNCCD, das bei der COP-15

erneut im Zentrum der Aufmerksamkeit stand. Vor dem Hintergrund der globalen Zunahme der Häufigkeit und Schwere von Dürren mit gravierenden Auswirkungen für Menschen, Wirtschaft und Ökosysteme wurde das Thema kontrovers diskutiert. Um die Widerstandsfähigkeit gegen Dürren und ein proaktives Dürremanagement zu stärken, sollen nationale Strategien, Frühwarnsysteme, die Überwachung und Auswertung verbessert und die Mobilisierung von Finanzmitteln für Dürren verstärkt werden. Weiterhin wurde eine neue zwischenstaatliche Arbeitsgruppe vereinbart, die Möglichkeiten für ein proaktives Dürremanagement auf globaler und regionaler Ebene aufzeigen soll.

Für Deutschland war ein weiterer Schwerpunkt die Sicherung von Landrechten und Landnutzungsrechten, die als Grundlage für Investitionen in nachhaltiges Landmanagement benötigt werden. Die Verhandlungen bauten auf dem wegweisenden Beschluss der letzten Konferenz auf, der die Bedeutung von Landrechten für die Umsetzung des Übereinkommens hervorhebt und Vertragsstaaten ermutigt, bei der Umsetzung die freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Land-, Fischerei- und Waldbesitz im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit (VGGT) zu befolgen. UNCCD ist seitdem das einzige multilaterale Umweltübereinkommen, das ausdrücklich das Thema Landrechte adressiert. Der aktuelle Beschluss ermutigt die Staaten, konkrete Maßnahmen zur Integration der VGGT in die Umsetzung des Übereinkommens zu ergreifen sowie Landrechte in Zielregionen proaktiv zu dokumentieren. Landrechte sind somit im Kern der Diskussionen zur Umsetzung angekommen und die UNCCD ist als »Land-Konvention« hervorragend dazu positioniert, Landnutzungskonflikte zwischen Ernährungssicherung, Klimaschutz und Schutz der Biodiversität zu adressieren, um LDN zu erreichen.

Ausblick

Die Themen der UNCCD fanden im November 2022 auch bei der COP-27 des UNFCCC verstärkt Erwähnung.

Landwirtschaft und die Transformation von Agrar- und Ernährungssystemen waren sowohl Teil der Verhandlungen als auch Gegenstand neuer Initiativen und des Rahmenprogramms. Insbesondere beim Thema Dürre besteht eine klare Schnittstelle beider Übereinkommen. Im Rahmen der UNFCCC wurde erstmalig formal der Bedarf an Finanzmitteln zur Bewältigung von Verlusten und Schäden im Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen des Klimawandels – unter anderem durch extreme Wetterereignisse wie Dürren – anerkannt und mit Finanzierung verbunden. Auch die Themen Dürresilienz sowie Frühwarnsysteme erhielten über neue Initiativen mehr Aufmerksamkeit. Bei einer von der UNCCD organisierten Nebenveranstaltung wurde beispielsweise die Internationale Allianz für Dürresilienz (International Drought Resilience Alliance – IDRA) lanciert. Deutschland ist ein Gründungsmitglied dieser von Spanien und Senegal initiierten Allianz. Durch internationale Koordination und eine proaktivere Herangehensweise an Dürre, insbesondere durch den Auf- und Ausbau von Frühwarnsystemen, soll die weltweite Widerstandsfähigkeit gegenüber Dürren erhöht werden.

Auch bei der im Dezember 2022 durchgeführten COP-15 des CBD gab es Verschränkungen mit den Themen der UNCCD. Der im Globalen Rahmen für die biologische Vielfalt von Kunming-Montreal (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – GBF) geforderte Wandel hin zu biodiversitätsfreundlichen Produktions- und Konsummustern bezieht sich maßgeblich auf Landflächen und hat Potenzial für Synergien mit LDN. In den konkreten beschlossenen Zielen zeigen sich Schnittmengen, etwa im Ziel zu Landrechten. Die nächste Vertragsstaatenkonferenz der UNCCD soll Ende 2024 in Saudi-Arabien stattfinden.

Judith Rosendahl, Jutta Schmitz und Julia Neuffer

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Rosendahl, Alexander Erlewein und Mark Schauer über die 14. Vertragsstaatenkonferenz 2019, VN, 1/2020, S. 36f., fort.)

Personalien

Entwicklung

Im Jahr 2022 waren schätzungsweise bis zu 222 Millionen Frauen, Männer und Kinder von akuter Ernährungsunsicherheit betroffen. Besonders besorgniserregend ist die Lage am Horn von Afrika. Dieser Situation zu begegnen, wird eine Hauptaufgabe der Australierin **Reena Ghelani** als Koordinatorin für die Prävention und Bekämpfung von Hungersnöten im Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) sein. Ghelani wurde am 29. November 2022 für den Posten ernannt. Sie setzt auf die enge Zusammenarbeit mit regionalen und globalen Entwicklungspartnern, um die schlimmsten Auswirkungen von Ernährungsunsicherheit infolge von Klimawandel und anderen Ursachen zu verhindern. Seit über 25 Jahren ist sie in der humanitären Hilfe tätig und war in den fragilsten Staaten im Einsatz. Zuletzt war Ghelani seit dem Jahr 2018 Direktorin für Feldeinsätze und Lobbyarbeit beim OCHA.



Reena Ghelani UN PHOTO: M. ELÍAS

UN-Generalsekretär António Guterres ernannte am 30. November 2022 den Argentinier **Oscar Fernandez-Taranco** zum Beigeordneten Generalsekretär für Entwicklungskoordinierung. Er übernahm den Posten von Robert Piper aus Australien, der im Mai 2022 bereits zum Sonderberater für Lösungen von Binnenvertreibungen ernannt wurde. Fernandez-Taranco begann seine Karriere bei den UN als Freiwilliger in Benin vor über 30 Jahren. Seitdem war er sowohl am UN-Amtssitz in New York als auch im Feld tätig, wo er Maßnahmen in den Bereichen Entwicklung, Politik, Friedenskonsolidierung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe weltweit leitete. In den Jahren 2021 bis 2022 war er Sonderberater des Generalsekretärs für die Stärkung der programmpolitischen Integration, von 2014 bis zum Jahr 2021 Beigeordneter Generalsekretär für die Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (DPPA).

Friedenssicherung

Am 2. September 2022 gab UN-Generalsekretär Guterres zwei Ernennungen im Bereich Friedenssicherung bekannt. Die ehemalige Präsidentin Kirgisistans, **Roza Otunbayeva**, wurde zur Sonderbeauftragten und Leiterin der Hilfsmission der UN in Afghanistan (UNAMA)



Natalia Gherman
UN PHOTO/R. BAJORNAS

ernannt und folgt der Kanadierin Deborah Lyons. Otunbayeva war stellvertretende Sonderbeauftragte des Generalsekretärs in der Beobachtermission in Georgien (UNOMIG) (2002–2004) und Mitglied des Hochrangigen Beirats für Mediation.

Abdoulaye Bathily aus Senegal ist Nachfolger von Ján Kubiš als Sonderbeauftragter und Leiter der Unterstützungsmission der UN in Libyen (UNSMIL). Bathily war zuletzt als unabhängiger Experte für die strategische Überprüfung der UNSMIL, davor Sonderbeauftragter für Zentralafrika und Leiter des UN-Regionalbüros für Zentralafrika (UNOCA) in Gabun (2014–2016) (vgl. Personalien, VN, 4/2014, S. 184).

Sekretariat

Zum Untergeneralsekretär für Grundsatzpolitik im Exekutivbüro des Generalsekretärs und Nachfolger von Volker Türk wurde am 7. Oktober 2022 der Politikwissenschaftler **Guy**

Ryder aus Großbritannien ernannt. Ryder war zuvor Generaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Genf und unter anderem für internationale Arbeitsnormen und -rechte zuständig. Seine berufliche Laufbahn bei den UN begann im Jahr 1998 als Direktor des ILO-Büros für Arbeitnehmer-tätigkeiten.

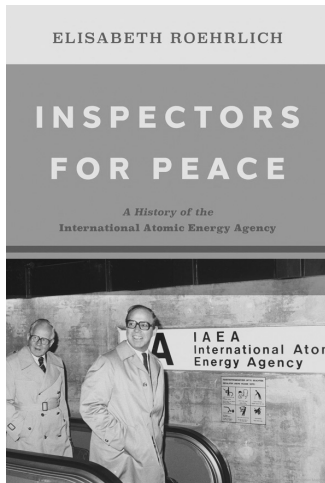
Terrorismus

Am 2. Dezember 2022 ernannte UN-Generalsekretär António Guterres **Natalia Gherman** aus Moldau als Exekutivdirektorin des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (CTED) und Nachfolgerin von Michèle Coninx aus Belgien. Seit 30 Jahren ist die Diplomatin in leitenden Funktionen und der Kon-sensbildung tätig. Die Expertin für regionale und globale Sicherheitsfragen setzt sich für Frieden, Rechtsstaatlichkeit und nachhaltige Entwicklung sowie für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ein. Sie war Ministerin für auswärtige Angelegenheiten und europäische Integration (2013–2016) sowie stellvertretende und im Jahr 2015 amtierende Premierministerin Moldaus. Zuletzt war Gherman Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und Leiterin des Regionalen Zentrums der UN für präventive Diplomatie für Zentralasien (UNRCCA).

Zusammengestellt von Sophie Humer-Hager und Monique Lehmann.

Zwischen Politik und Technologie

Götz Neuneck



Elisabeth Röhrlich

Inspectors for Peace:
A History of the
International Atomic
Energy Agency

Baltimore: John
Hopkins University
Press 2022, 342 S.,
59,95 US-Dollar

Im UN-System ist die im Jahr 1957 gegründete und im Jahr 2005 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnete Internationale Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) eine autonome wissenschaftlich-technische Organisation mit einem Sonderstatus. Ihre Aufgaben sind komplex, vielfältig und widersprüchlich: Einerseits soll sie den Beitrag der Kernenergie zu »Frieden, Gesundheit und Wohlstand weltweit beschleunigen«, andererseits mit Sicherheitskontrollen (Safeguards) sicherstellen, dass spaltbare Materialien, Dienste, Ausrüstung, Anlagen und Informationen der Nukleartechnologie nicht für militärische Zwecke verwendet werden. Im Laufe ihrer 65-jährigen Geschichte hat die IAEA schwere zivile Nuklearkrisen wie jene in Tschernobyl (1986) und Fukushima (2011) aber auch (militärische) Nuklearprogramme in Irak, Iran, Nordkorea und Libyen immer wieder in die Schlagzeilen gebracht. Allein deshalb ist eine historische Aufarbeitung der Debatten um und in der IAEA von großer Bedeutung auch für die UN.

Die österreichische Historikerin Elisabeth Röhrlich hat es sich zur Aufgabe gemacht, unter anderem basierend auf einem neuen Zugang zu IAEA-Archivmaterial, die historische Entwicklung des paradoxen IAEA-Mandats zu vermitteln und anhand von Schlüsselergebnissen aufzuarbeiten. Röhrlich argumentiert, dass die größte Schwäche der IAEA, nämlich unklare Mandate und Methoden, durch internationale Zusammenarbeit letztlich dennoch zu ihrem Erfolg beigetragen haben.

In ihrer Monografie beschreibt die Autorin zunächst das Aufkommen und die Einpassung der Kernenergie in das internationale System zwischen den Jahren 1945 und 1956, also mitten in der Hochzeit des Ost-West-Konflikts. Sie zeichnet die Vorgänge nach und erklärt,

warum die IAEA ausgerechnet in Wien angesiedelt wurde. Der neutrale Status Österreichs, aber auch seine westliche Zugehörigkeit spielten hier eine gewichtige Rolle. In einem weiteren Kapitel geht es um die frühen organisatorischen Entwicklungen und die Konsolidierung der Organisation. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) im Jahr 1970 entwickelte sie eine größere Rolle insbesondere im Bereich der Nichtverbreitung. Auch den oftmals vernachlässigten Nord-Süd-Spannungen und dem steigenden Einfluss des Globalen Südens in der IAEA widmet Röhrlich ein Kapitel.

Das Schlusskapitel beschreibt die heutige Rolle der Organisation als ›Wachhund‹ insbesondere in den 1990er und 2000er Jahren. Der Zweck der IAEA, die Ziele der Vereinten Nationen »Frieden und internationale Kooperation zu unterstützen«, bildete nun eine anhaltende Belastung: Die IAEA wurde unmittelbar auch in politische Fragen von Krieg und Frieden hineingezogen.

Die Schlussfolgerungen fallen angesichts der turbulenten Dekaden, der rasanten Herausforderungen für die IAEA und des erschlossenen Forschungsmaterials recht kurz aus. Deutlich wird, wie wichtige Ereignisse den Charakter und die institutionellen Möglichkeiten der IAEA verändert haben.

Das tadellos geschriebene Buch ist eine umfassende Einführung in die globale Kontrolle einer Energiequelle, die sowohl zum Segen der Menschheit beitragen kann als auch zu deren Zerstörung. Das Werk ist ein beachtenswertes Referenzwerk für zukünftige Arbeiten, die die Geschichte und die Rolle der Internationalen Atomenergie-Organisation im Nuklearzeitalter aufarbeiten wollen.

Blick in den Maschinenraum

Holger Niemann

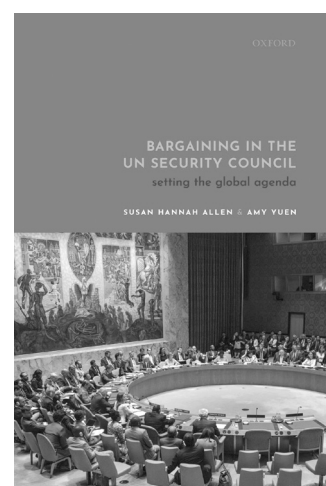
Als zentrale Institution für die Wahrung des Weltfriedens ist der UN-Sicherheitsrat seit jeher Gegenstand intensiver Diskussionen, insbesondere mit Blick auf seine Entscheidungsprozesse. Immer wieder wird der Rat dafür kritisiert, auf internationale Krisen zu spät oder gar nicht zu reagieren. In der öffentlichen Debatte wird dies oft auf den Einfluss der fünf ständigen Ratsmitglieder (Permanent Five – P5) zurückgeführt, die ihr Veto-recht nutzen, um wichtige Entscheidungen zu verhindern und ihre nationalen Interessen durchzusetzen. Wie aber ist dann zu erklären, dass es auf der Agenda und in den Entscheidungsprozessen erhebliche Varianz gibt?

Dieser und anderen Fragen zu Verhandlungsprozessen im Rat gehen Susan Hannah Allen und Amy Yuen in ihrer detaillierten und methodisch komplexen Studie des Sicherheitsrats nach. Im Mittelpunkt stehen jedoch nicht die eigentlichen Entscheidungen über Resolutionen oder Friedensmissionen, sondern die internen Verhandlungen im Vorfeld und die zahlreichen formellen und informellen Regeln der Zusammenarbeit im Rat. Das Buch beschreibt detailliert, wie Themen auf die Agenda des Rates gelangen und wie dies die Entscheidungsprozesse beeinflusst. Die Untersuchung basiert auf rationalistischen Annahmen, die Entscheidungen als Ergebnis strategischer Kosten-Nutzen-Kalküle verstehen, und einem Datensatz, der alle Sitzungsthemen der Jahre 1994 bis 2015 erfasst. Die entsprechenden mathematischen Modelle dürften aber trotz klarer Erläuterungen vermutlich nur Fachleuten verständlich sein.

Die Ergebnisse sind aufschlussreich: Zum einen können die Autorinnen empirisch belegen, dass die Interessen der

P5 tatsächlich in hohem Maße bestimmen, welche Krisen beziehungsweise Themen auf die Agenda des Rates gelangen. Sie zeigen, dass insbesondere Uneinigkeit zwischen den P5 die Wahrscheinlichkeit konkreter Beschlüsse erschwert. Eine besonders prägende Rolle nehmen dabei seit dem Jahr 1990 die USA ein, da sie als einziges Mitglied glaubhaft mit unilateralen Alternativen argumentieren können. Zum anderen präsentieren Allen und Yuen eindrucksvoll, dass die nichtständigen Ratsmitglieder (Elected Ten – E10) einen weitaus größeren Einfluss auf die Themensetzung haben, als weithin vermutet wird. Dabei kommt der monatlich rotierenden Ratspräsidentschaft eine Schlüsselrolle zu. Sie wird von den E10 gezielt für strategische Themensetzung und zur eigenen Profilierung genutzt. Dies gilt insbesondere für Querschnittsthemen, wie etwa Frauen, Frieden und Sicherheit, die weitaus häufiger von den E10 auf die Agenda gesetzt werden.

Angesichts des rationalistischen Forschungsdesigns mit seiner Fokussierung auf strategisches Handeln wird unvorhersehbaren Krisen, Symbolpolitik oder diplomatischen Ritualen nicht zu viel Einfluss zugeschrieben. Die Studie bietet dennoch einen spannenden und höchst informativen Blick auf die internen Dynamiken des Sicherheitsrats. Wie genau Themen auf der Agenda des Rates landen und welche Rolle dabei die P5 und die E10 spielen, ist in dieser Form bislang noch nicht untersucht worden. Das Buch zeigt, dass Verhandlungen im Sicherheitsrat komplexe diplomatische Prozesse sind, bei denen vieles nicht so klar ist, wie es von außen erscheinen mag.



Susan Hannah Allen/
Amy Yuen

**Bargaining in the UN
Security Council.
Setting the Global
Agenda**

Oxford: Oxford
University Press 2022,
225 S.,
65,00 Brit. Pfund

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von November 2022 bis Januar 2023 aufgeführt. Die Auflistung erfolgt chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Friedenssicherungseinsätze	S/RES/2668(2022)	21.12.2022	Der Sicherheitsrat ist sich dessen bewusst, dass das Bewusstsein für die Wichtigkeit der psychischen Gesundheit für das Personal der UN-Friedensmissionen erhöht werden muss. Er legt den truppen- und polizeistellenden Ländern und dem UN-Sekretariat nahe, während des einsatzvorbereitenden Trainings, aber auch nach einem Einsatz, Leistungen im Bereich der psychischen Gesundheit bereitzustellen, um das Personal effektiv dafür zu rüsten, Symptome psychischer Belastung zu erkennen und weitere Anstrengungen zur Förderung einer Kultur des Wohlbefindens und der Fürsorge zu unternehmen.	einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen	S/RES/2663(2022)	30.11.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Ausschusses nach Resolution 1540(2004) für die Überwachung nuklearer, biologischer und chemischer Waffen bis zum 30. November 2032 zu verlängern. Er beschließt, dass der Ausschuss sowohl nach fünf Jahren als auch vor der Verlängerung seines Mandats umfassende Überprüfungen des Standes der Durchführung der Resolution vornehmen und jedes Jahr vor Ende Januar sein Arbeitsprogramm vorlegen wird.	einstimmige Annahme
Myanmar	S/RES/2669(2022)	21.12.2022	Der Sicherheitsrat verlangt die sofortige Beendigung aller Formen von Gewalt und fordert zur Deeskalation der Spannungen auf. Der Rat fordert zudem das Militär Myanmars auf, alle willkürlich inhaftierten Gefangenen, einschließlich Präsident Win Myint und Staatsrätin Aung San Suu Kyi, unverzüglich freizulassen.	+12; -0; =3 (China, Indien, Russland)
Naher Osten	S/RES/2671(2022)	22.12.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 30. Juni 2023 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/RES/2666(2022)	20.12.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmision der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), einschließlich ihrer Kräfteinterventionsbrigade, bis zum 20. Dezember 2023 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, dass die strategischen Prioritäten der MONUSCO darin bestehen, zum Schutz von Zivilpersonen beizutragen und die Stabilisierung und Stärkung der staatlichen Institutionen und die wichtigsten Reformen der staatlichen Strukturen zu unterstützen.	einstimmige Annahme
	S/RES/2667(2022)	20.12.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die in Resolution 1807(2008) festgelegten Ankündigungspflichten von Rüstungslieferungen keine Anwendung mehr finden und ersucht die Regierung, dem Rat bis spätestens 31. Mai 2023 einen vertraulichen Bericht vorzulegen, in dem sie ihre Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Verwaltung, Lagerung, Kennzeichnung, Überwachung und Sicherung der nationalen Waffen- und Munitionsbestände sowie zur Bekämpfung des Handels mit Rüstungsgütern darlegt.	einstimmige Annahme
Sanktionsfragen	S/RES/2664(2022)	9.12.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die Bereitstellung, der Einsatz oder die Zahlung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die notwendig sind, um die rasche Bereitstellung humanitärer Hilfe durch die UN zu gewährleisten, keinen Verstoß gegen das vom Rat oder seinen Sanktionsausschüssen verhängte Einfrieren der Vermögenswerte darstellen. Er beschließt auch, dass diese Bestimmungen auf die Sanktionsregime Anwendung finden, und fordert alle Staaten auf, mit dem Ausschuss und seinem Team für analytische Unterstützung und Sanktionsüberwachung zusammenzuarbeiten.	+14; -0; =1 (Indien)

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Somalia	S/RES/2661(2022)	15.11.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, hinsichtlich der Situation in Somalia die Bestimmungen der Resolution 2607(2021) bis zum 17. November 2022 zu verlängern.	einstimmige Annahme
	S/RES/2662(2022), Anlage A, B	17.11.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Staaten zum Zweck der Herstellung von Frieden und Stabilität in Somalia dadurch, dass Al-Shabaab und andere Akteure, die den Frieden und die Sicherheit zu untergraben suchen, an der Erlangung von Waffen und Munition gehindert werden, die erforderlichen Maßnahmen treffen, um alle Lieferungen von Waffen und militärischem Gerät nach Somalia zu verhindern. Er beschließt ferner, das Mandat der Sachverständigen-gruppe bis zum 15. Dezember 2023 zu verlängern.	+11, –0; =4 (China, Gabun, Ghana, Russland)
	S/RES/2670(2022)	21.12.2022	Der Sicherheitsrat verweist auf das vom Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union (AU) unterstützte Ersuchen Somalias, die operative Frist für den Abschluss der Verringerung der Personalstärke der Übergangsmmission der Afrikanischen Union in Somalia (ATMIS) um 2000 Kräfte auf den 30. Juni 2023 zu verlegen. Er beschließt, spätestens am 31. März 2023 eine offizielle Sitzung des Sicherheitsrats über den Übergang in Somalia einzuberufen, an der Somalia, die AU, die Europäische Union und die truppenstellenden Länder teilnehmen.	einstimmige Annahme
Sudan/Südsudan	S/RES/2660(2022)	14.11.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interims-Sicherheits-truppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) sowie ihre Aufgaben bis zum 15. November 2023 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Syrien	S/RES/2672(2023)	9.1.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, die Verlängerung der Beschlüsse in den Ziffern 2 und 3 der Resolution 2165(2014) nur für den Grenz-übergang Bab al-Hawa bis zum 10. Juli 2023 zu bestätigen, und ersucht den Generalsekretär, spätestens bis zum 10. Juni 2023 einen Sonderbericht über den humanitären Bedarf in Syrien vorzulegen.	einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2022/7	15.12.2022	Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis darüber, dass die Bedrohung durch den Terrorismus in allen seinen Erscheinungsformen in verschiedenen Regionen der Welt zugenommen hat und diffuser geworden ist, auch durch die Nutzung neuer und aufkommender Technologien für terroristische Zwecke, wobei er feststellt, dass technologische Innovationen auch bedeutende Möglichkeiten zur Bekämpfung des Terrorismus bieten können. Der Rat begrüßt in dieser Hinsicht die Annahme der Erklärung von Delhi über die Bekämpfung der Nutzung neuer und aufkommender Technologien für terroristische Zwecke durch den Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus und fordert den Ausschuss auf zu erwägen, mit Unterstützung seines Exekutivdirektoriums einen Katalog nicht verbindlicher Leitgrundsätze auszuarbeiten.	
	S/RES/2665(2022), Anlage	16.12.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Staaten im Hinblick auf die als Taliban bezeichneten Personen und Einrichtungen weiterhin die nach Ziffer 1 der Resolution 2255(2015) geforderten Maßnahmen ergreifen. Er beschließt zudem, dass das nach Resolution 1526 (2004) eingesetzte 1267/1988-Team für analytische Unterstützung und Sanktionsüberwachung den Ausschuss für weitere zwölf Monate unterstützt.	einstimmige Annahme
Zentralafrikani-sche Republik	S/RES/2659(2022)	14.11.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) bis zum 15. November 2023 zu verlängern. Er beschließt außerdem, dass das Mandat der MINUSCA darauf ausgerichtet ist, eine mehrjährige strategische Vision zur Schaffung der politischen, sicherheitsbezogenen und institutionellen Bedingungen voranzubringen, die der nationalen Aussöhnung und einem dauerhaften Frieden förderlich sind, und ersucht die MINUSCA, ihre Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern, um die Durchführung ihres Mandats zu unterstützen, ihren Schutz zu erhöhen und ein Bewusstsein für ihr Mandat und ihre Rolle zu schaffen.	+12; –0; =3 (China, Gabun, Russland)

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

Die Tabellen 1 und 2 zu den Mitgliedstaaten geben den Stand vom Jahresbeginn 2023 wieder. **Tabelle 1** führt die 193 Mitglieder in alphabetischer Reihenfolge mit den Daten ihrer Aufnahme auf. **Tabelle 2** gruppiert die Mitgliedstaaten nach Regionalgruppen. **Tabelle 3** ordnet die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße. Die Zahlen sind der 72. Ausgabe des ›Demographic Yearbook 2021‹ der UN entnommen. Die Angabe für Sudan stammt von der Webseite der Regierung. **Tabelle 4** ordnet die Mitgliedstaaten nach der Bevölkerungszahl im Juli 2022. Diese Zahlen fußen auf der im Juli 2022 veröffentlichten Übersicht ›World Population Prospects 2022‹ der Abteilung für Bevölkerungsfragen in der UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UNDESA). In **Tabelle 5** sind die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Wirtschaftsleistung im Jahr 2021 aufgeführt. Quelle ist die ›World Development Indicators Database‹ der Weltbank vom 1. Juli 2022.

Die Mitgliedstaaten in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten (Tabelle 1)

1. Ägypten	24.10.1945	67. Italien	14.12.1955	133. Paraguay	24.10.1945
2. Äquatorialguinea	12.11.1968	68. Jamaika	18.9.1962	134. Peru	31.10.1945
3. Äthiopien	13.11.1945	69. Japan	18.12.1956	135. Philippinen	24.10.1945
4. Afghanistan	19.11.1946	70. Jemen	30.9.1947	136. Polen	24.10.1945
5. Albanien	14.12.1955	71. Jordanien	14.12.1955	137. Portugal	14.12.1955
6. Algerien	8.10.1962	72. Kambodscha	14.12.1955	138. Ruanda	18.9.1962
7. Andorra	28.7.1993	73. Kamerun	20.9.1960	139. Rumänien	14.12.1955
8. Angola	1.12.1976	74. Kanada	9.11.1945	140. Russland	24.10.1945
9. Antigua und Barbuda	11.11.1981	75. Kap Verde	16.9.1975	141. Salomonen	19.9.1978
10. Argentinien	24.10.1945	76. Kasachstan	2.3.1992	142. Samoa	1.12.1964
11. Armenien	2.3.1992	77. Katar	21.9.1971	143. Samoa	15.12.1976
12. Aserbaidschan	2.3.1992	78. Kenia	16.12.1963	144. San Marino	2.3.1992
13. Australien	1.11.1945	79. Kirgisistan	2.3.1992	145. São Tomé und Príncipe	16.9.1975
14. Bahamas	18.9.1973	80. Kiribati	14.9.1999	146. Saudi-Arabien	24.10.1945
15. Bahrain	21.9.1971	81. Kolumbien	5.11.1945	147. Schweden	19.11.1946
16. Bangladesch	17.9.1974	82. Komoren	12.11.1975	148. Schweiz	10.9.2002
17. Barbados	9.12.1966	83. Kongo (Demokr. Republik)	20.9.1960	149. Senegal	28.9.1960
18. Belarus	24.10.1945	84. Kongo (Republik)	20.9.1960	150. Serbien	1.11.2000
19. Belgien	27.12.1945	85. Korea (Demokr. Volksrepublik)	17.9.1991	151. Seychellen	21.9.1976
20. Belize	25.9.1981	86. Korea (Republik)	17.9.1991	152. Sierra Leone	27.9.1961
21. Benin	20.9.1960	87. Kroatien	22.5.1992	153. Simbabwe	25.8.1980
22. Bhutan	21.9.1971	88. Kuba	24.10.1945	154. Singapur	21.9.1965
23. Bolivien	14.11.1945	89. Kuwait	14.5.1963	155. Slowakei	19.1.1993
24. Bosnien und Herzegowina	22.5.1992	90. Laos	14.12.1955	156. Slowenien	22.5.1992
25. Botsuana	17.10.1966	91. Lesotho	17.10.1966	157. Somalia	20.9.1960
26. Brasilien	24.10.1945	92. Lettland	17.9.1991	158. Spanien	14.12.1955
27. Brunei Darussalam	21.9.1984	93. Libanon	24.10.1945	159. Sri Lanka	14.12.1955
28. Bulgarien	14.12.1955	94. Liberia	2.11.1945	160. St. Kitts und Nevis	23.9.1983
29. Burkina Faso	20.9.1960	95. Libyen	14.12.1955	161. St. Lucia	18.9.1979
30. Burundi	18.9.1962	96. Liechtenstein	18.9.1990	162. St. Vincent und die Grenadinen	16.9.1980
31. Chile	24.10.1945	97. Litauen	17.9.1991	163. Sudan	12.11.1956
32. China	24.10.1945	98. Luxemburg	24.10.1945	164. Südafrika	7.11.1945
33. Costa Rica	2.11.1945	99. Madagaskar	20.9.1960	165. Südsudan	14.7.2011
34. Côte d'Ivoire	20.9.1960	100. Malawi	1.12.1964	166. Suriname	4.12.1975
35. Dänemark	24.10.1945	101. Malaysia	17.9.1957	167. Syrien	24.10.1945
36. Deutschland	18.9.1973	102. Malediven	21.9.1965	168. Tadschikistan	2.3.1992
37. Dominica	18.12.1978	103. Mali	28.9.1960	169. Tansania	14.12.1961
38. Dominikanische Republik	24.10.1945	104. Malta	1.12.1964	170. Thailand	16.12.1946
39. Dschibuti	20.9.1977	105. Marokko	12.11.1956	171. Timor-Leste	27.9.2002
40. Ecuador	21.12.1945	106. Marshallinseln	17.9.1991	172. Togo	20.9.1960
41. El Salvador	24.10.1945	107. Mauretanien	27.10.1961	173. Tonga	14.9.1999
42. Eritrea	28.5.1993	108. Mauritius	24.4.1968	174. Trinidad und Tobago	18.9.1962
43. Estland	17.9.1991	109. Mexiko	7.11.1945	175. Tschad	20.9.1960
44. Eswatini	24.9.1968	110. Mikronesien	17.9.1991	176. Tschechien	19.1.1993
45. Fidschi	13.10.1970	111. Moldau	2.3.1992	177. Türkei	24.10.1945
46. Finnland	14.12.1955	112. Monaco	28.5.1993	178. Tunesien	12.11.1956
47. Frankreich	24.10.1945	113. Mongolei	27.10.1961	179. Turkmenistan	2.3.1992
48. Gabun	20.9.1960	114. Montenegro	28.6.2006	180. Tuvalu	5.9.2000
49. Gambia	21.9.1965	115. Mosambik	16.9.1975	181. Uganda	25.10.1962
50. Georgien	31.7.1992	116. Myanmar	19.4.1948	182. Ukraine	24.10.1945
51. Ghana	8.3.1957	117. Namibia	23.4.1990	183. Ungarn	14.12.1955
52. Grenada	17.9.1974	118. Nauru	14.9.1999	184. Uruguay	18.12.1945
53. Griechenland	25.10.1945	119. Nepal	14.12.1955	185. Usbekistan	2.3.1992
54. Guatemala	21.11.1945	120. Neuseeland	24.10.1945	186. Vanuatu	15.9.1981
55. Guinea	12.12.1958	121. Nicaragua	24.10.1945	187. Venezuela	15.11.1945
56. Guinea-Bissau	17.9.1974	122. Niederlande	10.12.1945	188. Vereinigte Arabische Emirate	9.12.1971
57. Guyana	20.9.1966	123. Niger	20.9.1960	189. Vereinigtes Königreich	24.10.1945
58. Haiti	24.10.1945	124. Nigeria	7.10.1960	190. Vereinigte Staaten von Amerika	24.10.1945
59. Honduras	17.12.1945	125. Nordmazedonien	8.4.1993	191. Vietnam	20.9.1977
60. Indien	30.10.1945	126. Norwegen	27.11.1945	192. Zentralafrikanische Republik	20.9.1960
61. Indonesien	28.9.1950	127. Österreich	14.12.1955	193. Zypern	20.9.1960
62. Irak	21.12.1945	128. Oman	7.10.1971		
63. Iran	24.10.1945	129. Pakistan	30.9.1947		
64. Irland	14.12.1955	130. Palau	15.12.1994		
65. Island	19.11.1946	131. Panama	13.11.1945		
66. Israel	11.5.1949	132. Papua-Neuguinea	10.10.1975		

Sonstige Staaten
Staat Palästina
Vatikanstadt

Die Mitgliedstaaten nach Regionalgruppen (Tabelle 2)

Afrikanische Staaten

1. Ägypten
2. Äquatorialguinea
3. Äthiopien
4. Algerien
5. Angola
6. Benin
7. Botsuana
8. Burkina Faso
9. Burundi
10. Côte d'Ivoire
11. Dschibuti
12. Eritrea
13. Eswatini
14. Gabun
15. Gambia
16. Ghana
17. Guinea
18. Guinea-Bissau
19. Kamerun
20. Kap Verde
21. Kenia
22. Komoren
23. Kongo (Demokr. Republik)
24. Kongo (Republik)
25. Lesotho
26. Liberia
27. Libyen
28. Madagaskar
29. Malawi
30. Mali
31. Marokko
32. Mauretanien
33. Mauritius
34. Mosambik
35. Namibia
36. Niger
37. Nigeria
38. Ruanda
39. Sambia
40. São Tomé und Príncipe
41. Senegal
42. Seychellen
43. Sierra Leone
44. Simbabwe
45. Somalia
46. Sudan
47. Südafrika
48. Südsudan
49. Tansania
50. Togo
51. Tschad
52. Tunesien
53. Uganda
54. Zentralafrikanische Republik

Asiatisch-pazifische Staaten

1. Afghanistan
2. Bahrain
3. Bangladesch
4. Bhutan
5. Brunei Darussalam
6. China
7. Fidschi
8. Indien
9. Indonesien
10. Irak
11. Iran
12. Japan
13. Jemen
14. Jordanien
15. Kambodscha
16. Kasachstan
17. Katar
18. Kirgisistan
19. Korea (Demokr. Volksrepublik)
20. Korea (Republik)
21. Kuwait
22. Laos
23. Libanon
24. Malaysia
25. Malediven
26. Marshallinseln
27. Mikronesien
28. Mongolei
29. Myanmar
30. Nauru
31. Nepal
32. Oman
33. Pakistan
34. Palau
35. Papua-Neuguinea
36. Philippinen
37. Salomonen
38. Samoa
39. Saudi-Arabien
40. Singapur
41. Sri Lanka
42. Syrien
43. Tadschikistan
44. Thailand
45. Timor-Leste
46. Tonga
47. Turkmenistan
48. Tuvalu
49. Usbekistan
50. Vanuatu
51. Vereinigte Arabische Emirate
52. Vietnam
53. Zypern

Lateinamerikanische und karibische Staaten

1. Antigua und Barbuda
2. Argentinien
3. Bahamas
4. Barbados
5. Belize
6. Bolivien
7. Brasilien
8. Chile
9. Costa Rica
10. Dominica
11. Dominikanische Republik
12. Ecuador
13. El Salvador
14. Grenada
15. Guatemala
16. Guyana
17. Haiti
18. Honduras
19. Jamaika
20. Kolumbien
21. Kuba
22. Mexiko
23. Nicaragua
24. Panama
25. Paraguay
26. Peru
27. St. Kitts und Nevis
28. St. Lucia
29. St. Vincent und die Grenadinen
30. Suriname
31. Trinidad und Tobago
32. Uruguay
33. Venezuela

Osteuropäische Staaten

1. Albanien
2. Armenien
3. Aserbaidschan
4. Belarus
5. Bosnien und Herzegowina
6. Bulgarien
7. Estland
8. Georgien
9. Kroatien
10. Lettland
11. Litauen
12. Moldau (Republik)

* wird bei Wahlen als Mitglied dieser Gruppe geführt; außerdem Mitglied der Regionalgruppe der asiatisch-pazifischen Staaten

** wird bei Wahlen der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten zugerechnet

*** wird keiner Regionalgruppe zugeordnet

13. Montenegro
14. Nordmazedonien
15. Polen
16. Rumänien
17. Russland
18. Serbien
19. Slowakei
20. Slowenien
21. Tschechien
22. Ukraine
23. Ungarn

Westeuropäische und andere Staaten

1. Andorra
2. Australien
3. Belgien
4. Dänemark
5. **Deutschland**
6. Finnland
7. Frankreich
8. Griechenland
9. Irland
10. Island
11. Israel
12. Italien
13. Kanada
14. Liechtenstein
15. Luxemburg
16. Malta
17. Monaco
18. Neuseeland
19. Niederlande
20. Norwegen
21. Österreich
22. Portugal
23. San Marino
24. Schweden
25. Schweiz
26. Spanien
27. Türkei*
28. Vereinigtes Königreich

Ohne Gruppenzugehörigkeit

1. Vereinigte Staaten von Amerika**
2. Kiribati***

Die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße (Fläche in Quadratkilometern) (Tabelle 3)

1. Russland	17 098 246	30. Tansania	947 303	59. Paraguay	406 752
2. Kanada	9 984 670	31. Venezuela	929 690	60. Simbabwe	390 757
3. Vereinigte Staaten von Amerika	9 833 517	32. Nigeria	923 768	61. Japan	377 930
4. China	9 600 000	33. Namibia	825 229	62. Deutschland	357 581
5. Brasilien	8 510 346	34. Mosambik	799 380	63. Kongo (Republik)	342 000
6. Australien	7 692 024	35. Pakistan	796 095	64. Finnland	336 884
7. Indien	3 287 263	36. Türkei	783 562	65. Vietnam	331 340
8. Argentinien	2 796 427	37. Chile	756 102	66. Malaysia	330 621
9. Kasachstan	2 724 902	38. Sambia	752 612	67. Norwegen	323 772
10. Algerien	2 381 741	39. Myanmar	676 577	68. Côte d'Ivoire	322 462
11. Kongo (Demokr. Republik)	2 345 410	40. Südsudan	658 841	69. Polen	312 679
12. Saudi-Arabien	2 206 714	41. Afghanistan	652 864	70. Oman	309 980
13. Mexiko	1 964 375	42. Somalia	637 657	71. Italien	302 068
14. Indonesien	1 910 931	43. Zentralafrikanische Republik	622 984	72. Philippinen	300 000
15. Sudan	1 882 000	44. Ukraine	603 500	73. Burkina Faso	270 764
16. Libyen	1 676 198	45. Kenia	591 958	74. Neuseeland	268 107
17. Iran	1 630 848	46. Madagaskar	587 041	75. Gabun	267 668
18. Mongolei	1 564 116	47. Botswana	582 000	76. Ecuador	257 215
19. Peru	1 285 216	48. Frankreich	551 500	77. Guinea	245 836
20. Tschad	1 284 000	49. Jemen	527 968	78. Vereinigtes Königreich	244 376
21. Niger	1 267 000	50. Thailand	513 140	79. Uganda	241 550
22. Angola	1 246 700	51. Spanien	506 009	80. Ghana	238 537
23. Mali	1 240 192	52. Turkmenistan	488 100	81. Rumänien	238 398
24. Südafrika	1 221 037	53. Kamerun	475 650	82. Laos	236 800
25. Kolumbien	1 141 748	54. Papua-Neuguinea	462 840	83. Guyana	214 969
26. Äthiopien	1 104 300	55. Usbekistan	448 969	84. Belarus	207 600
27. Bolivien	1 098 581	56. Marokko	446 550	85. Kirgisistan	199 949
28. Mauretanien	1 030 700	57. Schweden	438 574	86. Senegal	196 712
29. Ägypten	1 002 000	58. Irak	435 052	87. Syrien	185 180

88. Kambodscha	181 039	124. Kroatien	56 594	160. Jamaika	10 991
89. Uruguay	173 626	125. Bosnien und Herzegowina	51 209	161. Libanon	10 452
90. Suriname	163 820	126. Costa Rica	51 100	162. Zypern	9 251
91. Tunesien	163 610	127. Slowakei	49 035	163. Brunei Darussalam	5 765
92. Bangladesch	148 460	128. Dominikanische Republik	48 671	164. Trinidad und Tobago	5 127
93. Nepal	147 181	129. Estland	45 399	165. Kap Verde	4 033
94. Tadschikistan	141 400	130. Dänemark	42 947	166. Samoa	2 842
95. Griechenland	131 957	131. Niederlande	41 543	167. Luxemburg	2 586
96. Nicaragua	130 373	132. Schweiz	41 291	168. Komoren	2 235
97. Eritrea	121 144	133. Bhutan	38 394	169. Mauritius	1 979
98. Korea (Demokr. Volksrepublik)	120 538	134. Guinea-Bissau	36 125	170. São Tomé und Príncipe	964
99. Benin	114 763	135. Moldau	33 847	171. Bahrain	778
100. Honduras	112 492	136. Belgien	30 528	172. Dominica	750
101. Liberia	111 369	137. Lesotho	30 355	173. Tonga	747
102. Bulgarien	110 372	138. Armenien	29 743	174. Singapur	729
103. Kuba	109 884	139. Salomonen	28 896	175. Kiribati	726
104. Guatemala	108 889	140. Albanien	28 748	176. Mikronesien	702
105. Island	103 000	141. Äquatorialguinea	28 051	177. St. Lucia	616
106. Korea (Republik)	100 413	142. Burundi	27 834	178. Andorra	468
107. Malawi	94 552	143. Haiti	27 750	179. Palau	459
108. Ungarn	93 025	144. Ruanda	26 338	180. Seychellen	457
109. Portugal	92 225	145. Nordmazedonien	25 713	181. Antigua und Barbuda	442
110. Jordanien	89 318	146. Dschibuti	23 200	182. Barbados	431
111. Serbien	88 444	147. Belize	22 965	183. St. Vincent und die Grenadinen	389
112. Aserbaidshjan	86 600	148. Israel	22 072	184. Grenada	345
113. Österreich	83 878	149. El Salvador	21 041	185. Malta	315
114. Tschechien	78 871	150. Slowenien	20 273	186. Malediven	300
115. Panama	75 320	151. Fidschi	18 272	187. St. Kitts und Nevis	261
116. Sierra Leone	72 300	152. Kuwait	17 818	188. Marshallinseln	181
117. Vereinigte Arabische Emirate	71 024	153. Eswatini	17 363	189. Liechtenstein	160
118. Irland	69 825	154. Timor-Leste	14 919	190. San Marino	61
119. Georgien	69 700	155. Bahamas	13 940	191. Tuvalu	26
120. Sri Lanka	65 610	156. Montenegro	13 888	192. Nauru	21
121. Litauen	65 286	157. Vanuatu	12 189	193. Monaco	2
122. Lettland	64 594	158. Katar	11 637		
123. Togo	56 785	159. Gambia	11 295		

Die Mitgliedstaaten nach Bevölkerungszahl (in Tausend) (Tabelle 4)

1. China	1 425 887	48. Mosambik	32 970	95. Belarus	9 535
2. Indien	1 417 173	49. Nepal	30 548	96. Vereinigte Arabische Emirate	9 441
3. Vereinigte Staaten von Amerika	338 290	50. Madagaskar	29 612	97. Israel	9 038
4. Indonesien	275 501	51. Venezuela	28 302	98. Österreich	8 940
5. Pakistan	235 825	52. Côte d'Ivoire	28 161	99. Togo	8 849
6. Nigeria	218 541	53. Kamerun	27 915	100. Schweiz	8 740
7. Brasilien	215 313	54. Niger	26 208	101. Sierra Leone	8 606
8. Bangladesch	171 186	55. Australien	26 177	102. Laos	7 529
9. Russland	144 713	56. Korea (Demokr. Volksrepublik)	26 069	103. Serbien	7 221
10. Mexiko	127 504	57. Burkina Faso	22 674	104. Nicaragua	6 948
11. Japan	123 952	58. Mali	22 594	105. Libyen	6 812
12. Äthiopien	123 380	59. Syrien	22 125	106. Bulgarien	6 782
13. Philippinen	115 559	60. Sri Lanka	21 832	107. Paraguay	6 781
14. Ägypten	110 990	61. Malawi	20 405	108. Kirgisistan	6 631
15. Kongo (Demokr. Republik)	99 010	62. Sambia	20 018	109. Turkmenistan	6 431
16. Vietnam	98 187	63. Rumänien	19 659	110. El Salvador	6 336
17. Iran	88 551	64. Chile	19 604	111. Singapur	5 976
18. Türkei	85 341	65. Kasachstan	19 398	112. Kongo	5 970
19. Deutschland	83 370	66. Ecuador	18 001	113. Dänemark	5 882
20. Thailand	71 697	67. Guatemala	17 844	114. Slowakei	5 643
21. Vereinigtes Königreich	67 509	68. Tschad	17 723	115. Zentralafrikanische Republik	5 579
22. Tansania	65 498	69. Somalia	17 598	116. Finnland	5 541
23. Frankreich	64 627	70. Niederlande	17 564	117. Libanon	5 490
24. Südafrika	59 894	71. Senegal	17 316	118. Norwegen	5 434
25. Italien	59 037	72. Kambodscha	16 768	119. Liberia	5 303
26. Myanmar	54 179	73. Simbabwe	16 321	120. Neuseeland	5 185
27. Kenia	54 027	74. Guinea	13 859	121. Costa Rica	5 181
28. Kolumbien	51 874	75. Ruanda	13 777	122. Irland	5 023
29. Korea (Republik)	51 816	76. Benin	13 353	123. Mauretanien	4 736
30. Spanien	47 559	77. Burundi	12 890	124. Oman	4 576
31. Uganda	47 250	78. Tunesien	12 356	125. Panama	4 409
32. Sudan	46 874	79. Bolivien	12 224	126. Kuwait	4 269
33. Argentinien	45 510	80. Belgien	11 656	127. Kroatien	4 030
34. Algerien	44 903	81. Haiti	11 585	128. Georgien	3 744
35. Irak	44 496	82. Jordanien	11 286	129. Eritrea	3 684
36. Afghanistan	41 129	83. Dominikanische Republik	11 229	130. Uruguay	3 423
37. Polen	39 857	84. Kuba	11 212	131. Mongolei	3 398
38. Ukraine	39 702	85. Südsudan	10 913	132. Moldau	3 273
39. Kanada	38 454	86. Schweden	10 549	133. Bosnien und Herzegowina	3 234
40. Marokko	37 458	87. Tschechische Republik	10 494	134. Albanien	2 842
41. Saudi-Arabien	36 409	88. Honduras	10 433	135. Jamaika	2 827
42. Angola	35 589	89. Griechenland	10 385	136. Armenien	2 780
43. Usbekistan	34 628	90. Aserbaidshjan	10 358	137. Litauen	2 750
44. Peru	34 050	91. Portugal	10 271	138. Gambia	2 706
45. Malaysia	33 938	92. Papua-Neuguinea	10 143	139. Katar	2 695
46. Jemen	33 697	93. Ungarn	9 967	140. Botsuana	2 630
47. Ghana	33 476	94. Tadschikistan	9 953	141. Gabun	2 567

142. Lesotho	2 389	160. Salomonen	782	178. Mikronesien	125
143. Slowenien	2 306	161. Luxemburg	724	179. Seychellen	114
144. Guinea-Bissau	2 120	162. Montenegro	648	180. Tonga	107
145. Nordmazedonien	2 106	163. Suriname	627	181. St. Vincent und die Grenadinen	107
146. Lettland	2 094	164. Kap Verde	618	182. Antigua und Barbuda	104
147. Äquatorialguinea	1 851	165. Malta	593	183. Andorra	94
148. Trinidad und Tobago	1 675	166. Malediven	533	184. Dominica	80
149. Bahrain	1 531	167. Brunei Darussalam	524	185. St. Kitts und Nevis	73
150. Timor-Leste	1 472	168. Bahamas	449	186. Marshallinseln	48
151. Estland	1 341	169. Belize	410	187. Liechtenstein	42
152. Mauritius	1 326	170. Island	405	188. Monaco	39
153. Zypern	1 299	171. Vanuatu	373	189. San Marino	36
154. Eswatini	1 251	172. Barbados	327	190. Palau	34
155. Dschibuti	1 202	173. São Tomé und Príncipe	282	191. Nauru	18
156. Fidschi	1 121	174. Samoa	227	192. Tuvalu	13
157. Komoren	930	175. St. Lucia	222	193. Nauru	11
158. Guyana	837	176. Kiribati	180		
159. Bhutan	809	177. Grenada	131		

Die Mitgliedstaaten nach Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt in Millionen US-Dollar) (Tabelle 5)

1. Vereinigte Staaten von Amerika	22 996 100	66. Guatemala	85 986	131. Armenien	13 861
2. China	17 734 063	67. Oman	85 869	132. Moldau	13 679
3. Japan	4 937 422	68. Sri Lanka	84 519	133. Jamaika	13 638
4. Deutschland	4 223 116	69. Bulgarien	80 271	134. Malawi	12 627
5. Vereinigtes Königreich	3 186 860	70. Ghana	77 594	135. Kongo (Republik)	12 524
6. Indien	3 173 398	71. Angola	72 547	136. Äquatorialguinea	12 269
7. Frankreich	2 937 473	72. Côte d'Ivoire	69 765	137. Namibia	12 236
8. Italien	2 099 880	73. Usbekistan	69 239	138. Tschad	11 780
9. Kanada	1 990 762	74. Belarus	68 219	139. Bahamas	11 209
10. Korea (Republik)	1 798 534	75. Kroatien	67 838	140. Mauritius	11 157
11. Russland	1 775 800	76. Tansania	67 775	141. Ruanda	11 070
12. Brasilien	1 608 981	77. Litauen	65 504	142. Tadschikistan	8 746
13. Australien	1 542 660	78. Myanmar	65 068	143. Kirgisistan	8 543
14. Spanien	1 425 277	79. Costa Rica	64 282	144. Togo	8 413
15. Mexiko	1 293 038	80. Panama	63 605	145. Mauretanien	8 228
16. Indonesien	1 186 093	81. Serbien	63 068	146. Guyana	7 409
17. Niederlande	1 018 007	82. Slowenien	61 526	147. Somalia	7 293
18. Saudi-Arabien	833 541	83. Uruguay	59 320	148. Monaco	6 816
19. Türkei	815 272	84. Aserbaidtschan	54 622	149. Liechtenstein	6 427
20. Schweiz	812 867	85. Kongo (Demokr. Republik)	53 959	150. Montenegro	5 809
21. Polen	674 048	86. Tunesien	46 840	151. Eswatini	4 941
22. Schweden	627 438	87. Jordanien	45 244	152. Barbados	4 901
23. Belgien	599 879	88. Kamerun	45 239	153. Malediven	4 890
24. Thailand	505 982	89. Turkmenistan	45 231	154. Fidschi	4 592
25. Irland	498 560	90. Libyen	41 880	155. Sierra Leone	4 200
26. Argentinien	491 493	91. Uganda	40 435	156. Liberia	3 487
27. Norwegen	482 437	92. Bolivien	40 408	157. Dschibuti	3 371
28. Israel	481 591	93. Paraguay	38 987	158. Andorra	3 330
29. Österreich	477 082	94. Lettland	38 873	159. Burundi	2 902
30. Nigeria	440 777	95. Bahrain	38 869	160. Suriname	2 862
31. Südafrika	419 946	96. Nepal	36 289	161. Lesotho	2 518
32. Bangladesch	416 265	97. Estland	36 263	162. Zentralafrikanische Republik	2 516
33. Ägypten	404 143	98. Sudan	34 326	163. Bhutan	2 315
34. Dänemark	397 104	99. El Salvador	28 737	164. Gambia	2 078
35. Singapur	396 987	100. Honduras	28 489	165. Timor-Leste	1 959
36. Philippinen	394 086	101. Zypern	27 719	166. Kap Verde	1 936
37. Malaysia	372 701	102. Senegal	27 625	167. Belize	1 790
38. Vietnam	362 638	103. Kambodscha	26 961	168. St. Lucia	1 765
39. Vereinigte Arabische Emirate	358 869	104. Papua-Neuguinea	26 594	169. Salomonen	1 645
40. Pakistan	346 343	105. Simbabwe	26 218	170. Guinea-Bissau	1 639
41. Chile	317 059	106. Island	25 459	171. San Marino	1 545
42. Kolumbien	314 322	107. Bosnien und Herzegowina	22 572	172. Antigua und Barbuda	1 471
43. Finnland	299 155	108. Trinidad und Tobago	21 392	173. Komoren	1 328
44. Rumänien	284 088	109. Sambia	21 203	174. Seychellen	1 320
45. Tschechien	282 341	110. Jemen	21 062	175. Grenada	1 122
46. Neuseeland	249 992	111. Haiti	20 944	176. Vanuatu	983
47. Portugal	249 886	112. Afghanistan	20 116	177. St. Kitts und Nevis	976
48. Iran	231 548	113. Burkina Faso	19 738	178. St. Vincent und die Grenadinen	890
49. Peru	223 249	114. Mali	19 144	179. Samoa	788
50. Griechenland	216 241	115. Laos	18 827	180. São Tomé und Príncipe	547
51. Irak	207 889	116. Georgien	18 700	181. Dominica	546
52. Ukraine	200 086	117. Gabun	18 269	182. Tonga	489
53. Kasachstan	190 814	118. Albanien	18 260	183. Mikronesien	404
54. Ungarn	182 281	119. Libanon	18 077	184. Palau	258
55. Katar	179 571	120. Benin	17 786	185. Marshallinseln	249
56. Algerien	167 983	121. Botswana	17 614	186. Kiribati	181
57. Marokko	132 725	122. Malta	17 190	187. Nauru	133
58. Slowakei	114 871	123. Mosambik	16 096	188. Tuvalu	63
59. Äthiopien	111 271	124. Guinea	15 851		
60. Kenia	110 347	125. Mongolei	15 098		
61. Kuba	107 352	126. Niger	14 951		
62. Ecuador	106 166	127. Madagaskar	14 637		
63. Kuwait	105 960	128. Nicaragua	14 013		
64. Dominikanische Republik	94 243	129. Brunei Darussalam	14 007		
65. Luxemburg	86 711	130. Nordmazedonien	13 879		

Für folgende Staaten liegen keine Daten vor:
Eritrea
Korea (Demokr. Volksrepublik)
Südsudan
Syrien
Venezuela

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

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

Druck und Verlag:

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag,
ein Unternehmen der Franz Steiner Verlag GmbH
Birkenwaldstraße 44, 70191 Stuttgart
Telefon: +49 (0)711 | 2582-204
Telefax: +49 (0)711 | 2582-390
E-Mail: service@bwv-verlag.de
Internet: www.bwv-verlag.de

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

Bezugsbedingungen:

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

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

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

Ehrevorsitzender

Detlef Dzembritzki

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Detlef Dzembritzki
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Barbara Hendricks
Dr. Christoph Heusgen
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Inge Kaul †
Karin Kortmann
Silvie Kreibiel
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Barbara Lochbihler
Winfried Nachtwei
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
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Heidemarie Wiczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

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

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

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

Vorschau

Die nächste Ausgabe, Heft 2/2023, zum Thema »Humanitäre Hilfe« erscheint im April 2023.

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