



VEREINTE NATIONEN

4|24

72. Jahrgang | Seite 145–192
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Vereint für die Zukunft?

Von ›UN75‹ zum Zukunftsgipfel

Nudhara Yusuf · Muznah Siddiqui

»Der richtige Gipfel zum entscheidenden Zeitpunkt.«

Interview mit Michèle Griffin, Direktorin und Leiterin
des UN-Teams für den Zukunftsgipfel

Zukunftspakt: Ein Turbo für den Multilateralismus?

Marianne Beisheim · Jens Martens

Der Gipfel der Zukunft

Liebe Leserinnen und Leser,

vom 22. bis 23. September 2024 wird in New York der UN-Zukunftsgipfel stattfinden, auf dem die Mitgliedstaaten einen Zukunftspakt, einen Globalen Digitalpakt sowie eine Erklärung für die künftigen Generationen verabschieden werden. Es geht darum, den Multilateralismus neu zu beleben, die UN fit für die Zukunft zu machen sowie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) endlich global umzusetzen. Die Idee von UN-Generalsekretär António Guterres, einen derartigen Gipfel zu organisieren, kam nicht von ungefähr: Schon seit einigen Jahren nehmen politische Spannungen auch im UN-System zu und spätestens die COVID-19-Pandemie führte der Menschheit erneut vor Augen, dass grenzüberschreitende Probleme nur gemeinsam gelöst werden können. Nach nunmehr vier Jahren der Vorbereitungen, Verhandlungen und auch Verhärtungen der Konfliktlinien können die zahlreichen Maßnahmen endlich verabschiedet werden. Schließlich kommt es auf den Nachfolgeprozess an, damit das Vereinbarte umgesetzt wird. Denn es geht um nichts weniger als die Zukunft der Menschheit und des Planeten. In diesem Heft beleuchten die Autorinnen und Autoren den bevorstehenden Zukunftsgipfel, den Verhandlungsprozess sowie die unterschiedlichen Erwartungen an den Gipfel.

Die Vorbereitungen des Zukunftsgipfels gehen auf einen Prozess zurück, der im Jahr 2020 anlässlich des 75-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen begann. **Nudhara Yusuf** und **Muznah Siddiqui** zeichnen die Entwicklung dieser multilateralen Reformbemühungen in einem schwierigen politischen Umfeld bis heute nach. **Timothy Murithi** nimmt in der Rubrik ›Drei Fragen an‹ eine Perspektive aus dem Globalen Süden ein und fordert, dass die UN und die Weltordnungspolitik grundlegend überarbeitet werden. Die Direktorin und Leiterin des Teams für den Zukunftsgipfel im Büro des UN-Generalsekretärs, **Michèle Griffin**, ist dagegen qua Amt die Optimistin der Vereinten Nationen und spricht im Interview über die bedeutende Rolle der UN sowie die Vorbereitungen auf den Zukunftsgipfel. Über die Erwartungen an das Zusammenkommen in New York schreiben **Ekkehard Griep**, **Daniel Perell** und **Ben Donaldson** in der Rubrik ›Stimmen zu‹. **Marianne Beisheim** und **Jens Martens** stellen die verhandelten fünf Themenbereiche in den Vordergrund: Die Entwürfe des geplanten Zukunftspakts sowie seiner Anhänge weckten gemischte Reaktionen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.



Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur



Foto: Frank Peters

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

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Vereint für die Zukunft?

- 147 **Von ›UN75‹ zum Zukunftsgipfel**
Nudhara Yusuf · Muznah Siddiqui
- 148 **Drei Fragen an | Tim Murithi**
- 154 **»Der richtige Gipfel zum entscheidenden Zeitpunkt.«**
Interview mit Michèle Griffin, Direktorin und Leiterin des UN-Teams für den Zukunftsgipfel
- 160 **Stimmen zum UN-Zukunftsgipfel**
Ekkehard Griep · Daniel Perell · Ben Donaldson
- 162 **Zukunftspakt: Ein Turbo für den Multilateralismus?**
Marianne Beisheim · Jens Martens

Im Diskurs

- 168 **Standpunkt | Von Millionen zu Milliarden**
Wolfgang Münch
- 169 **Ideenschmiede UN-Friedens-konsolidierungsfonds?**
Raphael Bodewig · Luisa Kern
- 174 **30 Jahre Weltbevölkerungskonferenz**
Catherina Hinz · Alisa Kaps

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 180 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | Tagungen 2023
Norman Weiß
- 181 **Menschenrechtsausschuss | Tagungen 2023**
Leonora Erhardt
- 183 **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | Tagungen 2023**
Julia Biermann
- 185 **Rechtsfragen**
Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2023
Elisa Freiburg-Braun
- 187 **Personalien**
- 190 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 188 **Buchbesprechungen**
- 192 **Impressum**

Von ›UN75‹ zum Zukunftsgipfel

Im September 2024 werden sich 193 UN-Mitgliedstaaten auf einen Zukunftspakt einigen – ein Meilenstein in einem Prozess, der vor vier Jahren anlässlich des 75-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen begann. Im vorliegenden Beitrag wird die Entwicklung dieser multilateralen Reformbemühungen in einem schwierigen politischen Umfeld beschrieben.



Foto: Privat

Nudhara Yusuf

ist Exekutivkoordinatorin des Global Governance Innovation Network am Stimson Center und war Ko-Vorsitzende der UN-Zivilgesellschaftskonferenz im Jahr 2024 in Nairobi zur Unterstützung des Zukunftsgipfels.

✉ nyusuf@stimson.org



Foto: Privat

Muznah Siddiqui

ist Forschungsassistentin für Global Governance am United Nations University-Center for Policy Research (UNU-CPR). Dort arbeitete sie an der Formulierung der Empfehlungen des Hochrangigen Beratungsgremiums für effektiven Multilateralismus (HLAB) mit.

✉ siddiqui@unu.edu

lionen Kinder nicht einmal das Mindestniveau der Lesekompetenz, und die Kluft zwischen den Geschlechtern wurde noch größer.² Die bisherigen Gesamtschritte bei der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) drohten, wieder verloren zu gehen.³

Multilateralismus vor einem komplexen Hintergrund

Vor dem Hintergrund sich überschneidender Krisen und eines weltweit schwindenden Vertrauens in gesellschaftliche Institutionen rief UN-Generalsekretär António Guterres im Jahr 2020 zu einer Neubewertung der Vereinten Nationen auf. Der 75. Jahrestag der Organisation böte eine einzigartige Gelegenheit, »den Menschen, denen sie dient, direkt zuzuhören«⁴. Dementsprechend starteten die UN im Januar 2020 »globale Anhörungen« – die umfassendsten und vielfältigsten demokratischen Konsultationsbemühungen ihrer Art. Die Konsultationen, an denen sich mehr als 1,5 Millionen Menschen aus 195 Ländern beteiligten, führten zu einer Bündelung von Ideen, um – mit dem Anspruch des Generalsekretärs – »die Zukunft zu gestalten, die wir wollen, und die Vereinten Nationen zu schaffen, die wir brauchen«⁵.

Mit dieser Initiative wurde ein mehrjähriger Prozess in Gang gesetzt, der im September 2024 in einem einmaligen Zukunftsgipfel (Summit of the Future) seinen Höhepunkt finden wird. Im Laufe der vergangenen vier Jahre – 2020 bis 2024 – hat sich angesichts der Herausforderungen des 21. Jahr-

Der 75. Jahrestag der Vereinten Nationen im Jahr 2020 fiel in eine Zeit großer Erschütterungen. Die COVID-19-Pandemie kostete drei Millionen Menschen das Leben, brachte die Weltwirtschaft zum Erliegen und führte für Millionen Menschen zu extremer Armut.¹ Die globalen Entwicklungserfolge, die bereits stark gefährdet waren, verringerten sich erheblich. Durch umfangreiche Schulschließungen erreichten 101 Mil-

¹ Die Autoren danken Henrietta Skareng für ihre Recherchen zu diesem Artikel. World Health Organization (WHO), Impact of COVID-19 on People's Livelihoods, Their Health and Our Food Systems, 13.10.2022, www.who.int/news/item/13-10-2020-impact-of-covid-19-on-people%27s-livelihoods-their-health-and-our-food-systems

² United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2021, Juli 2021, S. 11, unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf

³ Jeff Masters/Dana Nuccitelli, The Top 10 Extreme Weather and Climate Events of 2020, EcoWatch, 23.12.2020, www.ecowatch.com/extreme-weather-climate-2020-2649628910.html

⁴ UN, UN75. Shaping our Future Together, New York, Januar 2021, www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/01/un75_final_report_shapingourfuturetogether.pdf

⁵ UN, Our Common Agenda, Report of the Secretary General, 10.9.2021, www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf

Drei Fragen an Tim Murithi

Welche Erwartungen haben insbesondere die Entwicklungsländer an den Zukunftsgipfel?

Als im Jahr 1945 die Charta der Vereinten Nationen verabschiedet wurde, waren nur drei afrikanische Länder unabhängig und bei den Verhandlungen anwesend. Die in Artikel 109 enthaltene Bestimmung, die UN-Charta nach zehn Jahren zu überprüfen, wurde in der 79-jährigen Geschichte der UN nie umgesetzt. Daher fordert der Globale Süden, dass der UN-Zukunftsgipfel die Grundlagen für einen breit angelegten, integrativen und umfassenden Prozess schafft, der es ihnen ermöglicht, an der Umgestaltung des multilateralen Systems mitzuwirken und sich aktiv an einer Konferenz zur Überprüfung der UN-Charta zu beteiligen.

Wird der aktuelle Entwurf des Zukunftspakts den Herausforderungen der Entwicklungsländer gerecht?

Der Zukunftspakt enthält wertvolle Vorschläge, geht aber nur unzureichend auf die Herausforderungen im Globalen Süden ein. Die Akteure des Globalen Südens fordern daher die Aufnahme eines Satzes in den Pakt und verlangen mit Verweis auf Artikel 109 der UN-Charta eine Überprüfungskonferenz im Jahr 2025. Der Zukunftsgipfel sollte anerkennen, dass die UN und die Weltordnungspolitik grundlegend überarbeitet werden müssen. Das Fehlen eines Hinweises auf eine Überprüfungskonferenz deutet darauf hin, dass der Gipfel lediglich eine Wiederholung des Weltgipfels im Jahr 2005 sein wird, auf dem politische Vorschläge gemacht, aber nicht umgesetzt wurden. Der Zukunftspakt sollte also ein Datum für eine solche Konferenz festlegen. Sowohl UN-Generalsekretär António Guterres mit seinem Bericht ›Unsere gemeinsame Agenda‹ als auch das Hochrangige Beratungsgremium für effektiven Multilateralismus haben die Überprüfung der UN-Charta gefordert, um die Reform des UN-Sicherheitsrats anzugehen. Eine solche Konferenz könnte der UN-Generalversammlung mehr Befugnisse verleihen, ihre Beschlüsse könnten rechtsverbindlich werden und sie könnte einen globalen institutionellen Rahmen zur Bekämpfung und Abschwächung des Klimawandels schaffen und zu einem zusätzlichen UN-Ziel machen.

Welche Schritte erwarten Sie nach dem Zukunftsgipfel?

Auf dem Zukunftsgipfel sollte ein klarer Umsetzungsplan mit einem konkreten Zeitrahmen verabschiedet und festgelegt werden, wann Prozesse zur Einberufung einer UN-Generalkonferenz zur Überprüfung der UN-Charta im Jahr 2025 und darüber hinaus eingeleitet werden können.



Prof. Dr. Tim Murithi

ist unter anderem Leiter des Programms für Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung am Institut für Gerechtigkeit und Versöhnung in Kapstadt, Südafrika.

FOTO: PRIVAT

hundreds das Verständnis über die Rolle der Vereinten Nationen im multilateralen System weiterentwickelt.

Die ›UN75‹-Erklärung und ›Unsere gemeinsame Agenda‹

Die globalen Anhörungen der UN waren der erste Schritt in einem umfassenderen Transformationsprozess. Sie zielten darauf ab, die »Hoffnungen und Ängste der Menschen im Hinblick auf die Zukunft« besser zu verstehen und gipfelten im Januar 2021 in der Veröffentlichung des Abschlussberichts ›UN75 Global Listening Exercise‹. In dem Bericht wurden globale Perspektiven zur wahrgenommenen Rolle der Vereinten Nationen bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen hervorgehoben, mit dem Ziel, den politisch Verantwortlichen bei ihren Entscheidungen zur Einleitung eines transformativen Wandels eine Orientierungshilfe an die Hand zu geben.⁶

Die UN-Mitgliedstaaten haben eigene Überlegungen darüber angestellt, inwieweit die UN in der Lage sind, die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen, und dazu eine Erklärung zum 75. Jahrestag des Bestehens der UN am 21. September 2020 verabschiedet (UN75-Erklärung).⁷ Diese unter der Leitung von Katar und Schweden verhandelte Erklärung benennt zwölf Schwerpunktbereiche für die UN bis zu ihrem 100-jährigen Bestehen im Jahr 2045 (siehe Abbildung 1, S. 149). Die Mitgliedstaaten nahmen die Erklärung zum Anlass, den Generalsekretär zu beauftragen, einen Plan vorzulegen, wie diese vorrangigen Ziele bis zum Jahr 2045 erreicht werden können. Der Generalsekretär antwortete ein Jahr später mit dem Bericht ›Unsere gemeinsame Agenda‹ (Our Common Agenda – OCA).⁸

Der im September 2021 veröffentlichte OCA-Bericht enthielt rund 90 Empfehlungen, die sich auf vier Säulen verteilen und auf die Umsetzung der zwölf in der UN75-Erklärung genannten Schwerpunktbereiche abzielen. Außerdem wurde versucht, den SDGs neuen Auftrieb zu geben. Ursprünglich war die OCA in der UN75-Erklärung als übergreifende Strategie vorgesehen. Später entwickelte sie sich zu einer Reihe von Empfehlungen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Zukunftsgipfels und anderer zwischenstaatlicher Prozesse in ihre Überlegungen einbeziehen sollten.

Die Forderung nach einem Zukunftsgipfel und sein konkretes Ergebnis – ein Zukunftspakt (Pact for the Future) – waren zweifellos der wichtigste Vorschlag in der OCA. Einige wichtige Anregungen in dem Bericht standen jedoch besonders im Fokus und prägten die Agenda, die sich im Laufe der nächsten drei Jahre entwickeln sollte. Die wich-

tigsten normativen Vorschläge der OCA bezogen sich auf die Förderung der Generationengerechtigkeit, die Entwicklung eines neuen Gesellschaftsvertrags, die Betonung der Notwendigkeit eines vernetzten und inklusiven Multilateralismus, die Ausrichtung auf ein langfristiges generationenübergreifendes Denken und – wenngleich umstritten – die Governance der globalen Gemeinschaftsgüter, etwa der natürlichen Ressourcen, sowie der globalen öffentlichen Güter, beispielsweise eine saubere Umwelt.

In Bezug auf Letzteres wurde in der OCA die Einrichtung eines Hochrangigen Beratungsgremiums (High-Level Advisory Board – HLAB) zur Verbesserung der Governance für globale öffentliche Güter vorgeschlagen. Dieser Vorschlag stieß jedoch auf erheblichen Widerstand seitens einiger

Staaten der Gruppe der 77 (G77), die Bedenken hinsichtlich der umstrittenen Definition und des Governance-Mandats für globale Gemeinschaftsgüter und öffentliche Güter äußerten. Dies führte dazu, dass das HLAB in das Hochrangige Beratungsgremium für effektiven Multilateralismus umbenannt wurde. Trotz alledem haben sich die Themen Zukunftsbewusstsein und kollektive Governance wie ein roter Faden durch den Prozess der UN75-Erklärung im Jahr 2020 bis hin zum Zukunftspakt im Jahr 2024 gezogen.

Auf institutioneller Ebene hat die OCA zu einigen kleineren, aber dennoch bedeutenden Maßnahmen geführt: Unter der Verhandlungsführung von Ägypten und Guyana wurde ein Büro der Vereinten Nationen für Jugendfragen (UN Youth Office)

Abbildung 1: Von den SDGs zum Zukunftspakt: Was ist der rote Faden?

SDGs	UN75-Erklärung	Unsere gemeinsame Agenda	HLAB-Bericht	Pakt für die Zukunft
1 KEINE ARMUT 2 KEIN HUNGER 3 GESUNDHEIT UND WOHLERGEHEN 4 HOCHWERTIGE BILDUNG 5 GESCHLECHTERGLEICHHEIT 6 SAUBERES WASSER UND SANITÄREINRICHTUNGEN 7 BEZAHLBARE UND SAUBERE ENERGIE 8 MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT UND WIRTSCHAFTSWACHSTUM 9 INDUSTRIE, INNOVATION UND INFRASTRUKTUR 10 WENIGER UNGLEICHHEITEN 11 NACHHALTIGE STÄDTE UND GEMEINDEN 12 NACHHALTIGER KONSUM UND PRODUKTION 13 MASSNAHMEN ZUM KLIMASCHUTZ 14 LEBEN UNTER WASSER 15 LEBEN AN LAND 16 FRIEDEN, GERECHTIGKEIT UND STARKE INSTITUTIONEN 17 PARTNERSCHAFTEN ZUR ERREICHUNG DER ZIELE	1. Niemanden zurücklassen 2. Unseren Planeten schützen 3. Frieden fördern und Konflikte verhindern 4. Das Völkerrecht einhalten und für Gerechtigkeit sorgen 5. Frauen und Mädchen in den Mittelpunkt stellen 6. Vertrauen schaffen 7. Digitale Zusammenarbeit verbessern 8. Die UN weiterentwickeln 9. Nachhaltige Finanzierung sicherstellen 10. Partnerschaft stärken 11. Jungen Menschen zuhören und mit ihnen arbeiten 12. Vorbereitet sein	Menschenrechte Recht auf eine gesunde Umwelt Neue Agenda für den Frieden Zugang zum Internet als Menschenrecht Stärkung von Frauen Globaler Verhaltenskodex; Korruptionsbekämpfung Globaler Digitalpakt Hochrangiges Beratungsgremium; Menschenzentriertheit; Geschlechterparität Alle zwei Jahre stattfindendes G20-UN-ECOSOC-SG-Gipfeltreffen für eine nachhaltige, integrative und widerstandsfähige Weltwirtschaft UN-Regionaltreffen; Schwerpunkte für die Zivilgesellschaft UN-Jugendbüro; Zukunftslabor; Erklärung über die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen; Sondergesandte/r für künftige Generationen Notfallplattform; Globaler Impfplan; Allgemeine Gesundheitsversorgung	1. Vertrauen in den Multilateralismus aufbauen 2. Planet und Menschen 3. Globale Finanzen 4. Digitale und Daten-Governance 5. Frieden und Prävention 6. Vorausschauendes Handeln	1. Nachhaltige Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung 2. Frieden und internationale Sicherheit 3. Wissenschaft, Technologie und Innovation und digitale Zusammenarbeit 4. Jugend und künftige Generationen 5. Transformation der Global Governance
	Welche Themen sind beständig? - Finanzierung für nachhaltige Entwicklung - Zukunftsbewusstsein - Frieden und Sicherheit - Stärkung der Jugend - Kollektives Regieren	Welche Themen sind in den Hintergrund getreten? - Frauen und Mädchen - Demokratie und Korruptionsbekämpfung - Klimawandel und Schutz des Planeten	Was ist neu? - Wissenschaft, Technologie und Innovation für Frieden, Sicherheit, Entwicklung und den Schutz der Umwelt - Verwaltung des Weltraums - Integration von lokalem und traditionellem Wissen	- Messung des Fortschritts (über das BIP hinaus) - Global Governance-Reform über die UN hinaus - Fokussierung auf internationale Sicherheit

Quelle: Eigene Zusammenstellung: United Nations, Sustainable Development Goals; UN General Assembly, Declaration on the Commemoration of the seventy-fifth Anniversary of the United Nations; Guterres, Our Common Agenda; High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism, A Breakthrough for Planet and People; UN General Assembly, Pact for the Future: Rev. 1.

6 Office of the Under-Secretary General and Special Adviser on Preparations for the Commemoration of the UN's 75th Anniversary. Shaping Our Future Together: Listening to People's Priorities and Expectations of International Cooperation, Januar 2021, S. 4, www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/01/un75_final_report_shapingourfuturetogether.pdf

7 UN-Dok. A/RES/75/1 v. 28.9.2020.

8 UN-Dok. A/75/982 v. 10.9.2021.

eingerrichtet sowie als dessen Leitung der jüngste Beigeordnete Generalsekretär in der UN-Geschichte ernannt. Dies ist ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die Institutionalisierung der Rolle junger Menschen bei den UN.⁹ Darüber hinaus wurde in Helsinki ein UN-Zukunftslabor (UN Futures Lab) eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, »die Entwicklung von Prognosekapazitäten zu unterstützen und eine nachhaltige Fokussierung auf langfristige Visionen in der Politikgestaltung und Programmplanung zu fördern.«¹⁰ Bei der Neudefinition von Wachstum über das Bruttoinlandsprodukt (BIP) hinaus wurden Fortschritte erzielt,¹¹ und der HLAB-Bericht ›Ein Durchbruch für die Menschen und den Planeten‹ schlug sechs neue Ansätze für den Multilateralismus vor, die in der Folge den Ton für die Verhandlungen über das Ergebnisdokument des Zukunftspakts und dessen Anhänge vorgaben (siehe Abbildung 1). Sie flossen auch in die elf Kurzdossiers ein, die vom Büro des Generalsekretärs zur Unterstützung der Verhandlungen herausgegeben wurden.¹²

Zur Halbzeit der Agenda 2030 schlug der Generalsekretär zunächst einen parallelen Zukunftsgipfel vor.

Der OCA-Prozess wurde mehrfach kritisiert, unter anderem dafür, dass er im Hinblick auf die Reform des Multilateralismus eine westliche Sichtweise einnähme oder dass er die Aufmerksamkeit von bestehenden Reformagenden ablenke, die erst noch umgesetzt werden müssten. Diese Überlegungen, ihre Vorzüge und ihre Kritik wurden breit diskutiert, nicht zuletzt auch in der Generalversammlung. Auf die Implikationen einiger dieser Debatten wird in der nachfolgenden Theorie des Wandels näher eingegangen.

Eine Chronologie der Gipfeltreffen

Die OCA-Empfehlungen wurden durch eine Reihe konsensfördernder Gespräche zu Schlüsselthemen ergänzt. Dies bot Gelegenheit für die Entwicklung zusätzlicher zwischenstaatlicher Prozesse zu verschiedenen Themen sowie Anlässe, die Reform und die damit verbundenen Debatten voranzutreiben.

Der erste von der OCA empfohlene zwischenstaatliche Gipfel war das Gipfeltreffen zur Bildungstransformation (Summit on Transforming Education) im September 2022. Der Gipfel wurde mit der Absicht einberufen, das Thema Bildung als Reaktion auf die durch die COVID-19-Pandemie noch verschärfte Bildungskrise ganz oben auf die politische Agenda zu setzen. Er führte zur Gründung verschiedener Initiativen. Das Gipfeltreffen, an dem über 150 Bildungsministerinnen und -minister oder Stellvertreter teilnahmen, führte zur Gründung einer ›grünen Bildungspartnerschaft‹ für mehr Klimaschutz und einer globalen Initiative zum öffentlichen digitalen Lernen.¹³

Im Anschluss an das Gipfeltreffen wurde das Jahr 2023 zunächst als Jahr der ›Zwillingsgipfel‹ geplant, nämlich des SDG-Gipfels und des Zukunftsgipfels. Zur Halbzeit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) schlug der Generalsekretär einen parallelen Zukunftsgipfel vor, »um einen neuen globalen Konsens darüber zu schaffen, wie unsere Zukunft aussehen soll und was wir heute tun können, um sie zu sichern«¹⁴. Diese Empfehlung wurde jedoch von den Mitgliedsstaaten nicht positiv aufgenommen, da viele von ihnen der Meinung waren, dass ihre begrenzten Ressourcen besser für den SDG-Gipfel eingesetzt werden sollten. Daher wurde der Zukunftsgipfel auf September 2024 verschoben.¹⁵

Die zwischenstaatlichen Verhandlungen für den Zukunftsgipfel wurden nach dem SDG-Gipfel im letzten Quartal 2023 mit Hochdruck vorangetrieben. Seit dieser Zeit laufen die Verhandlungen über den Zukunftspakt, den als Anhang beigefügten Globalen Digitalpakt (Global Digital Compact)

⁹ UN, Global Leadership Team, United Nations Youth Office, www.un.org/sg/en/global-leadership/united-nations-youth-office/all

¹⁰ UN, United Nations Futures Lab Network, un-futureslab.org/

¹¹ United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2023/2024: Breaking the Gridlock, 13.3.2024, hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reporten.pdf

¹² HLAB, A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future, New York 2023, highleveladvisory-board.org/breakthrough/; UN, Our Common Agenda Policy Brief Series, März-September 2023, www.un.org/en/common-agenda/policy-briefs

¹³ Special Adviser of the Secretary-General on the Transforming Education Summit and the UNESCO Transforming Education Summit Secretariat, Report on the 2022 Transforming Education Summit, Januar 2023, S. 3 und 6, www.un.org/sites/un2.un.org/files/report_on_the_2022_transforming_education_summit.pdf

¹⁴ UN, Our Common Agenda, a.a.O. (Anm. 5), S. 5.

¹⁵ International Institute for Sustainable Development, ›Twin Summits‹ to Pave Way for Sustainable, Equitable, Inclusive Future, SDG Knowledge Hub, 10.8.2022, sdg.iisd.org/news/twin-summits-to-pave-way-for-sustainable-equitable-inclusive-future/; UN-Generalversammlung, Informal Consultations on the Summit of the Future, 14.2.2023, journal.un.org/en/new-york/meeting/officials/59032230-d67a-46f1-397b-08dadd2da4ba/2023-02-14

und die Erklärung für die künftigen Generationen (Declaration on Future Generations).¹⁶ In der unter Leitung von Deutschland und Namibia verhandelten zweiten revidierten Fassung des Zukunftspakts (Rev. 2) werden die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der SDGs bekräftigt und Empfehlungen formuliert für: a) nachhaltige Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung, b) Frieden und internationale Sicherheit, c) Wissenschaft, Technologie, Innovation und digitale Zusammenarbeit, d) Jugend und künftige Generationen und e) die Transformation der Global Governance.¹⁷

Auch in der unter der Leitung von Jamaika und den Niederlanden verhandelten Rev. 2 der Erklärung für die künftigen Generationen werden Maßnahmen zur Wahrung der Bedürfnisse und Interessen künftiger Generationen bekräftigt. Die von Schweden und Sambia koordinierte Rev. 2 des Globalen Digitalpakts enthält Verpflichtungen zur Überwindung der digitalen Kluft, zur Förderung der Integration in die globale digitale Wirtschaft, zum Schutz der Menschenrechte, zur Gewährleistung einer verantwortungsvollen Datenverarbeitung und zur Kontrolle und Steuerung neuer Technologien wie künstlicher Intelligenz (KI).¹⁸

Während die Verhandlungen für die oben genannten Prozesse grundsätzlich abgeschlossen sind, haben mehrere Ko-Fazilitatoren interaktive Dialoge, Bürgerversammlungen, informelle Konsultationen, Workshops und andere Formen der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren wie dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Technikbranche organisiert. Im Rahmen der Konsultationen wurden sowohl schriftliche als auch mündliche Beiträge aus globaler Perspektive erbeten. So gingen beispielsweise für den Globalen Digitalpakt über 6000 Stellungnahmen ein.¹⁹ Im Mai 2024 organisierten die Vereinten Nationen eine große zivilgesellschaftliche Konferenz in Nairobi, Kenia. Ziel war es, weitere Konsultationen zu diesen Ideen anzuregen und Koalitionen zu bilden, deren Erkenntnisse in den Gipfel einfließen sollten.²⁰ Der Zukunftsgipfel ist zwar in erster Linie ein zwischenstaatlicher Prozess und der Zukunftspakt wird die Interessen der Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit widerspiegeln. Dennoch sind ver-

netzte und integrative Prozesse sowohl für die Ausarbeitung eines fundierten Zukunftspakts als auch für die Umsetzung dieses Dokuments von entscheidender Bedeutung. Die Einbeziehung von Interessengruppen ist folglich ein wichtiger Aspekt für die nächsten Schritte.

Als letztes Gipfeltreffen im Kontext der OCA wird im Jahr 2025 der Weltsozialgipfel (World Social Summit – WSS) stattfinden, bei dem ein erneuertes Bekenntnis zur Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung und zum Aktionsplan aus dem Jahr 1995 zu erwarten ist.

Mehrere Ko-Fazilitatoren organisierten zahlreiche Austausche mit nichtstaatlichen Akteuren.

Theorie des Wandels: Die wichtigsten Debatten des Prozesses

Der vorliegende Beitrag beschränkt sich zwar darauf, die Entwicklung der UN75-Erklärung bis zum Zukunftsgipfel nachzuvollziehen. Es lohnt sich jedoch auch zu untersuchen, wie sich die Theorie des Wandels selbst entwickelt hat. Eine solche Betrachtung kann dazu beitragen, Fallstricke und Wendepunkte zu identifizieren und gleichzeitig aufzuzeigen, welche Schwerpunkte auf dem vor uns liegenden Weg gesetzt werden sollten, um ein produktives Ergebnis zu erzielen.

Erstens: Worin besteht der rote Faden bei den wichtigsten Themen? Abbildung 1 vergleicht, wie der ›Reformkuchen‹ in den vergangenen vier Jahren und seit dem Jahr 2015 mit Blick auf die SDGs aufgeteilt worden ist. Einige Themen standen zunächst im Vordergrund und verschwanden dann wieder. Ein roter Faden ist jedoch die Wiederverwendung der Formulierung »wir werden« in der Rev. 2 des Zukunftspakts, wie bereits in der UN75-Erklärung. Auch andere zentrale Themen, darunter die Finanzarchitektur, sind in Abbildung 1 dargestellt. Letztere dient somit als natürlicher Gradmesser für den Erfolg im Hinblick auf die Er-

¹⁶ Siehe dazu auch den Hauptbeitrag von Marianne Beisheim und Jens Martens in diesem Heft.

¹⁷ UN, Summit of the Future, Pact for the Future, Rev.2, www.un.org/sites/un2.un.org/files/pact_for_the_future_-_rev.2_-_17_july.pdf

¹⁸ UN, Summit of the Future, Declaration on Future Generations, Rev.2, www.un.org/sites/un2.un.org/files/sof-declaration-on-future-generations-rev2.pdf, UN, Office of the Secretary-General's Envoy on Technology, Global Digital Compact, Rev.2, www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org/techenvoy/files/GlobalDigitalCompact_rev2.pdf

¹⁹ UN, Office of the Secretary-General's Envoy on Technology, Global Digital Compact, www.un.org/techenvoy/global-digital-compact

²⁰ UN Civil Society Conference 2024, ›ImPact‹ for the Future Outcome Package, 30.5.2024, www.un.org/sites/un2.un.org/files/2024uncsc_impact_for_the_future_outcome_package.pdf

gebnisse des Zukunftsgipfels und bietet einen Ausgangspunkt für die weitere Arbeit.

Zweitens: Welche Debatten haben das Denken in den vergangenen vier Jahren verändert oder präzisiert? In der UN75-Erklärung wurden zwölf zentrale Prioritäten für Reformen bis zum Jahr 2045 genannt. Die OCA sollte dementsprechend eine ganzheitliche und übergreifende Strategie zur Umsetzung dieser Prioritäten innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens liefern. Der Generalsekretär bekräftigte jedoch, dass die OCA dazu dienen sollte, die SDGs voranzutreiben, und zwar mit Blick auf die Agenda 2030 und nicht auf das Jahr 2045. In der abwechselnden Fokussierung auf die Agenda 2030 und 2045 spiegelt sich eine ständige Spannung innerhalb des Prozesses wider.

In der abwechselnden Fokussierung auf die Agenda 2030 und das Jahr 2045 spiegelt sich eine Spannung innerhalb des Prozesses wider.

Der UN75-Prozess zielte ursprünglich darauf ab, die Handlungsfähigkeit der UN zur Bewältigung der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu stärken, indem der Schwerpunkt vorwiegend auf Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz des Systems von innen heraus gelegt wurde. Im Gegensatz dazu wurde mit der OCA eine breitere Reformagenda für die multilaterale Ordnung vorgelegt, in der auf die Bedeutung der Reform von Institutionen wie der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) und der Gruppe der 20 (G20) hingewiesen wurde, um die in der UN75-Erklärung festgelegten Prioritäten umzusetzen. Diese auf externe Faktoren ausgerichtete Reformagenda, die sich in vielen der elf OCA-Kurz dossiers widerspiegelt, hat jedoch zu Verwirrung geführt, wem gegenüber Rechenschaft für die Umsetzung von Reformen abgelegt werden muss.

Im Gegensatz zur Agenda für den Frieden im Jahr 1992 beispielsweise, die ein klares, auf die UN bezogenes Mandat beinhaltete, bietet die Neue Agenda für den Frieden eine Reihe von Optionen und Maßnahmen zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit, ohne dass die UN im Mittelpunkt stehen. Diese Uneindeutigkeit wirft die Frage auf, ob der Generalsekretär ein weiteres Dokument

herausgeben wird, das einen Rechenschaftsmechanismus enthält, oder ob die Mitgliedstaaten den Spielraum haben werden, Elemente der Agenda nach eigenem Gutdünken zu übernehmen. Dies könnte möglicherweise zu einem Konzept des kleinsten gemeinsamen Nenners für unser Verständnis von Frieden im aktuellen Kontext der globalen Governance führen.

Ein weiterer Punkt, der für Irritationen sorgte, war die Befürchtung, dass die Reformagenda der UN75 sowie des Zukunftsgipfels die Aufmerksamkeit von der kollektiven Verantwortung für die SDGs ablenken könnte. Die Agenda 2030 ist zwar nach wie vor eine starke treibende Kraft für den Multilateralismus, aber der bisherige Umsetzungsprozess hat die Unzulänglichkeiten und Ungleichheiten unserer derzeitigen Systeme deutlich gemacht.²¹ Eine Verbesserung des multilateralen Instrumentariums, zum Beispiel durch eine Umstrukturierung des Finanzsystems, würde nicht nur die Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda 2030 beschleunigen, sondern auch die Widerstandsfähigkeit des Systems gegen Rückschritte stärken.

Bei der Beurteilung der im Zukunftspakt skizzierten Maßnahmen muss klar unterschieden werden, welche unter das Mandat des Generalsekretärs fallen, welche eine zwischenstaatliche Einigung erfordern, aber auf die Reform der Vereinten Nationen ausgerichtet sind, und welche Vorschläge in anderen Governance-Foren behandelt werden müssen. Dies wiederum wirft die entscheidende Frage auf, wer für die Umsetzung der im September 2024 in New York getroffenen Vereinbarungen in den verschiedenen Governance-Systemen verantwortlich ist, in denen sie sich auswirken würden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich beim Übergang von der Theorie zur Umsetzung die dringende Frage, ob dieser Prozess das erreichen wird, was vor vier Jahren anvisiert wurde, oder ob sich die Erwartungen an ein realistisches Ergebnis geändert haben. Einerseits werden das geopolitische Klima, die Spannungen zwischen den Großmächten und die hohe Wahlfuktuation die Länder wahrscheinlich dazu veranlassen, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen. Dies zeigte sich im ersten Entwurf des Zukunftspakts vom Januar 2024, in dem 39 Mal der Begriff »bekräftigen« verwendet wurde, was auf einen Mangel an zukunftsorientierten Ambitionen hindeutet.

Andererseits ist dies ein entscheidender Moment für die UN – eine letzte Chance zu zeigen, dass der Multilateralismus reformiert werden kann, um den

²¹ UN, The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition, New York 2023, unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf

Herausforderungen und Chancen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden und bevor kritische Kippunkte erreicht werden. Gleichzeitig könnte die Menschheit auf Erfolgskurs gebracht werden, wenn sie diesen Moment nutzt, um eine solide Politik zu etablieren und Musterlösungen für Pionierthemen wie KI zu entwickeln. Es steht also mehr denn je auf dem Spiel. Dort, wo es den Mitgliedstaaten an politischem Willen mangelt, kommt der Zivilgesellschaft und integrativen Prozessen eine entscheidende Rolle zu.

Vernetzter und integrativer Multilateralismus

Inhaltlich präsentierte der HLAB-Bericht eine neue Vision für einen vernetzten und integrativen Multilateralismus, indem er politische Vorschläge zur Förderung der Rechenschaftspflicht, eines gerechten digitalen Übergangs und einer Neuausrichtung der internationalen Finanzarchitektur unterbreitete und kollektive Sicherheitsvereinbarungen befürwortete. Die verschiedenen Vorschläge des Berichts, wie etwa die Entwicklung einer globalen Architektur für die KI-Governance und die Reform der internationalen Finanzarchitektur, haben im Hinblick auf den Zukunftsgipfel beträchtliche Resonanz gefunden.²²

In verfahrenstechnischer Hinsicht werden vernetzte und integrative Ansätze entscheidend sein, um die wirksame Umsetzung des Pakts zu gewährleisten, insbesondere angesichts der Dualität der nach innen und nach außen gerichteten Theorie des Wandels. Auf der UN-Konferenz der Zivilgesellschaft im Mai dieses Jahres in Nairobi wurden rund 20 ›ImPact‹-Koalitionen ins Leben gerufen, die sowohl einen Unterstützungsrahmen für die Mitgliedstaaten als auch einen Mechanismus für die Umsetzung spezifischer Maßnahmen des Zukunftspakts und der im Anhang enthaltenen Dokumente entwickeln sollen.²³

Insgesamt spiegelt dieser Prozess die Notwendigkeit wider, eine stärker vernetzte und integrative Form des Multilateralismus zu etablieren. Die UN75-Erklärung begann als globaler Prozess, bei dem der Fokus auf »Wir, die Völker« nach der UN-Charta lag, und wurde mit Konsultationen von Interessengruppen im Rahmen des Zukunftsgipfelprozesses fortgesetzt. In jüngster Zeit haben zivilgesellschaftliche Organisationen (CSO) auf der Konferenz in Nairobi und bei den Konsultationen

der Interessengruppen weitere Beiträge geleistet und ihre einzigartigen Stärken in Bezug auf das, was sie in einem Prozess anbieten – und nicht nur erwarten – können, deutlich gemacht. Letztlich spiegelt dies einen umfassenderen Wandel dahingehend wider, wie die Mitwirkung der Zivilgesellschaft im multilateralen Rahmen gesehen wird. Dabei zeichnet sich ein Übergang von den traditionellen Formaten, bei denen in erster Linie die Mitgliedstaaten beteiligt sind und die Beteiligung der CSO oft begrenzt ist, zu informelleren Formaten ab, bei denen sich die Mitgliedstaaten aktiv an CSO-gestalteten Foren beteiligen. Beide Ansätze sind wichtig, um für die kommenden Herausforderungen gerüstet zu sein.

Der Präsident der Generalversammlung spielt eine wichtige Rolle als Bindeglied, wenn es darum geht, den Geist eines vernetzten, integrativen und effizienten Multilateralismus zu fördern. Damit die entsprechenden Bemühungen weiterverfolgt werden, könnte der Präsident der Generalversammlung die Nachbereitung des Zukunftsgipfels leiten, indem er nichtstaatliche Akteure und Interessengruppen wie die Zivilgesellschaft, die Wissenschaft, den Privatsektor und die Fachwelt mit den Mitgliedstaaten vernetzt und die integrative Umsetzung der Prozesse unterstützt. Ein solcher Ansatz sollte von den Netzwerken der zivilgesellschaftlichen Akteure aktiv unterstützt werden.

Aus dem Englischen von Angela Großmann.

English Abstract

Nudhara Yusuf · Muznah Siddiqui

From ›UN75‹ to the Summit of the Future pp. 147–153

In September 2024, 193 Member States of the United Nations will agree on a Pact for the Future and annexed Global Digital Compact and Declaration on Future Generations. This will be a milestone outcome in a process that began four years ago at the 75th Anniversary of the United Nations (UN75). In this article, the authors trace the evolution of the multilateral process from UN75 to Revision 2 of negotiations as the process stands in July 2024. The evolving theory of change in a multilateral exercise undertaken with the intense political backdrop of the last four years indicates a strong need for inclusive and networked processes and follow-up to the Summit of the Future.

Keywords: Friedenssicherung, Gipfel, Global Governance, Jugend, Multilateralismus, Nachhaltige Entwicklung, peacekeeping, summit, global governance, youth, multilateralism, sustainable development

²² HLAB, A Breakthrough for People and Planet, a.a.O. (Anm. 12).

²³ UN Civil Society Conference 2024, ›ImPact‹, a.a.O. (Anm. 20).

»Der richtige Gipfel zum entscheidenden Zeitpunkt.«

Interview mit Michèle Griffin, der Direktorin und Leiterin des Teams für den Zukunftsgipfel im Büro des UN-Generalsekretärs, über die bedeutende Rolle der Vereinten Nationen, die Vorbereitungen auf den Zukunftsgipfel und das ambitionierte Ziel, dass die Menschen nach dem Gipfel motiviert und zuversichtlich in die Zukunft blicken.

Patrick Rosenow: Angesichts der wachsenden Anzahl von Konflikten, zahlreicher Menschenrechtsverletzungen und des möglichen Verfehlens der Agenda 2030 und ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) – erfüllen die Vereinten Nationen ihr Mandat noch wirksam?

Michèle Griffin: Lassen Sie mich zwei sehr wichtige einleitende Gedanken dazu äußern. Erstens: Die Vereinten Nationen sind wir alle. Die Vereinten Nationen, das ist nicht nur ein Gebäude in New York und das ist nicht nur der Sicherheitsrat mit den 15 Regierungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt im Rat sitzen. Die Tätigkeit des Sicherheitsrats hat einen unverhältnismäßig großen Einfluss darauf, wie die Misserfolge und Erfolge der UN in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Die UN sind aber soviel mehr als das. Die Vereinten Nationen sind jede und jeder Einzelne von uns. Es sind die Völker und natürlich der Generalsekretär und das UN-Sekretariat, aber auch die vielen UN-Fonds und -Programme, die weltweit sehr effektiv, aber oft ohne viel Anerkennung und unbemerkt ar-

beiten, die Entwicklungsarbeit und die humanitäre Hilfe leisten. Die UN sind auch die 193 Regierungen und deren politischer Wille, wie sie die Zusammenarbeit gestalten wollen. Und es ist die Zivilgesellschaft, die Menschen auf der ganzen Welt, die sich eigenständig auf unterschiedliche Weise organisieren. Auch alle Friedenstruppen, die weltweit im Einsatz sind, sind die UN. Die Vereinten Nationen leisten sehr viel und sie sind in vielem erfolgreich. Es gibt viele Menschen, die vergangene Nacht mit vollem Magen zu Bett gegangen und in Sicherheit sind, weil sie in Zeiten von Krieg, Konflikt oder Vertreibung von den Vereinten Nationen Hilfe erhalten haben.

Wenn wir über die Erfolge und Misserfolge der Vereinten Nationen sprechen, müssen wir auch die zahlreichen Leistungen berücksichtigen, die die UN für die Menschen weltweit erbringen, die wir nicht wahrnehmen. Es sollten die vielen verschiedenen Facetten der Vereinten Nationen berücksichtigt werden. Leider richten viele Menschen ihre Aufmerksamkeit vor allem auf die eher öffentlichkeitswirksamen Misserfolge, insbesondere wenn es um Krieg und Frieden geht. Ich werde nicht vortäuschen und sagen, wir wären glücklich über die Art und Weise, wie der Sicherheitsrat derzeit seine Arbeit erledigt und wie schwierig es ist, einige der großen Konflikte, die so viel Leid verursachen, anzugehen. Wir alle müssen verstehen – und das ist ein Teil der Aufgabe der Vereinten Nationen –, dass wir gegenwärtig weder der UN-Charta noch der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte noch unseren zahlreichen Vereinbarungen gerecht werden. Absehbar ist, dass wir die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) nicht erreichen werden. Sie haben also Recht, es gibt eine große Kluft zwischen dem, was wir gerne in der Welt erreichen würden, und dem, was wir erreichen.

Mein zweiter wichtiger Punkt ist folgender: Dag Hammarskjöld, der zweite UN-Generalsekretär,



Michèle Griffin in ihrem Büro in New York. FOTO: JOHN PENNEY/PASSBLUE

pflegte zu sagen: »Die Vereinten Nationen wurden nicht geschaffen, um die Menschheit in den Himmel zu bringen, sondern um sie vor der Hölle zu bewahren.« Die UN können nicht wirklich mehr sein als die Bündelung der Energie, der Ideen und der Ressourcen aller Beteiligten, um die globalen Probleme gemeinsam zu lösen. Die Ressourcen und die Zeit sind begrenzt, aber wir bemühen uns, unser Bestes zu geben. Viele Probleme wären noch schlimmer, wenn die Vereinten Nationen nicht helfen würden oder wenn sie nicht als Forum für die Zusammenkunft von Regierungen und anderen Akteuren zur Verfügung stünden. Natürlich werden wir niemals den Himmel auf Erden schaffen. Aber ich bin sehr optimistisch, was die UN angeht. Gegenwärtig kann man allerdings sehr leicht in Depressionen verfallen, nicht nur hinsichtlich der Vereinten Nationen, sondern auch hinsichtlich der Lage in der Welt und wie schwer es ist, miteinander zu kooperieren. Das gilt insbesondere für Menschen, denen wir nicht vertrauen oder bei denen wir das Gefühl haben, dass wir keine gemeinsamen Interessen haben. Die Vereinten Nationen sind der Ort, an dem intensiv an diesem gegenseitigen Vertrauen gearbeitet werden muss. Sie sind aber auch ein Ort, an dem wir gemeinsame Ziele, Schnittpunkte und Wege zur Zusammenarbeit finden müssen. Wenngleich wir uns nicht einig sein mögen, wie wir mit der Aggression Russlands gegenüber der Ukraine umgehen sollen oder mit der Situation in Gaza, gibt es viele Dinge, auf die wir uns noch einigen können, und das sieht man auch an den Verhandlungen zum Zukunftsgipfel (Summit of the Future).

Ist vor diesem Hintergrund der Zukunftsgipfel im September in New York der richtige Gipfel zur falschen Zeit?

Es gibt nie einen guten Zeitpunkt, aber es ist viel besser, wenn wir diesen Gipfel abhalten, als wenn wir ihn nicht abhalten. Angesichts des Tempos der Entwicklungen ist es umso besser, je früher er stattfindet, sodass er in diesem Sinne der richtige Gipfel zum entscheidenden Zeitpunkt ist. Ja, es ist schwierig. Und ja, gegenwärtig fällt es den Staaten nicht leicht, sich zu einigen und eine gemeinsame Grundlage zu finden. Den Zukunftsgipfel mit früheren Gipfeln wie dem Weltgipfel im Jahr 2005 zu vergleichen, ist Zeitverschwendung, denn wir können nicht in die Vergangenheit zurückkehren und wir leben in einer völlig anderen Zeit. Wir haben diesen Gipfel vor drei oder mehr Jahren vorgeschlagen, mitten in der COVID-19-Pandemie, als alle Menschen auf der Welt – zum ersten Mal seit Gründung der Vereinten Nationen, und zwar sowohl in fortgeschrittenen Volkswirtschaften als auch in Entwicklungsländern – mit einer Bedro-

Michèle Griffin

ist derzeit Direktorin und Leiterin des Teams für den Zukunftsgipfel im Büro des UN-Generalsekretärs António Guterres. In ihrer über 25-jährigen Karriere bei den Vereinten Nationen war sie als leitende politische Beraterin und Direktorin der Politikplanung auch für die UN-Generalsekretäre Kofi Annan und Ban Ki-moon tätig. Zu ihren Aufgaben gehörten die Leitung bedeutender Gipfeltreffen und UN-Reformbemühungen. Griffin spielte eine Schlüsselrolle bei der Einrichtung und Leitung der UN-Mediationsunterstützungseinheit (UN Mediation Support Unit – MSU), die Friedensprozesse weltweit unterstützt. Neben ihrer Arbeit bei den UN war sie Gastprofessorin an der Columbia University und erhielt Forschungsstipendien an der University of Pennsylvania und der Stanford University. Sie erwarb ihren Bachelor in Europastudien am Trinity College Dublin und ihren Master in Internationalen Beziehungen an der London School of Economics and Political Science.

hung globalen Ausmaßes konfrontiert waren. Anstatt dass alle an einem Strang zogen, wurden Impfstoffe gehortet; jedes Land war auf sich allein gestellt. Die Entwicklungsländer mussten für sich selbst sorgen, ohne die finanziellen Möglichkeiten oder den Zugang zu Impfstoffen zu haben, den die wohlhabenderen Länder hatten. Dabei ist es wichtig zu verstehen, dass wir alle leiden werden, wenn wir die anstehenden Herausforderungen auf diese Weise angehen. Denn die größten und dringendsten Herausforderungen können wir nur gemeinsam lösen. Und wir können sie nur dann lösen, wenn wir uns als eine Gemeinschaft verstehen, sei es beim Klimawandel oder den Entwicklungen im Bereich der digitalen und künstlichen Intelligenz (KI) oder der sich verändernden Natur von Krieg und Frieden. Wir konnten das bei COVID-19 sehen, wir sehen es in Gaza, wir sehen es in der Ukraine. Die Auswirkungen einiger Krisen sind global: Menschen am anderen Ende der Welt mussten nachts hungrig ins Bett gehen aufgrund einer Lebensmittel- und Düngemittelkrise bedingt durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Wir haben also keine andere Wahl, als diese Probleme auf eine Art und Weise anzugehen, die unsere Vernetzung anerkennt und alle unsere Ideen und Energien nutzbar macht. Den gleichen Ansatz müssen wir auch bei den Chancen verfolgen – wir müssen sie so angehen, dass niemand zurückbleibt.

UN-Generalsekretär António Guterres ist der festen Überzeugung, dass jedes Land an vielen dieser Gespräche teilnehmen sollte – insbesondere über die neu entstehenden Bereiche menschlicher Aktivitäten, sei es der Weltraum, die digitalen Technologien oder die KI. Diese Staaten müssen in

die Vereinten Nationen stärker eingebunden und es muss kleineren Entwicklungsländern die Möglichkeit gegeben werden, bei diesen Gesprächen mit am Tisch zu sitzen. Die Frage ist also nicht, ob es der richtige Gipfel zur richtigen Zeit ist, sondern vielmehr: Wie gut wären wir aufgestellt, wenn wir diesen Gipfel und alle Konsultationen, die eingelegt wurden, nicht hätten?

Was können der Zukunftsgipfel und die geplanten Dokumente – wie der Zukunftspakt – tatsächlich erreichen?

Das größte Ziel des Zukunftsgipfels ist es, das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und in das internationale System wiederherzustellen. Es geht um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die internationale Zusammenarbeit. Die konkreten Ergebnisse des Gipfels sind gegenüber diesem Hauptziel fast zweitrangig. Nach unserer Einschätzung kann dieses Ziel nur erreicht werden, wenn wir einige Schritte unternehmen.

Wir müssen untersuchen, warum die aktuelle internationale Architektur die Bedürfnisse von Milliarden von Menschen nicht erfüllt. Es gibt viele Ideen zur Finanzierung und zu den SDGs. Wenn die meisten Menschen im Globalen Süden aber das Gefühl haben, dass der Multilateralismus und die UN sie nicht sehen, nicht hören und ihnen nicht dienen, wie können wir dann zusammenarbeiten? Die Gründe für ihre Unzufriedenheit liegen in der

»Wir müssen untersuchen, warum die Bedürfnisse von Milliarden von Menschen nicht erfüllt werden.«

Tatsache, dass die Umsetzung der SDGs so weit vom Weg abgekommen ist, in der Nichteinhaltung von Finanzierungszusagen, in den Ereignissen während der COVID-19-Pandemie, in der unterschiedlichen Aufmerksamkeit, die den verschiedenen Krisen gewidmet wird, und in vielem mehr. Eine Reihe von Vorschlägen zielt darauf ab, das Vertrauen wiederherzustellen, indem die Global-Governance-Architektur die Anliegen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer besser vertritt und effektiver erfüllt.

Es liegen zudem weitere Vorschläge vor, die sich damit befassen, die bestehende Architektur an die Herausforderungen, die sich am Horizont abzeichnen, anzupassen. Dazu gehören Vorschläge für einen gerechten und nachhaltigen Umgang mit den

Risiken und Chancen der neuen und aufkommenden Technologien sowie die Art und Weise, wie sich die Macht aus den Händen der Regierungen in die Hände von privaten Akteuren und anderen verlagert. Diese Entwicklungen dürfen nicht dazu führen, dass Milliarden von Menschen zurückbleiben.

Der Zukunftsgipfel wird sich mit fünf Themenkomplexen befassen: erstens nachhaltige Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung, zweitens Frieden und internationale Sicherheit, drittens Wissenschaft, Technologie, Innovation und digitale Zusammenarbeit, viertens Jugend und künftige Generationen und schließlich fünftens Transformation der Global Governance. Welche Themen sind auf dem richtigen Weg? Wo gibt es Fortschritte, wo gibt es noch keine Einigungen?

Es ist schwierig, diese Frage nach den Kapiteln zu beantworten, denn in jedem Bereich gibt es einige Ziele, die leichter zu erreichen sind oder bei denen es mehr Konsens gibt, und andere, bei denen es etwas schwieriger ist. Sieht man sich alle Vorschläge rund um nachhaltige Entwicklung, Finanzierung, die SDGs, Klimafinanzierung und die internationale Finanzarchitektur an, ist ein starker Konsens dahingehend erkennbar, dass das derzeitige System nicht so funktioniert, wie wir es gerne hätten. Es gibt aber unterschiedliche Auffassungen darüber, wie die Lösungen aussehen oder wie weit der Gipfel gehen sollte, um sie zu definieren.

Wir müssen mehr Finanzmittel für die Entwicklung, die Anpassung an den Klimawandel und den Klimaschutz freisetzen. Diese Mittel müssen zusätzlich zu den bereits vorhandenen zur Verfügung gestellt werden. Es darf nicht nur Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) sein und der Zugang dazu muss einfach sein. Die Art und Weise, wie das Geld durch das System fließt und wie die Staaten Zugang zur finanziellen Unterstützung erhalten, muss reformiert werden. Dazu müssen wir uns mit Fragen wie der Verschuldung und dem globalen finanziellen Sicherheitsnetz befassen. Wir müssen uns ansehen, wie die Entwicklungsländer in den Führungsgremien der internationalen Finanzinstitutionen vertreten sind. Wir müssen uns mit dem Steuersystem befassen; auch mit der Mobilisierung inländischer Ressourcen und der Korruption. Das gesamte System, in dem Geld in Richtung der Bedürfnisse der Menschen und Ziele fließt, ist suboptimal. Alle diese Aspekte müssen wir in den Blick nehmen. Da sind sich alle mehr oder weniger einig. Natürlich können diejenigen, die mehr zahlen sollen oder ihr Geld anders verwenden, eine andere Meinung zu diesen Fragen haben als diejenigen, die die Mittel benötigen. Es liegen also noch einige sehr schwierige Gespräche vor uns. Grundsätzlich

stimmen aber alle dieser kritischen Einschätzung zu. Es gibt nur Meinungsverschiedenheiten darüber, wie schnell wir das Ziel erreichen können und wer teilweise den ersten Schritt machen muss.

Das Gleiche gilt für die Herausforderungen im Bereich Frieden und internationale Sicherheit: Die Vorschläge zielen insgesamt auf die Schaffung eines kollektiven Sicherheitssystems ab, mit dem die seit langem bestehenden Probleme und Konflikte in der Welt angegangen werden können. Dazu müssen wir unser gesamtes Instrumentarium besser nutzen, sei es bei der Diplomatie, der Friedenssicherung oder der humanitären Hilfe. Das bedeutet auch, dass wir uns mit den Ursachen der Bedrohungen und den sich ändernden Eigenschaften der Bedrohungen und der Waffen befassen müssen. Wir müssen die Bewaffnung des Weltraums, der KI und der neuen digitalen Technologien verhindern, einige dieser neuen Technologien stärker überwachen, aber auch einige der älteren Technologien wie die Nukleartechnologie in den Blick nehmen. Diese bedrohen uns in einer Weise, wie es seit den 1960er Jahren oder sogar noch früher nicht mehr der Fall war. Die Haltung der Länder in diesen Fragen ist sehr eng mit ihren politischen Zielen verbunden und damit, ob sie diese Waffen besitzen oder sich durch sie besonders bedroht fühlen.

Die Staaten, die an der Entwicklung von KI und neuen Technologien beteiligt sind, haben möglicherweise andere Ansichten zu deren Regulierung oder Eindämmung als diejenigen, die nicht über neue Technologien verfügen oder ihnen skeptisch gegenüberstehen. Kein Land möchte Maßnahmen zulassen, die seinem strategischen Vorteil schaden. Das gilt vor allem für jene Staaten, die diese Entwicklungen als geopolitisches Nullsummenspiel und als Teil ihres Wettbewerbs mit anderen geopolitischen Rivalen betrachten. Aber auch hier gilt, dass die meisten Länder nicht zu diesen Nationen gehören und an einem verantwortungsvollen Umgang mit diesen Technologien interessiert sind. Auf dem Zukunftsgipfel wird es vor allem darum gehen, wie wir diese Entwicklungen zum Wohle der gesamten Menschheit steuern. Sowohl den Chancen als auch den Risiken dieser Technologien muss verantwortungsvoll begegnet werden. Wie kann also Energie und Druck eingesetzt und so ausgerichtet werden, dass diejenigen, die keine Änderung wollen, erfolgreich umgestimmt werden?

Eines der Hauptthemen des Gipfels wird sein, dass wir das Vertrauen der jungen Menschen wiederherstellen und ihnen mehr Möglichkeiten geben müssen, ihr Leben und ihre Zukunft selbst zu gestalten. Daher liegen viele Vorschläge auf dem Tisch, wie junge Menschen effektiver an der Weltpolitik teilnehmen können. Dies steht im Zusammenhang mit unseren Bemühungen, auch die künf-

tigen Generationen zu berücksichtigen, die noch nicht geboren sind. Es gibt viele Ideen, die darauf abzielen, jungen Menschen mehr Möglichkeiten zur Entfaltung und Teilhabe zu geben. Die meisten Staaten wollen das, aber es gibt einige wenige Länder, für die das aus verschiedenen Gründen bedrohlich erscheint.

»Die wichtigste Voraussetzung für internationale Zusammenarbeit ist Vertrauen.«

Schließlich liegen zahlreiche Ideen zum Thema Global Governance vor. Bei diesem Gipfel geht es nicht darum, die Vereinten Nationen zu reformieren, sondern vielmehr darum, die Staats- und Regierungschefs aufzufordern, die gesamte globale Architektur zu überprüfen und zu beurteilen, ob sie ihren Zweck so erfüllt, wie sie es sich wünschen. Es gibt einige Vorschläge für institutionelle Reformen bei den Vereinten Nationen, aber auch einige, die sich mit der Entwicklung des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF), der Weltbank und anderer Organisationen befassen. Diejenigen, die im bestehenden System viel Macht haben, sind von Änderungen in diesen Gremien oft nicht besonders angetan. Aber viele andere Menschen sind es. Wie können wir also diese Diskussion erfolgreich führen? Vor allem müssen wir dabei erkennen, dass die derzeitige globale Architektur, sei es der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung, seien es UN-Fonds und -Programme oder die Weltbank, in der Wahrnehmung der Menschen nicht die gewünschten Ergebnisse bringt. Wir müssen den Menschen das Vertrauen zurückgeben, dass das System seine Aufgaben erfüllt und dass es sich anpassen kann. Alle vorgeschlagenen Änderungen sind darauf ausgerichtet, dieses Ziel zu erreichen.

Die wichtigste Voraussetzung für internationale Zusammenarbeit ist Vertrauen. Daher muss der Gipfel nicht nur konkrete Veränderungen herbeiführen, sondern auch Vertrauen schaffen. Viele Mitgliedstaaten und auch andere sagen uns, dass in dieser sehr düsteren Zeit, in der man das Gefühl hat, dass wir uns über alles uneinig sind und es nur sehr wenig Vertrauen und manchmal auch sehr wenig Hoffnung gibt, die UN der einzige Lichtblick sind und der Gipfel der einzige Ort ist, an dem die Delegationen gemeinsam über die Zukunft nachdenken, anstatt ihre Energie darauf zu verwenden, sich über die Gegenwart zu streiten. Die Vereinten

Nationen geben den Menschen Hoffnung auf eine bessere Zukunft. Sie ermöglichen es ihnen, zusammenzuarbeiten, und bieten eine Perspektive für langfristige Überlegungen, um eine gemeinsame Basis jenseits der traditionellen Denkweisen zu finden. Dafür sind sie dankbar. Aber niemand wird behaupten, dass es einfach ist.

Wie beurteilen Sie die bisherige Rolle der beiden Ko-Fazilitatoren des Zukunftsgipfels – Deutschland und Namibia – unter der Leitung der Ständigen Vertreterin Deutschlands bei den UN, Antje Leendertse, und ihres Kollegen Neville M. Gertze?

In bin jeden Tag sehr froh und dankbar, dass Deutschland und Namibia und damit Botschafterin Leendertse und Botschafter Gertze als Ko-Fazilitatoren diesen Gipfel begleiten. Sie sind großartig und arbeiten mit großem Engagement sehr gut zusammen. Sie respektieren sich und respektieren ihre jeweiligen Kreise. Es erfordert Mut, einen Prozess wie diesen mitzugestalten, und beide zeigen viel Mut und Weitsicht und vertrauen sich. Wenn internationale Zusammenarbeit generell so funktionieren würde, wie diese beiden Persönlichkeiten zusammenarbeiten, wäre die Welt in einem besseren Zustand als sie es ist. Das Gleiche gilt auch für die ausgezeichneten Ko-Fazilitatoren der anderen Teilbereiche des Gipfels – den Globalen Digitalpakt, der von Sambia und Schweden vorbereitet, und die Erklärung für die künftigen Generationen, die von Jamaika und den Niederlanden koordiniert wird.

»Die Zivilgesellschaft und andere Akteure sind auch wesentliche Beteiligte während dieses Gipfels.«

Es liegt noch ein langer Weg in diesem Sommer vor uns, um diese Verhandlungen auch zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten strebt einen erfolgreichen Gipfel mit sinnvollen Ergebnissen an, aber es gibt eine kleine Handvoll von Ländern, die anscheinend durch andere Bedenken motiviert ist. Den beiden, Botschafterin Leendertse und Botschafter Gertze, wird viel diplomatisches Geschick abverlangt, um diesen Prozess zu steuern. Ich empfinde es jeden Tag als ein Privileg, die Ko-Fazilitatoren unterstützen zu können.

Dazu eine kurze Anekdote: Im September letzten Jahres bei dem Treffen der Außenministerinnen und Außenminister in New York, kam es zu einem

sehr bewegenden Moment. Sechs Ko-Fazilitatoren wirken in diesem Prozess wie gesagt mit: Neben Deutschland und Namibia mit dem Zukunftspakt koordinieren Sambia und Schweden gemeinsam den Globalen Digitalpakt und Jamaika und die Niederlande die Erklärung für die künftigen Generationen. Alle sechs Ko-Fazilitatoren wurden zu einem Ministertreffen eingeladen, fünf von ihnen waren Frauen. Während des Treffens bat die deutsche Außenministerin, Annalena Baerbock, Namibia öffentlich um Vergebung für Deutschlands Gräueltaten in der Vergangenheit. Es war ein sehr berührender Moment. Diese beiden Staaten sind nun in der Lage, zusammenzuarbeiten und sich zu vertrauen, eine problematische Geschichte zu überwinden und auf die Zukunft hinzuarbeiten.

Warum ist die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Zukunftsgipfel-Prozess wichtig? Letzten Endes entscheiden ja ohnehin ausschließlich die UN-Mitgliedstaaten über den Zukunftspakt.

Die Zivilgesellschaft und andere Akteure sind wesentliche Beteiligte während dieses Gipfels, aber auch in der zukünftigen Global Governance. Die Macht liegt nicht mehr nur in den Händen von Staaten. Sie liegt heute auch in den Händen von privaten Akteuren und der Zivilgesellschaft, und die Menschen verfügen über eine enorme Macht in Form der sozialen Medien. Sie können sich heute auf völlig andere Art und Weise organisieren als das in der Vergangenheit möglich war, und sie können auch an der Lösung von Problemen mitwirken. Es ist daher äußerst wichtig, dass dieser Gipfel die Zivilgesellschaft und andere Interessengruppen einbezieht, aber auch, dass die Ergebnisse von einer Vielzahl an Akteuren als nur von den Staaten getragen und umgesetzt werden. Wir haben alles in unserer Macht Stehende getan, um dies zu ermöglichen, und viele Gelegenheiten für zivilgesellschaftliches Engagement geboten, von denen das Treffen der internationalen Zivilgesellschaft im Mai in Nairobi vielleicht der Höhepunkt war. Es war ein überwältigender Erfolg.

Ich persönlich war von Anfang an dabei. Es gab viele sehr schwierige Tage, an denen ich mich sehr einsam fühlte, an denen ich den Stein den Berg hinaufschieben musste, an denen ich großen Gegenwind spürte und an denen es viel Widerstand gab. In Nairobi war alles anders. Ich hatte das Gefühl: Jetzt geht es wirklich los, die Leute sind wirklich engagiert und interessiert, wir werden etwas erreichen und es gibt kein Zurück mehr. Es wurde ein Ergebnisdokument in Form eines Briefes der Ko-Fazilitatoren formuliert, in dem die ganze Energie und die Ideen festgehalten wurden, und es haben sich Koalitionen um einige der Vorschläge gebildet. Diese versuchen, den Schwung, die Inspiration und

die Energie beizubehalten und den Druck auf die Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten. Das brauchen wir bis zum Gipfel, aber auch darüber hinaus, denn vieles von dem, was dieser Gipfel bringen wird, werden keine fertigen Lösungen sein. Es ist ein Prozess, kein Ereignis oder einmaliges Ergebnis, und dieser Prozess gibt eine Richtung für die künftige Arbeit vor. Die Zivilgesellschaft muss von Anfang bis Ende Teil dieses Prozesses sein.

Was sind die nächsten politischen Schritte bis zum Zukunftsgipfel und danach? Wie wird der Folgeprozess aussehen?

In der nächsten Zeit werden wir natürlich unser Bestes tun, um diese Verhandlungstexte fertig zu stellen und eine Einigung zu erzielen. Es wird ein sehr arbeitsreicher Sommer werden, wahrscheinlich mit vielen langen Nächten. Aber wir alle glauben fest an das, was wir tun. Dazu zähle ich auch die Diplomattinnen und Diplomaten. Wir werden versuchen, die drei Verhandlungstexte – den Zukunftspakt, den Globalen Digitalpakt und die Erklärung für die künftigen Generationen – zur Verabschiedung zu bringen, die dann auf dem Gipfel gebilligt werden. In diesen Verhandlungstexten gibt es viele Anknüpfungspunkte für die künftige Arbeit. Es wird hoffentlich umfassende Folgemaßnahmen geben, bei denen wir Gelegenheit haben werden, die Fortschritte in der gesamten Agenda zu überprüfen und Bilanz zu ziehen. In den Texten findet sich bereits viel darüber, wie zukünftige Gipfeltreffen und andere geplante Anlässe genutzt werden können, um den ehrgeizigen Zielen weiter Nachdruck zu verleihen oder um sie zu verwirklichen. So werden im nächsten Jahr die Vierte Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Spanien, der Zweite Weltgipfel für soziale Entwicklung in New York, die Überprüfung der Architektur der Friedenskonsolidierung und der 80. Jahrestag der Vereinten Nationen hervorragende Gelegenheiten sein, den Prozess fortzusetzen. Es ist offensichtlich, dass uns nur noch fünf Jahre für die Erreichung der SDGs bleiben. Was passiert nach dem Jahr 2030? Der gegenwärtige Entwurfstext des Zukunftspakts sieht vor, dass im Jahr 2027 auf dem SDG-Gipfel Gespräche über die Ausgestaltung des Entwicklungsrahmens für die Zeit nach der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) aufgenommen werden. Keine dieser Ideen wurde bisher von den Mitgliedstaaten angenommen, sie müssen alle noch verhandelt und diskutiert werden. Einige Mitgliedstaaten sind mit einigen Ideen einverstanden, andere nicht. Wir wissen nicht, was letztendlich in den Verhandlungen durchgesetzt werden wird. Aber Sie können davon ausgehen, dass das Ergebnis des Zukunftsgipfels eine Menge Aufgaben und Termine mit sich brin-

gen wird, die nach dem Gipfel anstehen und die Vorgaben für die künftige Arbeit bieten werden.

Wofür wird am Ende der Gipfel ihrer Meinung nach im Gedächtnis bleiben?

Ich möchte, dass die Menschen zurückblicken und sagen: ›Das war der Moment, in dem wir wirklich begonnen haben, in eine andere Richtung zu steuern und gemeinsam an einem Strang zu ziehen, wie wir es lange nicht mehr getan haben.‹ In seinem Bericht ›Unsere gemeinsame Agenda‹ sagte António Guterres, wir stünden vor einer kritischen Entscheidung – der Entscheidung zwischen Durchbruch und Zusammenbruch. Ein ›Weiter so wie bisher‹ bedeutet nicht, dass alles so bleibt, wie es ist. Es bedeutet, dass wir eine ernsthafte und anhaltende Krise und ein immer größeres Versagen beim Management riskieren, was zu einer weiteren Erosion des Vertrauens führt: Der Klimawandel wird sich verschlimmern, die Konflikte werden sich verschärfen, wir werden die Kontrolle über die technologischen Entwicklungen verlieren, die Menschenrechte werden weiter angegriffen werden und die Probleme der Hungersnot und der Ernährungsicherheit werden sich verschärfen. Wir müssen den Kurs ändern. Ich hoffe, dass die Menschen am Tag nach dem Gipfel mit viel mehr Hoffnung aufwachen werden.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann.

Das Interview fand am 4. Juni 2024 online statt. Die Fragen stellte Dr. Patrick Rosenow, Leitender Redakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

English Abstract

Michèle Griffin

»The Right Summit at the Only Time« pp. 154–159

In this interview, Michèle Griffin, Director and Head of the Summit of the Future Team at the Executive Office of the Secretary-General, underscores the indispensable role of the United Nations. She discusses the ongoing preparations for the Summit of the Future and outlines the ambitious goal of how people should look back on this summit. The forthcoming Summit seeks to restore trust among member states and the global community by tackling critical issues such as sustainable development, international peace and security, technological advancements, youth engagement, and reforms in global governance.

Keywords: Gipfel, Global Governance, Jugend, Multilateralismus, Nachhaltige Entwicklung, UN-Reform, summit, global governance, youth, multilateralism, sustainable development, UN reform

Stimmen zum UN-Zukunftsgipfel

Resignieren ist keine Option

Dr. Ekkehard Griep
ist Vorsitzender der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen
e.V. (DGVN).
griep@dgvn.de

Dies ist keine einfache Zeit für die Vereinten Nationen. Die regelbasierte internationale Ordnung und elementare Prinzipien der UN-Charta werden infrage gestellt, existentielle Risiken wie der globale Klimawandel bedrohen die Menschheit. Der UN-Zukunftsgipfel im September 2024 wäre ein idealer Zeitpunkt für einen neuen kollektiven Aufbruch.

Doch die Realität sieht anders aus. Geopolitische Spannungen prägen unsere Welt, nationale Machtpolitik unterminiert multilaterale Kooperation, ein blockierter Sicherheitsrat nimmt seine Verantwortung nur unzureichend wahr.

So scheint der angestrebte Zukunftspakt auf den ersten Blick weit entfernt von der Wirklichkeit: etwa im Entwurf die Bekräftigung, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) bis zum Jahr 2030 zu erreichen, obwohl zahlreiche Indikatoren noch deutlich dagegen sprechen; ähnlich beim Bekenntnis, alle Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten zu schützen, während wir etwa in der Ukraine und im Gazastreifen offensichtlich das Gegenteil erleben.

Welchen Wert kann vor diesem Hintergrund ein Zukunftspakt haben, ohne dass dieser von vornherein als blauäugig oder weltfremd abgetan wird?

Auch heute bleiben die Vereinten Nationen trotz aller Schwächen und Defizite das einzige politische Forum mit quasi-universeller Mitgliedschaft. Daher ist es richtig, wenn gerade von der UN-Ebene trotz diffiziler Verhandlungsprozesse und zahlreicher nationaler Interessenunterschiede eine Orientierung in schwierigen Zeiten ausgeht. Der Zukunftspakt benennt neue und alte Herausforderungen, weicht ihnen nicht aus: wie beispielsweise bei den Themen Digitalisierung, Weltraum, Reform der internationalen Finanzarchitektur. Und er stellt mehr Nachdruck für die Umsetzung der SDGs in Aussicht.

Allerdings: Es darf nicht bei Bekenntnissen und Gipfelfotos bleiben. Die Mitgliedstaaten müssen auch Ressourcen für die Umsetzung des Zukunftspakts zur Verfügung stellen. Es bedarf eines Überwachungsmechanismus, zum Beispiel angesiedelt beim UN-Generalsekretär. Zudem sollten Akteure auch außerhalb des UN-Systems mit ihren jeweiligen Stärken künftig weiterhin intensiv eingebunden werden. Das betrifft das vielfältige Engagement der Zivilgesellschaft, den analytischen Blick der Wissenschaft, das enorme Innovationspotenzial der Wirtschaft und vor allem die Stimmen der jungen Generation.

Wenn all dies über den Tag der Beschlussfassung hinaus mit bedacht wird, dann kann der Zukunftsgipfel tatsächlich Wirkung entfalten. Die Vereinten Nationen würden unter schwierigen Bedingungen vor der historischen Herausforderung bestehen. Auch wenn es nur millimeterweise vorangeht.



Wandbild von
Eduardo Kobra zum
Thema nachhaltige
Entwicklung und
künftige Generationen
vor dem UN-Sekretariatsgebäude in
New York.
UN PHOTO: RICK BAJORNAS

Zwei Ziele sind erreichbar

Drei überlappende Bereiche erfordern im Hinblick auf den Zukunftsgipfel Aufmerksamkeit: Erstens, das erfüllen, was bereits versprochen wurde. Wenn die Mitgliedstaaten alle eingegangenen Verpflichtungen – Menschenrechte, Abrüstung, die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), Klimafinanzierung – einhalten würden, ginge es der Welt besser. Die Umsetzung ist entscheidend.

Der zweite Bereich betrifft die Änderung der Mechanismen der Global Governance innerhalb des derzeitigen Systems. Dies umfasst die Modifizierung der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, die Schaffung von Kohärenz im digitalen Raum und die Sicherstellung, dass die verschiedenen klima- und umweltbezogenen Institutionen der UN aufeinander abgestimmt sind. Hierauf liegt ein großer Teil des Gipfelfokus.

Der dritte Bereich betrifft die Annahmen, die der internationalen Ordnung zugrunde liegen. Überbetonen wir die

staatliche Souveränität, wenn die Herausforderungen zunehmend global sind? Können akkumulationsbasierte Messgrößen wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) weiterhin Erfolg in einem Kontext der dreifachen planetaren Krise definieren? Diese tiefergehenden Fragen müssen aufgeworfen werden. Doch möglicherweise ist dieser September noch nicht der richtige Zeitpunkt dafür.

Ein erfolgreicher Zukunftsgipfel wird zwei Dinge tun: Erstens wird er Vertrauen innerhalb der internationalen Gemeinschaft wiederaufbauen und dazu beitragen, Konsens in einer Reihe wichtiger Fragen zu erreichen. Zweitens wird er die Grundlage für weitere institutionelle Reformen legen.

Bei einem so breiten Mandat können wir nicht erwarten, dass ein einziger Gipfel alles erreicht. Aber diese beiden Ziele sind unabhängig von den politischen Umständen erreichbar. Und beide werden der Menschheit auf ihrem Weg zu einer besseren Zukunft helfen.

Daniel Perell

ist Mitglied im Lenkungsausschusses des Bündnisses ›Coalition for the UN We Need‹ und vertritt die Baha'i International Community seit dem Jahr 2010 bei den Vereinten Nationen in New York.
dperell@bic.org

Wer wird die UN nach António Guterres führen?

Seit über einem halben Jahr sind die UN-Mitgliedstaaten damit befasst, das Ergebnisdokument für den Zukunftsgipfel zu verhandeln. Im Entwurf heißt es: »[...] bei den nächsten Auswahl- und Ernennungsverfahren ist die bedauerliche Tatsache zu berücksichtigen, dass es noch nie eine Generalsekretärin gegeben hat.« Während dies eher ein schwach formulierter Handlungspunkt ist, spiegelt seine Aufnahme in das Dokument das wachsende Interesse am Rennen um die Nachfolge des gegenwärtigen UN-Generalsekretärs wider, das voraussichtlich Ende des Jahres 2025 beginnen wird. Die Nachfolge wird am 1. Januar 2027 ihr Amt antreten.

Es mag wie eine ferne Entscheidung erscheinen, aber es gibt gute Gründe für eine frühzeitige Mobilisierung. Unterstützer einer Generalsekretärin haben sich im Jahr 2016 die Finger verbrannt. Während der jetzige vereinbarte Zukunftspaktentwurf wahrscheinlich be-

scheiden ausfallen wird, fordern hinter den Kulissen progressive Staaten sowie die Zivilgesellschaft viel eindringlicher alle Staaten auf, das historische Ungleichgewicht anzugehen. Die Staaten müssen jetzt handeln, damit die Generalversammlung im Jahr 2025 unter der möglicherweise deutschen Präsidentin der 80. Generalversammlung, der Diplomatin Helga Schmid, die Chance hat, eine Resolution zu verabschieden und das bevorstehende Rennen zu stärken. Neben Maßnahmen für die Ernennung einer Generalsekretärin bietet sich hier die Gelegenheit für strukturelle Verbesserungen, um für Kandidatinnen aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) faire Bedingungen zu schaffen und starke Persönlichkeiten aus allen Regionen zu fördern. Gleichzeitig ist dies die Chance, einen inklusiveren Auswahlprozess festzulegen, bei dem die Zivilgesellschaft, die Parlamente und die Generalversammlung eine größere Rolle spielen.

Ben Donaldson

ist der Koordinator der zivilgesellschaftlichen ›1 for 8 Billion‹-Kampagne, die sich für einen fairen, offenen und inklusiven Auswahlprozess einer UN-Generalsekretärin einsetzt.
ben@1for8billion.org

Zukunftspakt: Ein Turbo für den Multilateralismus?

Der bevorstehende UN-Zukunftsgipfel im September dieses Jahres in New York soll das Vertrauen in internationale Kooperation stärken und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) vorantreiben. Erste Entwürfe des geplanten Zukunftspakts weckten gemischte Reaktionen. Viel wird von Nachfolgeprozessen abhängen.



Foto: SWP

Dr. Marianne Beisheim ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

✉ marianne.beisheim@swp-berlin.org



Foto: Helle Jeppesen

Jens Martens ist Geschäftsführer des Global Policy Forum Europe (GPF) in Bonn.

✉ jensmartens@globalpolicy.org

An den Zukunftsgipfel der Vereinten Nationen sind hohe Erwartungen geknüpft.¹ Es geht um nichts Geringeres als angesichts verschärfter geopolitischer Konfrontationen die multilaterale Kooperation auf Weltebene wiederzubeleben und die Vereinten Nationen »fit für die Zukunft (zu) machen«.²

UN-Generalsekretär António Guterres erhofft sich vom Gipfel zudem einen »Turbo«-Effekt, der hilft, die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und ihre Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs)

schneller umzusetzen.³ Der Gipfel reicht aber über das Spektrum der SDGs hinaus. Das Ergebnisdokument des Gipfels, der Zukunftspakt, wird neben einer Einleitung (Chapeau) aus fünf Kapiteln zu folgenden Themenbereichen bestehen: nachhaltige Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung; Frieden und internationale Sicherheit; Wissenschaft, Technologie, Innovation und digitale Zusammenarbeit; Jugend und künftige Generationen sowie Transformation der Global Governance. Zusätzlich werden ein Globaler Digitalpakt (Global Digital Compact – GDC) und eine Erklärung für die künftigen Generationen ausgehandelt, die dem Zukunftspakt als Anhänge beigelegt werden sollen.

Ob sich die hohen Erwartungen an den Zukunftsgipfel erfüllen, werden die Resultate der Marathonverhandlungen über sein Ergebnisdokument zeigen. Zunächst wurde im Jahr 2023 unter Leitung der beiden Ko-Fazilitatoren, der deutschen Ständigen Vertreterin bei den UN, Antje Leendertse, und ihres namibischen Kollegen, Neville Melvin Gertze, die Ausrichtung des Paktes diskutiert, im Januar 2024 dann der erste Entwurf des Zukunftspakts (Zero Draft)⁴, Mitte Mai die erste revidierte Fassung (Rev. 1)⁵ und Mitte Juli die zweite revidierte Fassung (Rev. 2)⁶ vorgelegt.

Viele fanden den Erstentwurf eher enttäuschend.⁷ Die revidierte Fassung hatte den Anspruch, deutlich »aktionsorientierter« zu sein als der Erstentwurf, was Hoffnungen weckte, dass doch

¹ UN, Summit of the Future, www.un.org/en/summit-of-the-future

² Auswärtiges Amt (AA), Die Vereinten Nationen fit für die Zukunft machen – der »Summit of the Future«, www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regelbasierte-internationale-ordnung/uno/-/2644304

³ UN Doc. SG/SM/21956 v. 21.9.2023.

⁴ UN, Summit of the Future, Pact for the Future, Zero Draft, www.un.org/sites/un2.un.org/files/sof-co-facilitators-zero-draft_pact-for-the-future.pdf

⁵ UN, Summit of the Future, Pact for the Future, Rev. 1, www.un.org/sites/un2.un.org/files/sof-pact-for-the-future-rev.1.pdf

⁶ UN, Summit of the Future, Pact for the Future, Rev. 2, www.un.org/sites/un2.un.org/files/pact_for_the_future_-_rev.2_-_17_july.pdf

⁷ Zu den Erwartungen, Konfliktlinien und Hintergründen der Verhandlungen siehe ausführlicher Marianne Beisheim, Auf dem Weg zum Zukunftspakt der Vereinten Nationen, SWP-Aktuell 2024/A 20, 28.3.2024, www.swp-berlin.org/10.18449/2024A20/ und Jens Martens, Auf dem Weg zum Zukunftsgipfel der Vereinten Nationen 2024, Themen – Konflikte – Erwartungen, Bonn 2023, www.globalpolicy.org/de/publication/auf-dem-weg-zum-zukunftsgipfel-der-vereinten-nationen-2024

konkrete und weiterführende Vereinbarungen im Zukunftspakt vereinbart werden könnten. Die Strukturierung nach nunmehr 58 »Aktionen« (Actions), also übergeordneten Maßnahmen, blieb auch in der zweiten überarbeiteten Fassung erhalten.

Im Folgenden werden für jedes der fünf Kapitel des Zukunftspakts einige der zentralen Aussagen und zu erwartenden Entscheidungen beleuchtet. In der Analyse geht es dabei um drei Fragen: Erstens, tragen die avisierten Aktivitäten dazu bei, das Vertrauen in Solidarität und multilaterale Zusammenarbeit zu stärken? Zweitens, tragen sie dazu bei, die UN für kommende Herausforderungen zu ertüchtigen, sie also inklusiver, vernetzter, effektiver aufzustellen? Und drittens, helfen sie, die Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs zu beschleunigen?

Nachhaltige Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung

Gleich im ersten Kapitel baut der Zukunftspakt die Brücke zur Agenda 2030, indem er einmal mehr die Selbstverpflichtung zur Verwirklichung der SDGs wiederholt und die Umsetzung der politischen Erklärung des SDG-Gipfels im Jahr 2023 bekräftigt.⁸ Für die in der Gruppe der 77 (G77) zusammengesetzten Länder des Globalen Südens geht es dabei vor allem darum, die SDG-Finanzierungslücke zu schließen. Das von António Guterres geforderte SDG-Konjunkturprogramm (SDG Stimulus) wird im Pakt vage aufgegriffen.⁹ Der Generalsekretär hatte drei Empfehlungen vorgelegt: erstens die Bekämpfung der hohen Schuldenkosten und des steigenden Risikos von Zahlungsschwierigkeiten; zweitens die massive Aufstockung erschwinglicher langfristiger Finanzierungen, insbesondere durch multilaterale Entwicklungsbanken, um mindestens 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr und drittens die Ausweitung der Notfallfinanzierung für Staaten mit Liquiditätsengpässen.

Positiv ist das Bekenntnis der Regierungen, die Verhandlungen über ein UN-Steuerabkommen in den UN konstruktiv abzuschließen. Bemerkenswert ist die Aufnahme des Vorschlags Brasiliens, Optionen für die internationale Zusammenarbeit zu einer globalen Mindeststeuer für vermögende Privatpersonen (»Milliardärssteuer«) zu prüfen. Von

Seiten der Bundesregierung hat Bundesentwicklungsministerin Svenja Schulze diesen Vorschlag, den Brasilien im Rahmen seiner Präsidentschaft über die Gruppe der 20 (G20) präsentiert hat, ausdrücklich unterstützt.¹⁰

Konkrete Beschlüsse zur Entwicklungsfinanzierung sind vom Zukunftsgipfel allerdings nicht zu erwarten. Der Pakt verweist hier zurecht auf die Zuständigkeit der Vierten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development – FfD4), die im Sommer 2025 in Spanien stattfinden wird.¹¹

Konkrete Beschlüsse zur Entwicklungsfinanzierung sind vom Zukunftsgipfel nicht zu erwarten.

Erfreulich ist, dass es auch Umweltthemen in den Paktentwurf geschafft haben, hauptsächlich Klima und Biodiversität. Allerdings wird vorwiegend über »bestehende« internationale Verpflichtungen und Abkommen gesprochen – obwohl klar ist, dass die nicht ausreichen werden. Immerhin wollen die Staaten sich darauf verpflichten, die komplexen Verhandlungen zu einem rechtlich-bindenden Plastikabkommen noch im Jahr 2024 abzuschließen.¹² Nachdem die erste Fassung nur das Recht auf Entwicklung erwähnte, wurde in der Rev. 2 auch das Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt aufgenommen.

Am Ende des Kapitels nimmt der Zukunftspakt die Zeit nach dem Jahr 2030 in den Blick. Der ursprüngliche Auftrag an den Generalsekretär, vor dem nächsten SDG-Gipfel im Jahr 2027 einen Bericht mit grundlegenden Überlegungen über ein Post-2030-Rahmenwerk für nachhaltige Entwicklung vorzulegen, wurde wieder gestrichen. Vor allem Mitglieder der G77 fürchteten, dass eine zu frühe Befassung mit einer möglichen Post-2030-Agenda den Handlungsdruck bei der SDG-Umsetzung reduziert. Nun soll erst beim SDG-Gipfel im September 2027 beraten werden, wie es nach dem Jahr 2030 weitergehen soll.

⁸ UN-Dok. A/RES/78/1 v. 29.9.2023.

⁹ UN, SDG Stimulus, www.un.org/sdg-stimulus

¹⁰ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Ministerin Svenja Schulze zum Vorschlag für eine koordinierte Mindeststeuer für Superreiche, 26.6.2024, www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/ministerin-schulze-zum-vorschlag-mindeststeuer-fuer-superreiche-216242

¹¹ UN, UN DESA, 4th International Financing for Development Conference, financing.desa.un.org/ffd4

¹² Margret Carstens, Auf der Zielgeraden?, VEREINTE NATIONEN (VN), 72. Jg., 3/2024, S. 124–129.

Frieden und internationale Sicherheit

Im zweiten Kapitel werden Aktionen für verschiedene bekannte und neue Sicherheitsrisiken aufgeführt. Dabei werden einige Vorschläge von Guterres aufgegriffen, die dieser in der ›Neuen Agenda für den Frieden‹ formuliert hatte.¹³ Ein zentrales Anliegen im ›Unsere Gemeinsame Agenda‹-Bericht des Generalsekretärs war es, Prävention sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene zu verbessern. Dies spiegelt sich im Text an vielen Stellen wider, gleichzeitig wird auch »Erzwingung« angesprochen. So soll der Generalsekretär Empfehlungen zur Zukunft aller Formen von UN-Friedenseinsätzen erarbeiten und dazu, wie der ›Werkzeugkasten‹ an geänderte Bedarfe und Anforderungen angepasst werden kann.

Hohe Erwartungen haben viele an den Globalen Digitalpakt, der unter der Leitung Schwedens und Sambias verhandelt wird.

Drei weitere Vorschläge sind bemerkenswert: Erstens soll der Generalsekretär eine Analyse vorlegen, wie sich der globale Anstieg der Militärausgaben auf die Umsetzung der SDGs auswirkt. Das ist mit der Selbstverpflichtung verbunden, dass dies eben nicht auf Kosten von Investitionen in nachhaltige Entwicklung und nachhaltigen Frieden geschehen darf. Zweitens scheinen die Geschehnisse in Gaza und der Ukraine durch, wenn der Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten besonders betont wird. Hier wurde die Sprache gegenüber der Rev. 1 noch deutlicher, indem die verheerenden Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf die Zivilbevölkerung »auf das Schärfste« verurteilt werden. Drittens werden neuartige Herausforderungen ins Visier genommen. So sollen (rechtsverbindliche) Instrumente ein Wettrüsten im All und tödliche autonome Waffensysteme verhindern.

Wissenschaft, Technologie, Innovation und digitale Zusammenarbeit

Dieser Themenbereich, vor allem Technologietransfers, sind dem Globalen Süden sehr wichtig. Sie sehen in den gegenwärtigen Regeln zum Schutz geistigen Eigentums ein gravierendes Hindernis für den Transfer von Wissen und Technologien.¹⁴ Der Zukunftspakt verspricht zwar Unterstützung beim Zugang. Der Schutz und die Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte wird jedoch in Rev. 2 aufrechterhalten.

Hohe Erwartungen haben viele an den GDC, der parallel unter der Leitung Schwedens und Sambias verhandelt wird.¹⁵ Der Entwurf des Digitalpakts vom Juni 2024 (Rev. 2) definiert grundlegende Prinzipien und fünf Zielsetzungen und listet dann entsprechende Selbstverpflichtungen und Maßnahmen auf.¹⁶ Dabei geht es zum einen um den Zugang zu digitalen Technologien und ihre Nachhaltigkeit, damit die SDGs schneller erreicht werden. Zum anderen soll in der bisherigen Governance von Digitalfragen eine zentrale Rolle für die UN geschaffen werden. Umstritten ist, ob und wie (nichtstaatliche) Akteure hier beteiligt werden sollten.¹⁷

Interessant ist der Vorschlag, wie die Beschlüsse nachgehalten werden sollen: Einerseits sollen alle thematisch einschlägigen Foren dafür genutzt werden, andererseits soll während der 82. Generalversammlung eine erste hochrangige Überprüfung des GDC als Gesamtpaket stattfinden, dessen Modalitäten ab Herbst verhandelt werden sollen. Das könnte auch ein Modell für den Zukunftspakt sein.

Jugend und künftige Generationen

Zum Thema Jugendbeteiligung einigten sich die Regierungen bereits vor dem Abschluss der Verhandlungen über den Zukunftspakt auf einige Reformen. So sollen die UN-Jugenddelegierten mittels eines Büros der Vereinten Nationen für Jugendfragen (United Nations Youth Office – UN Youth) unterstützt werden. Einige Staaten haben jedoch Bedenken, der Globale Norden wolle das

¹³ UN, A New Agenda for Peace, Our Common Agenda Policy Brief 9, Juli 2023, www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf

¹⁴ Sie dazu etwa die Diskussionen in der Welthandelsorganisation: WTO Doc. WT/GC/W/925 v. 8.3.2024.

¹⁵ UN, Office of the Secretary-General's Envoy on Technology, Global Digital Compact, www.un.org/techenvoy/global-digital-compact

¹⁶ UN, Office of the Secretary-General's Envoy on Technology, Global Digital Compact, Rev.2, www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org/techenvoy/files/GlobalDigitalCompact_rev2.pdf

¹⁷ Anita Gurumurthy/Nandini Chami, Global Digital Compact – Linchpin for a Future Multilateralism?, Spotlight on Global Multilateralism, Bonn 2023, www.globalpolicy.org/en/multilateralism/digital-future; Daniel Voelsen/Lisa Voigt, Der Global Digital Compact der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation möchte ihre Rolle in der internationalen Digitalpolitik neu bestimmen, SWP-Aktuell 2024/A 35, 17.7.2024, www.swp-berlin.org/publikation/der-global-digital-compact-der-vereinten-nationen

Thema Jugendbeteiligung instrumentalisieren, um seine Agenda zu Geschlechter- und Umweltthemen zu befördern. Und so greift der aktuelle Entwurf des Zukunftspakts auch Themen des Globalen Südens auf, wie Jugendarbeitslosigkeit und -armut. Der Generalsekretär wird aufgefordert, sowohl eine globale Investitions- und Partnerschaftsplattform für Jugendliche aufzulegen, um auf nationaler Ebene Programme für die Jugend finanzieren zu können, als auch »Kernprinzipien« für eine sinnvolle Jugendbeteiligung in allen UN-Arbeitsprozessen zu entwickeln.

In einem weiteren parallelen zwischenstaatlichen Prozess verhandeln die Mitgliedstaaten unter Anleitung der Niederlande und Jamaikas eine Erklärung für die künftigen Generationen.¹⁸ Im Entwurf vom Juli 2024 (Rev. 2) werden Prinzipien, darauf aufbauende Selbstverpflichtungen und entsprechende Maßnahmen dargelegt.¹⁹ Bislang konnten sich die Mitgliedstaaten nicht auf das Format einigen, in dem die Vereinten Nationen diese Anliegen künftig behandeln wollen. Vier Optionen werden gelistet: ein Sondergesandter für künftige Generationen, alle fünf Jahre ein hochrangiges Treffen, ein regelmäßiger Tagesordnungspunkt in der Generalversammlung und/oder ein periodischer Bericht des Generalsekretärs.

Zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen geht die Erklärung für die künftigen Generationen nicht weit genug. Bereits im Februar 2023 hat eine Gruppe von Menschenrechtsexpertinnen und -experten die »Maastricht-Prinzipien zu den Menschenrechten künftiger Generationen« veröffentlicht.²⁰ Sie weisen darauf hin, dass die Menschenrechte künftiger Generationen durch Handlungen oder Unterlassungen in der Gegenwart verletzt werden können. Daraus leiten sie die Pflicht der Staaten ab, in ihrem gegenwärtigen Handeln auch die Menschenrechte künftiger Generationen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Der Zukunftspakt und die Erklärung für die künftigen Generationen können nur ein erster Schritt auf dem Weg dorthin sein.

Transformation der Global Governance

Im fünften Kapitel werden institutionelle Reformen des UN-Systems und darüber hinaus behandelt.

Einige Mitgliedstaaten haben darauf bestanden, in diesem Kapitel auch Reformen der UN-Hauptorgane zu behandeln. Die Absätze zur Revitalisierung der Generalversammlung und zur Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrats (Economic and Social Council – ECOSOC) greifen aktuelle Reformthemen auf, gehen aber nicht über sie hinaus.²¹ Die »bedauerliche Tatsache«, dass es bisher keine UN-Generalsekretärin gab, soll in künftigen Auswahlverfahren berücksichtigt werden. Die zunächst beabsichtigte Stärkung der Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women – CSW) und des Jugendforums wird in Rev. 2 deutlich schwächer formuliert. Eine sinnvollere Einbindung der akkreditierten nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) soll gefördert werden; später im Text werden gestärkte Partnerschaften und Partizipationsprozesse mit nichtstaatlichen Akteuren, Parlamenten, lokalen und regionalen Verwaltungsinstanzen beschworen.

Zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen geht die Erklärung für die künftigen Generationen nicht weit genug.

Mit besonderer Spannung werden die Empfehlungen zur Sicherheitsratsreform erwartet. Im Juni hatten die beiden Koordinatoren der Zwischenstaatlichen Verhandlungsgruppe (Intergovernmental Negotiations – IGN) Österreich und Kuwait drei Maßnahmen vorgeschlagen.²² Demnach soll erstens der Rat durch zweijährige nichtständige Mitgliedschaften erweitert werden, vor allem aus Afrika und aus weiteren Entwicklungsländern sowie kleinen und mittleren Staaten, etwa kleinen Inselentwicklungsländern, arabischen Staaten und anderen überregionalen Gruppen. Die Vetofrage wird – ohne konkrete Vorschläge dazu – als Schlüsselement der Reform benannt. Zweitens soll die IGN weiterhin das zentrale Gremium für Verhandlungen sein. Sie erhält das ausdrückliche Mandat, ein »konsolidiertes Modell« zu erarbeiten, allerdings ohne dass dafür ein konkreter Zeitpunkt ge-

¹⁸ UN, Summit of the Future, Declaration on Future Generations, www.un.org/en/summit-of-the-future/declaration-on-future-generations

¹⁹ UN, Summit of the Future, Declaration on Future Generations, Rev. 2, www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-declaration-on-future-generations-rev2.pdf

²⁰ The Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations, www.rightsoffuturegenerations.org/

²¹ Siehe auch Marianne Beisheim/Constantin Knühr, Die Generalversammlung als zentraler Netzwerkknoten in einer fragmentierten Global Governance, DGVN-Debattenportal, 12.7.2024, dgvn.de/un-debatte#c26713

²² UN, Security Council Reform, Rev. 3, www.un.org/en/ga/screform/78/pdf/2024-06-14-cochairs-sotf-input-rev3.pdf

nannt wird. Drittens sollen derweil die Zusammenarbeit mit der Generalversammlung und die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats weiter verbessert werden, insbesondere die Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber allen Mitgliedstaaten. Allerdings konnte zu diesen drei Vorschlägen in der IGN noch kein Konsens herbeigeführt werden.²³ In der Tat gehen diese Empfehlungen kaum über das hinaus, was seit Jahrzehnten in den Vereinten Nationen diskutiert wird.²⁴ Weitergehende Reformvorschläge, wie etwa die der Gruppe der Vier (G4 bestehend aus Brasilien, Deutschland, Indien und Japan), die Zahl der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zu erhöhen, sind offensichtlich nicht konsensfähig. Und so enthält auch Rev. 2 nur einen Platzhalter (Aktion 42), den die Ko-Fazilitatoren »so schnell wie möglich« füllen wollen – ein Indiz dafür, wie heftig hinter den Kulissen gerungen wird.

Ein zentrales Thema des Zukunftspakts ist die Reform der internationalen Finanzarchitektur.

Mehr Erfolg könnte den vorgeschlagenen Reformen der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) beschieden sein.²⁵ Die aktuelle Überprüfung der Friedenskonsolidierungsarchitektur soll im Jahr 2025 in Deutschland auf Ministerinnen- und Ministerebene zu Ende verhandelt werden.

Ein zentrales Thema des Zukunftspakts, das vor allem für die Länder der G77 höchste Priorität hat, ist die Reform der internationalen Finanzarchitektur.²⁶ Der Pakt sieht dazu mehrere Maßnahmenbündel vor. Sie spiegeln die Kontroversen über die Zuständigkeiten in der Architektur wider. Während die G77-Staaten den Vereinten Nationen, wo sie die Mehrheit haben, eine größere Rolle zuweisen wollen, betonen die westlichen Industrie-

länder die Hauptverantwortung des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF), der Weltbank und anderen internationalen Finanzinstitutionen außerhalb des UN-Systems. Dort gilt in der Regel das Abstimmungsprinzip »ein Dollar – eine Stimme«. Zur Reduzierung der Ungleichheiten in den internationalen Finanzinstitutionen belässt es der Zukunftspakt dabei, einmal mehr IMF, Weltbank und andere multilaterale Entwicklungsbanken aufzufordern, die Repräsentanz und Stimme der Entwicklungsländer zu stärken. Immerhin soll alle zwei Jahre ein Gipfel auf höchster Ebene dafür sorgen, dass systematischere Verbindungen zwischen den UN und den internationalen Finanzinstitutionen entstehen.

Zur Bereitstellung kurzfristiger Liquidität und längerfristiger finanzieller Sicherheitsnetze für Länder in Finanzierungsschwierigkeiten soll das Instrument der Sonderziehungsrechte des IMF verstärkt genutzt werden. Von den im Jahr 2021 ausgegebenen Sonderziehungsrechten im Wert von 650 Milliarden US-Dollar sollen mindestens 50 Prozent »freiwillig« an bedürftige Staaten weitergeleitet werden (Rechanneling). Allein Deutschland hatte entsprechend seiner IMF-Quote 25,5 Milliarden (30,8 Milliarden Euro) erhalten, und damit mehr als alle Staaten Afrikas zusammen. An der Weiterleitung hat sich die Bundesregierung mit Verweis auf das Bundesbankgesetz bislang nicht beteiligt.

Besonders brisant ist für viele Länder des Globalen Südens die verschärfte Verschuldungssituation. Um auf sie zu reagieren wird der IMF aufgefordert, in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär eine Überprüfung der Schuldenarchitektur durchzuführen.²⁷

Ausblick

Der aktuelle Präsident der Generalversammlung, Dennis Francis, sagte Anfang des Jahres, dass der Zukunftsgipfel die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten auf die Probe stelle: Dies werde der Mo-

²³ Siehe UN Web TV, Reform of the UN Security Council Reform, 20.6.2024, webtv.un.org/en/asset/k1w/k1w1smq9ux und webtv.un.org/en/asset/k1w/k1w1smq9ux

²⁴ Der gegenwärtige Diskussionsprozess zur Reform des Sicherheitsrates begann bereits im Jahr 1993 mit der Einsetzung der Offenen Arbeitsgruppe zur Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und zu anderen mit dem Sicherheitsrat zusammenhängenden Fragen. Sie wurde im Jahr 2007 in die bis heute bestehende IGN überführt.

²⁵ Siehe dazu United Nations University-Centre for Policy Research (UNU-CPR), Elevating the UN Peacebuilding Commission: Proposals for the Summit of the Future, Februar 2024, collections.unu.edu/eserv/UNU:9418/improving_pbc.pdf

²⁶ Vgl. dazu ausführlicher Jens Martens, Reformen der globalen Finanzarchitektur. Vorschläge, Konflikte und Perspektiven auf dem Weg zum Zukunftsgipfel der Vereinten Nationen 2024 und der Financing for Development-Konferenz 2025, Bonn 2023, www.globalpolicy.org/de/publication/reformen-der-globalen-finanzarchitektur

²⁷ Siehe dazu auch VN, Knappe Kassen, große Aufgaben, 72. Jg., Heft 3/2024.

ment sein, in dem die Staats- und Regierungschefs der Welt den Multilateralismus neu beleben müssten, um unzählige Herausforderungen besser bewältigen zu können.²⁸ Dass den Mitgliedstaaten mit dem Zukunftspakt der ganz große Wurf gelingt, ist jedoch eher unwahrscheinlich. Bereits im Jahr 2022 hatten sie vereinbart, dass der Zukunftspakt im Konsens verabschiedet werden soll.²⁹ Das begrenzt zweifellos die Chance, über einen inhaltlich mageren und sprachlich vagen Minimalkonsens hinauszukommen. Einige Rahmenbedingungen für die weitere Umsetzung der SDGs könnten zwar durchaus verbessert werden. Für aktuelle und zukünftige Herausforderungen sind die Vereinten Nationen damit jedoch nicht hinreichend gut aufgestellt. Gleichzeitig wäre es angesichts der konfliktiven weltpolitischen Großwetterlage schon ein Erfolg, wenn sich die 193 Mitgliedstaaten einvernehmlich auf ein Ergebnisdokument einigen könnten, das fast alle relevanten Arbeitsbereiche der UN berührt. Ob das Erreichte genügt, um das Vertrauen in Solidarität und multilaterale Zusammenarbeit zu stärken, wird auch an der weiteren Umsetzung hängen. Bei den Reden der Staats- und Regierungschefs beim Gipfel im September wird man nicht nur heraushören können, wie zufrieden diese jeweils mit dem Ergebnis sind, sondern auch, von wem welche Prioritäten für diese Umsetzungsprozesse gesetzt werden. Die Zivilgesellschaft wird ihre Anliegen nochmals während der zwei Aktionstage vor dem Gipfel verdeutlichen. Bereits auf ihrer Vorbereitungskonferenz im Mai 2024 in Nairobi wurden zwanzig sogenannte ›ImPACT Koalitionen‹ ins Leben gerufen, die auch nach dem Gipfel weiterarbeiten wollen.³⁰

Ambivalent zu beurteilen ist, dass im Zukunftspakt viele Entscheidungen vertagt und zunächst Arbeitsaufträge an den UN-Generalsekretär erteilt werden sollen. Einerseits ist dies ein diplomatischer Trick, um Themen, über die derzeit kein Konsens zu erzielen ist, auf der politischen Agenda zu belassen, um über sie dann zu einem weltpolitisch günstigeren Zeitpunkt zu entscheiden. Andererseits werden dadurch Lösungen für drängende Probleme erneut auf die lange Bank geschoben, wie es beispielsweise bei der Reform des Sicherheitsrats oder der Stärkung der Länder des Globalen Südens in den internationalen Finanzinstitutionen seit Jahrzehnten der Fall ist.

Für die Umsetzung der Beschlüsse im Zukunftspakt sind auch die UN-Gipfel der kommenden Jahre wichtig, auf die im Entwurf bereits Bezug genommen wird. Dazu gehören im Jahr 2025 insbesondere die FfD4 und der Zweite Weltgipfel für

Dass den Mitgliedstaaten mit dem Zukunftspakt der ganz große Wurf gelingt, ist eher unwahrscheinlich.

soziale Entwicklung sowie im Jahr 2027 der nächste SDG-Gipfel, auf dem voraussichtlich die Weichen für eine Post-2030-Agenda gestellt werden. Auf einem Gipfeltreffen im September 2028 soll dann eine erste Bilanz der Umsetzung des Zukunftspakts gezogen werden – so ist es zumindest nach dem Chapeau der Juli-Fassung geplant. So gesehen ist der Zukunftsgipfel mit seinem Pakt lediglich ein wichtiger Meilenstein in einem langwierigen Aushandlungsprozess darüber, wie der Multilateralismus im Angesicht wachsender globaler Herausforderungen weiterentwickelt werden soll.

English Abstract

Marianne Beisheim · Jens Martens

Pact for the Future: A ›Turbo‹ for Multilateralism? pp. 162–167

The UN's Summit of the Future aims to restore trust in international cooperation amidst rising geopolitical tensions and to accelerate the 2030 Agenda. The summit's outcome document, the ›Pact for the Future‹, will address sustainable development, international peace and security, technology, youth, and global governance. High expectations surround the summit, as critical negotiations are currently ongoing. The effectiveness of the summit will hinge on the final agreements reached.

Keywords: Gipfel, Global Governance, Multilateralismus, Nachhaltige Entwicklung, UN-Reform, summit, global governance, multilateralism, sustainable development, UN reform

²⁸ UN, General Assembly of the United Nations, Remarks by the President of the General Assembly, Mr. Dennis Francis, at the Joint Briefing of the Presidents of the General Assembly and Economic and Social Council, 2.2.2024, www.un.org/pga/78/2024/02/02/remarks-by-the-president-of-the-general-assembly-mr-dennis-francis-at-the-joint-briefing-of-the-presidents-of-the-general-assembly-and-economic-and-social-council-2/

²⁹ UN-Dok. A/RES/76/307 v. 12.9.2022.

³⁰ UN, 2024UNCSC, ImPACT Coalitions FAQ, www.un.org/en/2024uncsc/impact-coalitions-faq

Von Millionen zu Milliarden

Dr. Wolfgang Münch war unter anderem Vizevorsitzender des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Budgetfragen (ACABQ) und Inspektor in der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) des UN-Systems in Genf. Seiner Ansicht nach verdient es der Gemeinsame Pensionsfonds der Vereinten Nationen (UNJSPF), gewürdigt zu werden.



Wolfgang Münch
Foto: Privat

Auf multilateraler Ebene wurden in den vergangenen Jahren eine Reihe von UN-Jubiläen gefeiert – zuletzt im Jahr 2023 die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UN vor 50 Jahren. So gut wie kein mediales Echo fand hingegen die Gründung des Gemeinsamen Pensionsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Joint Staff Pension Fund – UNJSPF) vor 75 Jahren. Im Fokus der Interessen der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen steht der Fonds nur begrenzt, anders als bei deren Personal.

Der UNJSPF wurde durch Resolution 248 (III) der UN-Generalversammlung vom 7. Dezember 1948 als eine unabhängige gemeinschaftliche Einrichtung seiner Teilnehmerorganisationen im Jahr 1949 gegründet. Nach den in dieser Resolution enthaltenen Statuten fungiert als Lenkungsorgan ein aus 33 Mitgliedern bestehender Pensionsrat, die zu je einem Drittel von den Legislativorganen der Fondsteilnehmer, von den Organisationschefs und vom Personal gewählt werden, und dies je nach der Größe der Fondsteilnehmer in unterschiedlicher Gewichtung. Die Bediensteten des Fonds sind UN-Personal, an dessen Spitze zurzeit eine Beigeordnete Generalsekretärin steht. Der Amtssitz des Fonds ist New York. Die Verwaltungskosten trägt der Fonds im wesentlichen selbst. Das Fondsportfolio wird abgetrennt vom sonstigen UN-Vermögen im Auftrag der Teilnehmerorganisationen und Pensionsempfänger gehalten. Die Fondseinnahmen werden – neben Kapitaleinkünften – aus den Beiträgen der Bediensteten und den Zahlungen der Teilnehmerorganisationen im Verhältnis eins zu zwei erzielt.

Im Jahr 1949 belief sich das Fondsvermögen auf acht Millionen US-Dollar. 3500 Beitragszahlerinnen und -zahler finanzierten die Pensionen nur sehr weniger Bezugsberechtigter. Die Zahlen zum Ende des Jahres 2023: 88,2 Milliarden US-Dollar, 144 000 Beitragszahler, 84 000 Empfänger; 1,7 Bei-

tragszahler finanzieren nunmehr einen Empfänger. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die erheblich über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung liegende Lebenserwartung der Pensionsempfänger. Allein im Umfeld von Genf leben rund 40 Pensionäre, die 100 Jahre und älter sind. Aus solchen Zahlen kann der Bedeutungszuwachs des Multilateralismus, aber auch der demografischen Entwicklungen in 75 Jahren abgelesen werden.

Besondere Anerkennung verdient der UNJSPF für seine solide und strikt an Nachhaltigkeit orientierte Anlagepolitik auf der Basis der von der Generalversammlung vorgegebenen Kriterien von Sicherheit, Rentabilität, Liquidität und Konvertibilität. Der Fonds hat in 75 Jahren alle an ihn bestehenden finanziellen Ansprüche erfüllt und allen Versuchen politischer Einflussnahme widerstanden, die die Zwecksetzung der Fondsmittelverwendung gefährdet hätten. In die Waffen- und Rüstungsindustrie wurde von Anfang an nicht investiert, seit dem Jahr 1990 auch nicht mehr in die Tabakindustrie. Im Jahr 2020 trat der Fonds der UN-initiierten Allianz der Eigner klimaneutraler Kapitalanlagen bei. Es erfolgen keine Investitionen mehr in auf Basis fossiler Energie betriebene Projekte oder Kohlekraftwerke. Ehrgeiziges Ziel ist es, den Kohlenstoffdioxid-Fußabdruck im Portfolio bis zum Jahr 2025 um 40 Prozent gegenüber dem Niveau des Jahres 2019 zu reduzieren und bis zum Jahr 2050 einen Null-Emissionsausstoß zu erreichen. Im Jahr 2022 unterzeichnete der UNJSPF die Erklärung der Montrealer Konferenz zu Biodiversität und richtet die Investitionspolitik auch an Gesichtspunkten der Biodiversität aus. Nicht übersehen werden sollte schließlich, dass der Fonds in seiner Anlagepolitik gezielt Unternehmen in den Blick nimmt, deren Vorstände mit Frauen besetzt sind. Verdient er dafür nicht auch ein Kompliment aus der Sicht feministischer Außenpolitik?

Besondere Anerkennung verdient der Fonds für seine an Nachhaltigkeit orientierte Anlagepolitik.

Ideenschmiede UN-Friedenskonsolidierungsfonds?

Der Friedenskonsolidierungsfonds (PBF) ist in der Lage, Mittel flexibel, unabhängig und verhältnismäßig kurzfristig in Projekte in Krisenregionen auszuschütten und hat gleichzeitig den Anspruch als Innovator und Agendasetzer aufzutreten. Neben konkreten Erfolgen und einem großen Potenzial gibt es auch Herausforderungen dieses bewährten Instruments der Vereinten Nationen.



Foto: Global Public Policy Institute (GPPi)

Raphael Bodewig hat für das United Nations University–Centre for Policy Research (UNU-CPR) zu Friedensförderung und Krisenprävention geforscht.

✉ raphael.bodewig@gmail.com



Foto: David Ausserhofer/ Stiftung Mercator

Luisa Kern ist als Mercatorkollegiatin beim UNU-CPR und beim Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) tätig und arbeitet dort zur Rolle von Kindern und Jugendlichen in Postkonfliktsituationen.

✉ kern@unu.edu

Themengebieten und Regionen mit beeindruckender Bilanz: Allein im Jahr 2023 hat der Fonds 93 Projekte im Wert von insgesamt 202 Millionen US-Dollar bewilligt.²

Ab dem 1. Januar 2025 wird der Friedenskonsolidierungsfonds eine jährliche Tranche an UN-Pflichtbeiträgen erhalten.³ Dieser neue Finanzierungsmechanismus wurde im Dezember 2023 von der UN-Generalversammlung beschlossen und geht über die bisherigen freiwilligen Beiträge der Mitgliedstaaten hinaus. Die größten Geberländer des PBF – an deren erster Stelle Deutschland steht – haben sich für diese Veränderung eingesetzt und begrüßten die Entlastung.⁴ Die Bedarfe für Friedensförderung und Konfliktprävention sind aufgrund der zunehmend komplexen und langanhaltenden Konflikte in den letzten Jahren rasant gestiegen.

Trotzdem ist auch dieser Fonds von der Liquiditätskrise der Vereinten Nationen betroffen.⁵ Gemessen an der Bilanz aus Nachfrage und Beiträgen stand dem PBF noch nie so wenig Geld wie heute zur Verfügung.⁶

Der Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund – PBF) ist ein wertvolles und bewährtes Werkzeug der Vereinten Nationen, um Vorhaben der Friedenskonsolidierung zu fördern. Friedenskonsolidierung ist weit gefasst »ein inhärent politischer Prozess, der darauf abzielt, den Ausbruch, die Eskalation, das Wiederaufleben oder die Fortdauer von Konflikten zu verhindern [...]«. ¹ Somit geschieht die Arbeit des PBF in verschiedenen

Die strategische Arbeit des Fonds

Als einer der großen UN-organisationsübergreifenden gebündelten Finanzierungsmechanismen (UN Pooled Funds) ist der PBF in der Lage, Mittel flexibel, unabhängig und verhältnismäßig kurzfristig in Projekte in Krisenregionen auszuschütten.⁷ Inner-

¹ UN-Dok. S/RES/2282 v. 27.4.2016.

² Peacebuilding Fund, 2023 Secretary-General's Peacebuilding Fund Summary, 2024, www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/summary_2023_-_2024-04-09.pdf

³ UN News, General Assembly Approves \$3.59 Billion UN Budget for 2024, 24.12.2023, news.un.org/en/story/2023/12/1145072

⁴ Peacebuilding Fund, Donor Commitments and Pledge Tracker, 1.6.2024, www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pledge_tracker_pbf_print_2024-06-03.pdf

⁵ Siehe dazu auch Ronny Patz, Einfach »nur« zu wenig Geld?, Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN), 72. Jg., 3/2024, S. 110.

⁶ Peacebuilding Fund, 2023 Secretary-General's Peacebuilding Fund Summary, a.a.O. (Anm. 2).

⁷ UN Peacebuilding, Secretary-General's Peacebuilding Fund, 2020–2024 Strategy, 2020, www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_strategy_2020-2024_final.pdf

halb der Gebergemeinschaft im Feld Krisenprävention und Konfliktbewältigung nimmt der Innovator und Agendasetzer somit eine wichtige Rolle ein, die andere bilaterale Geber oft nicht übernehmen können.

Für die konkrete Projektförderung bedeutet dies, dass Investitionen in geografischen oder thematischen Gebieten ermöglicht werden, die als zu risikobehaftet oder nischenhaft gelten – und von anderen Gebern oft übergangen werden. Bei all diesen Prioritäten hat der PBF einen sehr strategischen Ansatz: Er möchte die Funktion eines Katalysators einnehmen.⁸ Durch eine gezielte Förderung werden größere Transitionen angekurbelt und wird somit der ursprüngliche Einsatz vervielfacht.

Um Qualitätssicherung und institutionelles Lernen zu ermöglichen, gibt das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Support Office – PBSO), in dem der PBF angesiedelt ist, jährlich eine themenspezifische Evaluation

in Auftrag (Thematic Reviews). Im Rahmen mehrerer dieser Berichte haben die Autorin sowie der Autor sich mit spezifischen Projekten vertraut gemacht sowie Umsetzungsorganisationen und lokale Partnerorganisationen, teils vor Ort, interviewt.⁹ Bei einigen Projekten war es besonders ersichtlich, wie die Förderung des PBF Veränderung bewirkte.

In Jemen unterstützte der Fonds zum Beispiel zwischen den Jahren 2017 und 2020 die von Frauen geleiteten Wassernutzervereinigungen.¹⁰ Diese schafften trotz der angespannten Lage im Land eine Grundlage für Mediations- und Austauschforen mit den Konfliktparteien lokaler Wasserkonflikte. Somit ermöglichte das Projekt, ganze Landstriche wieder zu bewässern und gezielt Frauen zu unterstützen. In einem Land, das sowohl bei Geschlechtergerechtigkeit als auch bei Konflikt-Indizes und Anfälligkeit für Klimawandelfolgen weltweit unter den letzten ist, hat die Unterstützung des PBF somit die Umsetzbarkeit eines solchen Projekts aufgezeigt – und ermutigte weitere Geldgeber, ebenfalls in ähnliche Vorhaben zu investieren.¹¹

Während der Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der kolumbianischen Regierung und den Revolutionären Streitkräften Kolumbiens (FARC) hat der PBF vom Jahr 2018 bis 2023 die Wahrheitskommission mit insgesamt 6,3 Millionen US-Dollar gefördert.¹² Die frühe, gezielte und andauernde Unterstützung des PBF ermöglichte es der Kommission, den ambitionierten umfangreichen Plan für nachhaltigen Frieden in Kolumbien auf Kurs zu halten und den Opfern des Konflikts eine Stimme zu geben. Auch als innenpolitischer Rückhalt für das Friedensprojekt schwand, ermöglichte es die PBF-Unterstützung der Wahrheitskommission, auf Kurs zu bleiben. Ein Scheitern hätte die Glaubwürdigkeit des ganzen Friedensprozesses weiter gefährdet. So aber haben die verhältnismäßig kleinen Investitionen des PBF in technische Unterstützung einen großen Effekt entfaltet.¹³ Denn die Wahrheitskommission schloss ihr Mandat erfolgreich ab und stellte einen Meilenstein auf dem Weg in Richtung nationaler Versöhnung dar – auch wenn Frieden in Kolumbien acht



Das Team der UN-Verifizierungsmission in Kolumbien (UNVMC) beteiligte sich an dem Projekt ›Male deine Stimme‹. Gemeinsam mit Mitgliedern der Gemeinde in San José de Oriente und ehemaligen Kämpfern der Revolutionären Streitkräfte entstanden Wandbilder, die das Friedensabkommen in Kolumbien thematisierten.

UN PHOTO: C. DOMÍNGUEZ

⁸ PeaceNexus Foundation Catalytic Programming and the Peacebuilding Fund, 2.9.2010, www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/catalytic_programming_thematic_review_2010_0.pdf

⁹ UN University Centre for Policy Research (UNU-CPR), Thematic Review on Youth, Peace and Security, 9.2.2024, unu.edu/cpr/project/thematic-review-youth-peace-and-security; UN Peacebuilding, Thematic Review: Climate Security and Peacebuilding 2023, www.un.org/peacebuilding/content/thematic-review-climate-security-and-peacebuilding-2023

¹⁰ UN MPTF Office Partners Gateway, Water for Peace in Yemen: Strengthening the Role of Women in Water Conflict, mptf.undp.org/factsheet/project/00113031

¹¹ UN Peacebuilding, Thematic Review: Climate Security and Peacebuilding, a.a.O. (Anm. 9).

¹² UN MPTF Office Partners Gateway, Apoyo al Proceso de Alistamiento de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición (CEV), mptf.undp.org/project/00108373 sowie mptf.undp.org/project/00118801 und mptf.undp.org/project/00131879

¹³ UNU-CPR, Colombia Case Study, 2024, [unu.edu/sites/default/files/2024-06/Colombia Case Study.pdf](http://unu.edu/sites/default/files/2024-06/Colombia%20Case%20Study.pdf)

Jahre nach dem Friedensabkommen noch nicht eingetreten ist.

Die abgelegene Grenzregion zwischen Burkina Faso und Côte d'Ivoire wird von vielen Gebern als zu fragil für internationales Engagement wahrgenommen. Hier zeigt seit dem Jahr 2021 ein grenzüberschreitendes PBF-gefördertes Projekt, dass wenige gezielte Investitionen der wachsenden Gefahr von Klimawandelfolgen sowie der Präsenz bewaffneter Gruppen Einhalt gebieten können.¹⁴ Durch erfolgreiche Unterstützung von Schulen, Krankenhäusern und Wasserinfrastruktur wurden andere Geberländer und multilaterale Geber aufmerksam und folgten dem Modell, mit dem der PBF gemeinsam mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) dort arbeitet.

Mehrwert und Entwicklung der thematischen Arbeit

Der PBF hat sich vorgenommen, vermehrt grenzübergreifende Projekte zu fördern und die Umsetzung der UN-Agenden 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit¹⁵ und 2250 zu Jugend, Frieden und Sicherheit¹⁶ durch die Finanzierung konkreter Projekte zu unterstützen. Auch hat Generalsekretär António Guterres in seiner Neuen Agenda für den Frieden ausdrücklich eine Finanzierungsmodalität für Klimawandelanpassungsvorhaben in Krisengebieten angekündigt.¹⁷

Frauen-, Frieden- und Sicherheitsagenda

Obwohl die Frauen-, Frieden- und Sicherheitsagenda dieses Jahr ihren 24. Geburtstag feiert, bleibt Geschlechterungleichheit eine große und vor allem unterfinanzierte Baustelle. Dies betrifft vor allem die direkte Förderung von Frauenorganisationen in fragilen oder Konfliktkontexten.

Der PBF hat allerdings in den letzten Jahren hier angesetzt und sich die Finanzierung wichtiger geschlechtsspezifischer Projekte auf die Fahne geschrieben sowie das Thema Geschlechtergleichstel-

lung und -Responsivität bearbeitet. So verfügt der Fonds seit dem Jahr 2011 über eine Initiative zur Förderung der Gleichstellung (Gender Promotion Initiative – GPI). Zudem hat sich der PBF seit dem Jahr 2015 das Ziel gesetzt – und dieses erreicht –, 30 Prozent seiner Gelder für die Förderung von Projekten zum Thema Geschlechtergerechtigkeit zu verwenden.¹⁸

Der Fonds hat sich vorgenommen, vermehrt grenzübergreifende Projekte zu fördern.

Sowohl im Jahr 2014 als auch 2021 veröffentlichte der Friedenskonsolidierungsfonds themenspezifische Evaluationen zu Gender beziehungsweise geschlechtergerechte Friedensförderung, um sowohl Fortschritte als auch Lücken festzuhalten.

Jugend-, Frieden- und Sicherheitsagenda

Ähnlich wie beim Thema Frauen, Frieden und Sicherheit sieht sich auch die Jugend-, Frieden- und Sicherheitsagenda mit großen Herausforderungen konfrontiert, wenn es um ihre Umsetzung und Finanzierung geht. Der Friedenskonsolidierungsfonds hat sich daher ebenfalls zum Ziel gesetzt, dieses Themenfeld zu priorisieren. Seit dem Jahr 2016 gibt es eine Initiative des PBF zur Förderung der Jugend, mit der – analog zur GPI – speziell Projekte gefördert werden, die sich um die Beteiligung junger Menschen drehen. Doch auch darüber hinaus unterstützt der Fonds Projekte, die jungen Menschen zugutekommen sollen. Viele dieser Projekte konzentrieren sich darauf, Partizipationsmöglichkeiten für junge Menschen zu schaffen oder zu öffnen. Dies gilt sowohl auf lokaler oder nationaler Ebene, beispielsweise lokale Konfliktlösungsmechanismen, oder nationale Entscheidungsprozesse, wie die Entwicklung einer nationalen Jugendstrategie oder die Einbeziehung junger Menschen in Friedens- und Versöhnungsprozesse. Beispielhaft dafür ist ein derzeit stattfindendes Projekt in Guinea,

¹⁴ UN MPTF Office Partners Gateway, Renforcer la Gouvernance des Zones Frontalières Pour Consolider la Cohésion Sociale et Prévenir les Conflits, mptf.undp.org/factsheet/project/00129588

¹⁵ UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000.

¹⁶ UN-Dok. S/RES/2250 v. 9.12.2015.

¹⁷ UN, Our Common Agenda, Policy Brief 9, A New Agenda for Peace, Juli 2023, dppa.un.org/en/a-new-agenda-for-peace

¹⁸ UN Peacebuilding, Thematic Review on Gender-Responsive Peacebuilding 2021, www.un.org/peacebuilding/content/gender-responsive-peacebuilding-2021

das vom Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA), dem UNDP und der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) durchgeführt wird und zum Ziel hat, einen nationalen Jugendrat aufzubauen sowie eine Jugend-, Frieden- und Sicherheitskoalition zu gründen.

Klima-, Frieden- und Sicherheitsagenda

Klima, Frieden und Sicherheit ist ein weiterer Themenkomplex, in dem der PBF führend aktiv ist. In den vergangenen fünf Jahren hat hier die Suche nach Antworten auf den Nexus Klimawandel und Konflikte stark zugenommen.¹⁹ Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wie Klimawandelanpassungsprojekte so gestaltet werden können, dass sie auch Frieden fördern – und andersherum, wie Friedensförderungsprojekte so funktionieren, dass auch die Resilienz gegenüber Klimawandelfolgen gestärkt wird. Gemeinsam mit dem Klimasicherheitsmechanismus, einem Zusammenschluss aus der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (Department of Political and Peacebuilding Affairs – DPPA), der Hauptabteilung Friedensmissionen (Department of Peace Operations – DPO), dem UNDP und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP), ist der PBF eine der treibenden Kräfte.

Oft bewerben sich kleinere Organisationen nicht auf Mittel, da sie die hohen Anforderungen nicht stemmen können.

Auf der UN-Klimakonferenz (Conference of the Parties – COP 28) in Dubai wurde bereits mehr politisches und finanzielles Kapital eingeplant, das in Klimawandelanpassung in krisengeprägten Regionen fließen soll.²⁰ Der PBF ist hier bereits aktiv

und bietet Lösungsansätze, unter anderem in fragilen Grenzregionen. Denn weder Klimawandel, noch Konflikte machen an Grenzen halt.²¹

Friedenskonsolidierung in schwierigen Zeiten

Die Friedenskonsolidierung kämpft schon seit längerer Zeit mit dem Vorwurf, nicht genug zu unternehmen, um lokale und kleinere zivilgesellschaftliche Organisationen zu unterstützen – insbesondere von Frauen geführte – und lokale Eigenverantwortung zu fördern. Der PBF hat kein Allheilmittel für diese Herausforderung und eine Vielzahl seiner finanziellen Mittel erreicht die lokale Ebene nur durch große UN-Fonds- und Programme wie das UNDP oder das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) oder durch UN-Sonderorganisationen wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO).

Oft bewerben sich kleinere Organisationen erst gar nicht auf PBF-Mittel, da sie die hohen administrativen Anforderungen nicht stemmen können oder nicht über die notwendigen Strukturen verfügen, um Gelder zu verantworten. Zudem muss die Frage gestellt werden, ob lokale Organisationen wirklich über Mitspracherechte über das Projektdesign und dessen Ausrichtung verfügen, wenn sie denn als Partner der großen UN-Organisationen eingesetzt werden oder nur mit der Ausführung spezifischer Projektaktivitäten betraut werden.

Ein Zielkonflikt geht auch mit dem Anspruch einher, katalytisch zu fördern. Um innovative Ansätze zu fördern, schüttet der PBF über kurze Zeit viel Geld in Projekte aus. Doch hier stellt sich die Frage der Nachhaltigkeit der Projekte: Insbesondere die Beeinflussung gesellschaftlicher Normen, etwa die Rolle der Frauen, benötigt mehr Zeit als die beispielsweise anvisierten üblichen zwei bis maximal drei Jahre eines PBF-Projekts.²² Zudem schaffen die geförderten Projekte oft neue Strukturen oder Organisationen wie beispielsweise die eines Jugendrats, die allerdings aufgrund fehlender Förderungsalternativen oder Anschlussförderungen nicht oder nur schwer fortbestehen.

¹⁹ Siehe PeaceLab-Blog, Klima und Konflikte, peacelab.blog/debatte/klima-und-konflikte

²⁰ COP-28 UAE, COP28 Declaration on Climate Relief, Recovery and Peace, Dezember 2023, www.cop28.com/en/cop28-declaration-on-climate-relief-recovery-and-peace

²¹ UN Peacebuilding, Thematic Review: Climate Security and Peacebuilding, a.a.O. (Anm. 9).

²² Projekte, die durch die Friedenskonsolidierungs- und Wiederaufbau-Fazilität (Peacebuilding and Recovery Facility – PRF) gefördert werden, können bis zu drei Jahre dauern; Projekte, die durch die Fazilität für eine sofortige Reaktion (Immediate Response Facility – IRF) gefördert werden, hingegen nur zwei Jahre.

Darüber hinaus ist es herausfordernd, die Wirksamkeit der Friedenskonsolidierung systematisch zu erfassen, nachzuverfolgen, zu dokumentieren und nachzuweisen. Wie bereits zuvor erläutert, dauert es mehrere Jahre, damit tiefergehende Veränderungen, die von Projekten angetrieben worden sind, wirklich zum Vorschein kommen. Um noch besser zu verstehen, welche Veränderungen mit den Investitionen bewirkt wurden, haben Geberstaaten und das PBSO eine ›Drehscheibe für friedensfördernde Wirkungen‹ (Peacebuilding Impact Hub) eingeführt, über die die Vorhaben und Ansätze hierzu zusammenlaufen sollen.²³

Deutschlands Rolle

Wie von Hanns Schumacher – in den Jahren 2020 bis 2022 Mitglied der Beratergruppe des PBF – bereits beschrieben, war und ist Deutschland eines der wichtigsten Geberländer des Fonds.²⁴ Somit hat Deutschland eine große Verantwortung für die weltweite Friedenskonsolidierung übernommen. Es kann darüber hinaus den Einfluss im PBF auch nutzen, um gezielt Themen zu fördern oder Impulse zu setzen, wie zum Beispiel im Jahr 2021 mit der oben genannten von Deutschland finanzierten themenspezifischen Evaluation zu Geschlechtergleichstellung und -Responsivität.²⁵ Es bestehen bei der thematischen Arbeit des PBF zahlreiche Synergien mit Prioritäten der deutschen Außenpolitik, wie etwa die Vorsätze, sich mehr in den Bereichen feministische Außenpolitik oder Klima und Sicherheit zu engagieren.²⁶ Der PBF hat in diesen Bereichen bereits reichlich Erfahrung gesammelt – auch dank deutscher Unterstützung.

Allerdings sind Konflikte – etwa in Jemen, Myanmar oder Sudan – weltweit wieder auf dem Vormarsch und Versuche, friedliche Lösungen für gewaltvolle Konflikte zu finden, weisen eine zunehmend ernüchternde Bilanz auf.²⁷ In einem solchen globalen Kontext sind die bereits beschriebenen lo-

kalen, regionalen, innovativen und grenzüberschreitenden Interventionen des PBF wichtiger denn je. Doch in wichtigen Geberländern, nicht zuletzt in Deutschland, stehen geringere Budgets als noch vor wenigen Jahren zur Verfügung.

Daher fördert Deutschland auch über den PBF hinaus die Entwicklung und Forschung zu neuen Finanzierungsmodellen, zum Beispiel durch die ›Finance for Peace‹- und ›Investing for Peace (I4P)‹-Initiative. Diese zielen darauf ab, Mittel des Privatsektors für Zwecke der Friedenskonsolidierung zu mobilisieren.²⁸ Mit dem Erfolg, dass der PBF nun auch über Pflichtbeiträge finanziert wird, ist wichtige Kontinuität gegeben. Und doch bleibt die Frage nach einer nachhaltigen Finanzierung der Friedenskonsolidierung und der Arbeit des Fonds bestehen. Dies wird in der für das Jahr 2025 angesetzten Überprüfung der UN-Architektur für Friedenskonsolidierung ein wichtiger Bestandteil der Gespräche sein.²⁹

English Abstract

Raphael Bodewig · Luisa Kern

The UN Peacebuilding Fund – A Source of Innovation? pp. 169–173

The United Nations Peacebuilding Fund (PBF) is able to disburse funds flexibly, independently, and at relatively short notice to fund projects in crisis settings, while at the same time aiming to act as an innovator and agenda-setter. This article analyzes this aim and highlights both the successes and existing challenges of this proven United Nations tool, touching upon its varied thematic work in regard to the women as well as the youth, peace and security agendas, and climate-change related funding. Additionally, this article presents examples from the PBF's work in Yemen, Colombia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, and Guinea, while also looking at Germany's role and responsibility as one of the PBF's main donors.

Keywords: Friedenskonsolidierung, Frauen, Jugend, Klimawandel, Deutsche UN-Politik, peacebuilding, women, youth, climate change, German UN policy

²³ Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA)/UN Peacebuilding, Peacebuilding Impact Hub, 2024 www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/impact_hub_2024-06-24.pdf

²⁴ Hanns Schumacher, Ein kurzer Quantensprung, VN, 70. Jg., 1/2022, S. 22–26.

²⁵ Siehe UN MPTF Office Partners Gateway, Water for Peace in Yemen, a.a.O. (Anm. 10).

²⁶ Auswärtiges Amt (AA), Stabilisierung gestalten. Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement, 2022, www.auswaertiges-amt.de/blob/2571114/5628ac0ddfb0966b7c3ade051a04b9e3/integriertes-friedensengagement-data.pdf; Niklas Balbon et al., Building Peace, the Feminist Foreign Policy Way: Good Practices, Global Public Policy Institute (GPPi), 1.8.2023, gppi.net/2023/08/01/feminist-foreign-policy; AA, Climate, Peace, Security: Three Pillars of German Foreign Policy, 4/2024, www.auswaertiges-amt.de/blob/2654984/e86b0b3ce6c8abb202f5a314808b6475/klima-frieden-sicherheit-data.pdf

²⁷ The Economist, In Sudan and Beyond, the Trend Towards Global Peace has been Reversed, 19.4.2023, www.economist.com/leaders/2023/04/19/in-sudan-and-beyond-the-trend-towards-global-peace-has-been-reversed

²⁸ AA/UN Peacebuilding, Investing for Peace (I4P) Initiative, investingforpeace.org/; Finance for Peace, Why Peace Finance, 2024, www.financeforpeace.org/about/why-peace-finance/

²⁹ UN-Dok. A/RES/75/201 v. 28.12.2020 und S/RES/2558 v. 21.12.2020.

30 Jahre Weltbevölkerungskonferenz

Jeder Mensch soll das Recht haben, frei über den eigenen Körper, Partnerschaft und Familie zu entscheiden. Darauf einigte sich die internationale Gemeinschaft im Jahr 1994 bei der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo. 30 Jahre später sorgt dieser Beschluss noch immer für Kontroversen und damit auch dafür, dass viele Menschen weiterhin in ihren Rechten eingeschränkt sind.



FOTO: Berlin-Institut

Catherina Hinz
ist Direktorin des Berlin-Instituts
für Bevölkerung und Entwick-
lung.

✉ hinz@berlin-institut.org



FOTO: Privat

Alisa Kaps
ist Beraterin im Sektorvorhaben
Bevölkerungsdynamik und
Sexuelle und Reproduktive
Gesundheit bei der Deutschen
Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ).

✉ alisa.kaps@giz.de

sogenannte Kairoer Aktionsprogramm – also jenes Papier, dessen Umsetzung bis heute alljährlich von der CPD bei ihrer Sitzung am UN-Amtssitz überprüft wird. Warum aber ist eine UN-Konferenz, die im September 1994 an den Ufern des Nils stattfand, heute überhaupt noch relevant und warum sorgen die dort diskutierten Themen heute immer noch für Kontroversen?

Von Zahlen zu Rechten

Wie bei vielen vorangegangenen und nachfolgenden Konferenzen diskutierten die anwesenden Delegierten in den Kairoer Konferenzräumen die Frage, wie sich Entwicklungsfortschritte erzielen, Armut bekämpfen und das globale Bevölkerungswachstum verlangsamen lässt. Die Antwort, zu der sie kamen: Jeder und jede Einzelne muss frei über den eigenen Körper, die Partnerschaft und über Familienplanung entscheiden können und Zugang zu den dafür nötigen Gesundheitsleistungen haben. Denn wer selbstbestimmt über diese Aspekte des Lebens entscheiden kann, entfaltet sein volles Potenzial und bringt sich in seine Gemeinschaft ein. Von den Rechten des Einzelnen profitiert die Gesellschaft als Ganzes, so der Grundgedanke.

Damit hat die Kairoer Weltbevölkerungskonferenz einen Paradigmenwechsel in der Bevölkerungspolitik eingeläutet und verändert, wie wir über das Thema Bevölkerung und Entwicklung sprechen: Weg von Sollzahlen und Planzielen, hin zu Ansätzen, die die Bedürfnisse der Individuen, insbesondere von Frauen und Mädchen, in den Mittelpunkt stellen. Zuvor hatten vornehmlich demografische Zielvorgaben den bevölkerungspolitischen Diskurs und die Politik vieler Staaten bestimmt. Dies betrifft etwa die politischen Leitziele der ›Bevölkerungsgiganten‹ China und Indien, wodurch es immer

Im Garten des Amtssitzes der Vereinten Nationen in New York stehen die Kirschblüten für gewöhnlich in voller Pracht, wenn die Sitzung der Kommission für Bevölkerung und Entwicklung (Commission on Population and Development – CPD) tagt.¹ Jedes Jahr kommen Delegierte aus der ganzen Welt im Frühjahr nach Manhattan, um über die sozio-ökonomische und demografische Entwicklung weltweit zu sprechen.

In diesem Jahr waren besonders viele Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Staaten angereist, darunter viele Staatsoberhäupter, Außenministerinnen und Gesundheitsminister. Der Grund war ein Jubiläum: Vor 30 Jahren tagte in Kairo die Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (International Conference on Population and Development – ICPD), kurz Weltbevölkerungskonferenz genannt. In der ägyptischen Hauptstadt verabschiedeten damals 179 Staaten das

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorinnen wieder.

wieder zu staatlichen Zwangsmaßnahmen und Menschenrechtsverletzungen kam.

In der Erkenntnis, dass Familienplanung mehr sein muss als die Bereitstellung von Verhütungsmitteln, wurde in Kairo ein aus den Menschenrechten abgeleitetes, umfassendes Konzept der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der damit verbundenen Rechte geboren. Im Mittelpunkt steht ein ganzheitliches Gesundheitsverständnis, das körperliches, seelisches und soziales Wohlbefinden mit Blick auf Sexualität und Fortpflanzung einschließt. Dazu gehören Sexuaufklärung für Jugendliche genauso wie Schwangerschaftsvorsorge, Geburtshilfe, die Betreuung von Neugeborenen, die Prävention und Behandlung von Geschlechtskrankheiten sowie HIV/Aids und – wo es die Gesetzeslage erlaubt – sichere Schwangerschaftsabbrüche.

Zentrale Grundlage für dieses Recht auf körperliche Selbstbestimmung ist die Gleichberechtigung von Mädchen und Frauen in allen Belangen des alltäglichen Lebens. Denn nur so können sie ihre Rechte auch wahrnehmen. Dass sich diese Erkenntnis in Kairo durchsetzte, ist vor allem der internationalen Frauenbewegung zu verdanken. Schon im Vorfeld der Konferenz war es gelungen, weibliche Perspektiven aus allen Regionen der Erde und Forderungen für mehr Rechte von Frauen über alle Tabus und Widerstände hinweg in die Sitzungen des Vorbereitungskomitees einzubringen.

Fortschritte, aber noch längst kein Durchbruch

Das 30. Jubiläum dieses in Kairo erreichten Meilensteins ist in vielerlei Hinsicht ein Grund zum Feiern. Denn in den vergangenen drei Jahrzehnten hat die Weltgemeinschaft viele Erfolge erzielt: Das Sterberisiko von Müttern und Kindern ist deutlich gesunken, die Menschen leben nahezu überall auf der Welt länger und gesünder und die Chancen von Jungen und Mädchen auf eine Schulbildung sind heute deutlich besser als noch im Jahr 1994. Durch einen verbesserten Zugang zu Mitteln der Familienplanung ist die Zahl der unbeabsichtigten Schwangerschaften seit dem Jahr 1990 weltweit um rund 20 Prozent zurückgegangen. Ein noch größerer Rückgang ließ sich bei Schwangerschaften unter Jugendlichen beobachten: Seit der Jahrtausendwende sind Geburten bei Mädchen zwischen 15 und 19 Jahren um ein Drittel zurückgegangen.² Das alles hat wiederum dazu beigetragen, dass auch die

Vom Kairoer Vermächtnis zu einer umfassenden Definition von SRGR

Alle Aspekte, die mit körperlicher Selbstbestimmung und dem Wohlbefinden jedes Einzelnen in allen Belangen von Fortpflanzung und Sexualität zu tun haben, werden heute mit dem Sammelbegriff »sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte« (SRGR) zusammengefasst. Nicht alle Teilkomponenten dieses Begriffs sind bereits in Kairo definiert und festgeschrieben worden.

Das Kairoer Aktionsprogramm definiert **reproduktive Gesundheit** als »den Zustand des vollständigen seelischen, körperlichen und sozialen Wohlbefindens im Hinblick auf Sexualität und Fortpflanzung«.^a Daraus ergibt sich das **individuelle Recht**, frei von Diskriminierung, Zwang oder Gewalt über den Zeitpunkt für eigenen Nachwuchs sowie über die Zahl der Kinder entscheiden zu können. Daneben soll jedem Menschen ein befriedigendes und ungefährliches Sexualleben möglich sein. Das Kairoer Aktionsprogramm fasst alles, was damit einhergeht, unter dem Begriff **sexuelle Gesundheit** zusammen.

Sexuelle Rechte sind im Aktionsprogramm von Kairo nicht definiert, da sich bei diesem Thema keine Einigkeit unter den teilnehmenden Staaten erzielen ließ. Laut der Guttmacher-Lancet-Kommission für sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte aus dem Jahr 2018 gehört zu einer Definition unter anderem das Recht, die eigene Sexualität frei auszuleben.^b

^a United Nations Population Fund (UNFPA), Programme of Action, 2004, www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf

^b Ann M. Starrs et al, Accelerate Progress – Sexual and Reproductive Health and Rights for All: Report of the Guttmacher–Lancet Commission, Lancet 2018, S. 2642–2692.

Wachstumsrate der Weltbevölkerung insgesamt gesunken ist: Während die Weltbevölkerung Anfang der 1990er Jahre noch jährlich um rund zwei Prozent wuchs, hat sich die Wachstumsrate bis heute auf etwa ein Prozent halbiert.³

Diese Fortschritte feierte die internationale Gemeinschaft während der Sitzung der CPD im April. Bei allen positiven Worten der Staatsvertreter und -vertreterinnen aus allen Weltregionen wurde hier jedoch eines deutlich: Das Versprechen aus Kairo ist auch 30 Jahre später noch längst nicht für alle Menschen weltweit zur Realität geworden.

Das zeigt auch der kürzlich veröffentlichte Weltbevölkerungsbericht des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA): Vor allem die am stärksten benachteiligten Frauen weltweit sind in ihrem Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit weiterhin eingeschränkt. Laut dem Bericht kann ein Viertel der Frauen in rund 70 Staaten noch immer nicht die wichtigste Entscheidung über ihren eigenen Körper treffen und beispielsweise Sex mit ihrem Mann oder Partner ablehnen. Beinahe jede zehnte

² UNFPA, State of World Population Report 2024, www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2024-english-240327-web.pdf

³ UN Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), UN Population Division, World Population Prospects: 2024 Revision, population.un.org/wpp/

Frau kann nicht frei entscheiden, ob sie verhütet oder nicht.⁴ Frauen, die finanziell schlechter gestellt sind, eine Behinderung haben oder aufgrund ihrer Hautfarbe diskriminiert werden, haben nach wie vor oft einen schlechteren Zugang zu Familienplanung, Schwangerschaftsvorsorge und Geburtshilfe als andere. Etwa 218 Millionen Frauen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die gerne eine Schwangerschaft vermeiden möchten, haben weiterhin keinen Zugang zu modernen Verhütungsmitteln.⁵ Das Ergebnis sind häufige, unbeabsichtigte Schwangerschaften. In Afrika etwa trifft dies auf 43 Prozent aller Schwangerschaften zu. Millionen davon enden jedes Jahr mit einer unsicheren Abtreibung. Zudem mangelt es an Wissen und Informationen: In Tschad, Mauretanien und der Zentralafrikanischen Republik kennt beispielsweise jede dritte Frau keine einzige moderne Verhütungsmethode.⁶

Die Ungleichheiten in Sachen sexuelle und reproduktive Gesundheit zeigen sich auch bei der Müttersterblichkeit.

Die weltweiten Ungleichheiten in Sachen sexuelle und reproduktive Gesundheit zeigen sich auch bei der Müttersterblichkeit. In Ländern Subsahara-Afrikas ist das Risiko, dass eine Frau bei Komplikationen während einer Schwangerschaft oder Geburt stirbt, etwa 130-mal höher als bei Frauen in Nordamerika und Europa. Global gesehen ist die Müttersterblichkeit seit dem Jahr 2000 deutlich gesunken – insgesamt um 34 Prozent. Doch seit dem Jahr 2016 stagniert der Rückgang. Die Folge: Heute sterben täglich noch immer rund 800 Frauen bei der Geburt oder während der Schwangerschaft.⁷

Individuelle Schicksale, gesamtgesellschaftliche Wirkung

Nicht selbst entscheiden zu können, ob und wann man Kinder möchte, und im Falle einer Schwangerschaft großen gesundheitlichen Risiken ausge-

setzt zu sein, wirkt sich auf die Entfaltungsmöglichkeiten von Millionen Frauen und Mädchen aus. Das bringt wiederum negative Effekte für die Gesellschaft und die Wirtschaft ganzer Staaten mit sich. Denn wo immer es den Menschen an Selbstbestimmung, grundlegenden Basisdiensten und Einkommensmöglichkeiten fehlt, verharren die Armutsraten auf hohem Niveau. Erfahrungsgemäß bedeutet das auch anhaltend hohe Kinderzahlen. Denn es fehlt nicht nur an Mitteln und Wegen, die eigene Familiengröße zu planen. In armen Familien sind Kinder häufig wichtige Arbeitskräfte und eine Absicherung für die Eltern im Alter.

Am deutlichsten zeigt sich das in vielen afrikanischen Staaten südlich der Sahara, wo die Geburtenziffern im weltweiten Vergleich weiterhin hoch sind und nur langsam und mit Verzögerung zurückgehen. Im Schnitt bekommt eine Frau in Subsahara-Afrika mehr als vier Kinder. Das sind etwa doppelt so viele wie im globalen Durchschnitt. Während in anderen Weltregionen die Bevölkerungen aufgrund niedriger Kinderzahlen – in mehr als der Hälfte aller Länder weltweit liegt die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau nur noch bei unter zwei – zunehmend altern und teilweise zu schrumpfen beginnen, wächst sie in Subsahara-Afrika weiterhin stark. Bis zum Jahr 2050 wird sich die Zahl der Menschen auf dem afrikanischen Kontinent voraussichtlich von heute 1,5 auf 2,5 Milliarden nahezu verdoppeln. Dabei zeigen sich jedoch große regionale Unterschiede: In Südafrika und Botsuana bringen Frauen im Laufe ihres Lebens zwei bis drei Kinder zur Welt, deutlich weniger als noch vor einigen Jahrzehnten. Auch in Äthiopien, Ruanda und Malawi geht die Kinderzahl zurück, während beispielsweise in Niger Frauen im Schnitt noch fast sechs Kinder zur Welt bringen.⁸

Viele Kinder und eine große junge Bevölkerung werden häufig als großes Potenzial gesehen. Denn sie können sich in ihren späteren Berufen künftig für ihre Gesellschaft und ihre Volkswirtschaften verdient machen. Häufig fällt dann der Begriff der ›demografischen Dividende‹ – ein Konzept, das auch Fachleute jedes Jahr auf Podien und Veranstaltungen bei der CPD in New York diskutieren. Das Konzept beschreibt den Wandel der Altersstruktur einer Bevölkerung, der bei sinkenden Kinderzahlen einsetzt. Dann verschiebt sich der Schwerpunkt der Bevölkerung von den jungen Jahrgängen hin zu den Erwerbsfähigen. Dadurch stehen der

⁴ UNFPA, State of World Population Report 2024, a.a.O. (Anm. 2).

⁵ Elizabeth A. Sully et al., Adding It Up: Investing in Sexual and Reproductive Health 2019, New York 2020.

⁶ STATcompiler, The DHS Program, www.statcompiler.com/en/

⁷ UNFPA, State of World Population Report 2024, a.a.O. (Anm. 2).

⁸ UN DESA, United Nations Population Division, a.a.O. (Anm. 3).

Wirtschaft überproportional viele Menschen zur Verfügung, die arbeiten und produktiv sein können, während es gleichzeitig weniger Kinder und noch wenige ältere Menschen zu versorgen gibt. Die günstige Altersstruktur des ›demografischen Bonus‹ lässt sich unter den richtigen Rahmenbedingungen in einen Entwicklungsschub umwandeln (demografische Dividende). Der Altersstrukturwandel setzt allerdings erst mit sinkenden Fertilitätsraten ein, was wiederum körperliche Selbstbestimmung und bessere Lebensbedingungen voraussetzt. Nur dann nämlich entscheiden sich Menschen für weniger Nachwuchs und können diesen Wunsch auch entsprechend umsetzen.

Als Paradebeispiel für die Nutzung des demografischen Bonus gilt neben der Republik China (Taiwan) und den Stadtstaaten Singapur und Hongkong – den sogenannten asiatischen Tigerstaaten – Südkorea. Noch vor etwa 60 Jahren gehörte es zu den ärmsten Ländern der Welt, in dem die Bevölkerung überwiegend von der Landwirtschaft lebte und kaum Bildung erfuhr. Anfang der 1960er Jahre lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf noch unter dem Niveau einiger afrikanischer Staaten wie Ghana oder Côte d'Ivoire und Frauen brachten im Laufe ihres Lebens etwa sechs Kinder zur Welt. 20 Jahre später waren es bereits nur noch halb so viele. Diese Entwicklung fußt in großen Teilen auf massiven Investitionen in die Bildung der südkoreanischen Bevölkerung – insbesondere in die der Frauen. Damit einher ging eine Familienpolitik, die vor allem auf die Verbreitung moderner Verhütungsmittel und die Verbesserung von Mütter- und Kindergesundheit abzielte. Das zeigte Wirkung: Zwischen den Jahren 1960 und 2000 halbierten sich die Geburtenziffern alle 20 Jahre. Damit setzte der Wandel der Altersstruktur ein: Die Zahl der Menschen im Erwerbsalter stieg überproportional an. Und da vor allem die auf den Export ausgerichtete, verarbeitende Industrie ausreichend Arbeitsplätze für sie bot, begann die Wirtschaft zu wachsen.⁹

Dem Entwicklungspfad Südkoreas und anderer Tigerstaaten folgten etwas später weitere asiatische Länder wie die Volksrepublik China, Malaysia, Thailand, Indonesien und Vietnam, die in den vergangenen Jahrzehnten ebenfalls große Entwicklungsfortschritte verzeichnen konnten. Die meisten Staaten Afrikas sind heute allerdings noch weit davon entfernt, den demografischen Bonus zu erreichen. Einige nord- und südafrikanische Staaten

wie etwa Marokko, Südafrika und Tunesien haben diese wirtschaftlich günstige Altersstruktur bereits erreicht und müssen nun Wege finden, den Bonus in eine Dividende umzusetzen. Der Großteil der Staaten südlich der Sahara kann dagegen frühestens ab dem Jahr 2055 darauf hoffen, diese günstige Altersstruktur zu erreichen.¹⁰ Ob es in Zukunft auch afrikanische ›Löwen‹ nach dem Beispiel der asiatischen Tiger geben wird, ist umstritten. Durch die aktuellen Krisen und Konflikte, die Folgen des Klimawandels, Nahrungsmittelknappheiten und die sich abzeichnenden strukturellen Veränderungen in der Weltwirtschaft sieht die Ausgangslage für viele Länder des Kontinents heute anders aus. Dennoch bleibt das Modell der demografischen Dividende für Afrika langfristig relevant.

Staaten profitieren von der Entfaltungsfreiheit jeder und jedes Einzelnen.

Widerstände bremsen Fortschritte

Die Ziele von Kairo zu erreichen und allen Menschen weltweit ein gesundes und selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen, ist also nicht nur aus menschenrechtlicher Perspektive geboten. Es ergibt auch ökonomisch Sinn, denn Staaten profitieren von der Entfaltungsfreiheit jeder und jedes Einzelnen. Warum ist es dann in den vergangenen 30 Jahren nicht gelungen, allen Menschen den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, Verhütungsmethoden oder Bildung zu ermöglichen und für Gerechtigkeit zwischen Männern und Frauen zu sorgen? Die dahinterstehenden Ursachen sind komplex und je nach Länderkontext unterschiedlich.

In den vergangenen 30 Jahren hat der Schwerpunkt auf groß angelegten Programmen zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit gelegen, die vor allem die ›Massen‹ im Blick hatten, also die Menschen, die am einfachsten zu erreichen sind, heißt es in dem diesjährigen Weltbevölkerungsbericht des UNFPA zu den Gründen der gemischten Bilanz. So gab es zwar viele Fortschritte, aber die am stärksten Ausgegrenzten wurden so nicht erreicht. Gesundheitssysteme, die nicht selten von Geschlech-

⁹ Alisa Kaps et al., Wachstum gut, alles gut? Berlin-Institut, Berlin 2020, www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/154_Wachstum_gut_alles_gut/BI_Wachstum_gut_alles_gut.pdf

¹⁰ Alisa Kaps et al., Afrikas demografische Vorreiter, Berlin-Institut, Berlin 2019, www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/PDF/BI_AfrikasDemografischeVorreiter_2019.pdf

Exkurs: Selbstbestimmt zur demografischen Dividende

Der Gedanke, dass Selbstbestimmung – insbesondere für Frauen – der beste Weg ist, um Entwicklungsfortschritte zu erreichen, Armut zu bekämpfen und so quasi als Nebeneffekt das Bevölkerungswachstum zu verlangsamen, hat sich seit Kairo fast überall als Leitprinzip der Bevölkerungspolitik durchgesetzt. In einigen afrikanischen Staaten tragen Investitionen in Schlüsselbereiche wie Gesundheit, Bildung, Gleichberechtigung und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu einem demografischen Wandel bei.

Ruanda hat zum Beispiel landesweit eine gemeindebasierte Krankenversicherung eingeführt und innerhalb von zehn Jahren 95 Prozent seiner Bevölkerung abgesichert – so viele, wie fast nirgendwo in Subsahara Afrika. Die Regierung bildete 45 000 Ärztinnen und Pfleger aus, die in abgelegenen Dörfern Kinderkrankheiten behandeln, über Familienplanung informieren und sich um das Wohlergehen von Müttern und Neugeborenen kümmern. Seitdem sank die Mütter- und Kindersterblichkeit um rund 30 Prozent. Und wenn weniger Kinder sterben, werden nach einer Weile auch weniger geboren.

Im südlichen Afrika werden bis zum Jahr 2050 fast doppelt so viele über 64-Jährige leben wie heute. Botsuana, Namibia und Südafrika investieren daher zunehmend in ihre Sozialsysteme und können den demografischen Wandel so zusätzlich beschleunigen: In Namibia hat eine Grundrente von monatlich rund 80 Dollar dazu geführt, dass Frauen dort heute im Schnitt ein Kind weniger zur Welt bringen. Denn wo Menschen im Alter eine Rente erhalten, sind sie nicht mehr auf die Versorgung durch möglichst viele Kinder angewiesen.^a

^a Thomas Nice et al., Sicher durchs Leben, Berlin-Institut, Berlin 2022, www.berlin-institut.org/studien-analysen/detail/sicher-durchs-leben

terungleichheit, Rassismus und Fehlinformationen geprägt sind, führen so in vielen Staaten zu Ungleichheiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung.

Ein wesentlicher Grund ist aber auch, dass es bis heute weltweit sehr unterschiedliche Ansichten zu Themen rund um das Recht auf körperliche Selbstbestimmung und sexuelle und reproduktive Gesundheit gibt. Diskussionen, die an die Themen Sexualität und Fortpflanzung stoßen, werden häufig tabuisiert oder entfachen hitzige Debatten. Das liegt nicht zuletzt daran, dass jede Gesellschaft, Religion, Kultur und jedes Rechtssystem unterschiedliche Auffassungen zu den Belangen menschlicher Reproduktion hat. Das trägt zu anhaltenden Widerständen gegen viele Punkte bei, die im Kairoer Aktionsprogramm verankert sind oder unter dem Akronym SRGR für »sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte« gefasst sind – von Sex und der Nutzung von Kontrazeptiva für Unverheiratete, Sexualaufklärung für Jugendliche, die freie Definition der eigenen sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität oder das Anrecht auf einen sicheren Schwangerschaftsabbruch.

Das verdeutlicht noch einmal den großen Erfolg, den die 179 vertretenen Staaten im Jahr 1994 in Kairo erreichen: Trotz unterschiedlicher Ansich-

ten zu vielen Punkten, die das Aktionsprogramm aufführt, gelang es, einen Kompromiss zwischen progressiven und konservativen Konferenzteilnehmenden auszuhandeln. Nach außen demonstrierte die Weltgemeinschaft damit Geschlossenheit, doch es ließ sich kaum verbergen, dass während der Verhandlungen in Kairo ein Tauziehen um strittige Inhalte und Formulierungen stattgefunden hatte. Einige muslimische Staaten äußerten beispielsweise Bedenken über die Vereinbarkeit des Abschlussdokuments mit den Regeln der Scharia, der auf dem Koran gründenden Rechtsordnung des Islams. Aber auch katholische Staaten, vor allem aus Südamerika, und der Vatikan merkten Vorbehalte an.

Wiederkehrende Konfliktlinien

Mit dem in Worte gegossenen Kompromiss wurden die Widerstände gegen sexuelle und reproduktive Selbstbestimmung nicht aus der Welt geschafft. Die Konfliktlinien treten bis heute bei UN-Verhandlungen regelmäßig zu Tage. Auch in diesem Jahr sind sie bei den Verhandlungen eines Abschlussdokuments bei der Sitzung der CPD spürbar. Denn schon bevor hochrangige Staatsvertreter und -vertreterinnen aus aller Welt zur Sitzungswoche der Kommission und der Jubiläumsfeier in der Generalversammlung nach New York reisten, stritten Delegierte der Mitgliedstaaten darüber, was dieses Dokument beinhalten soll.

Auf der einen Seite standen dabei progressivere Staaten, die sich unter anderem für das individuelle Recht auf körperliche Selbstbestimmung, den Zugang zu umfassender Sexualaufklärung und Geschlechtergerechtigkeit einsetzen. Dafür machte sich Deutschland im Verbund mit der Europäischen Union (EU) und anderen gleichgesinnten Staaten stark. Gegenwind kam dagegen von konservativen Staaten, die vor allem die Familie als wichtigste gesellschaftliche Einheit in den Fokus stellten und sich gegen das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit aussprachen. In ihren Augen stellt letzteres einen Angriff auf die traditionelle Familie und ihre kulturellen Werte dar.

Nach heftigen Debatten gelang es schließlich im Jubiläumsjahr, eine gemeinsame politische Erklärung zu verabschieden. Diese bekräftigt die Bedeutung der ICPD-Agenda für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) und den politischen Willen der internationalen Gemeinschaft, deren Umsetzung weiter voranzutreiben. Strittige Themen wie das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit, Sexualaufklärung oder auch die Mehrfachdiskriminierung von marginalisierten Gruppen klammert das Dokument dagegen aus.

Zwischen Selbstbestimmung und dem Schutz des Lebens

Nicht nur in den Sitzungssälen der UN ist ein zunehmender Widerstand gegen Themen und sprachliche Formulierungen zu beobachten, denen die Weltgemeinschaft vor 30 Jahren noch zugestimmt hat. In vielen Staaten weltweit hat der Gegenwind zu diesen Themen in den vergangenen Jahren zugenommen: Durch eine wachsende global vernetzte Anti-Gender-Bewegung, die sich unter anderem gegen Geschlechtergerechtigkeit und jegliche Rechte von LGBTIQ+-Personen einsetzt und für die Aufrechterhaltung der »traditionellen« Familie kämpft.

Besonders engagiert ist dabei die »Pro Life«-Bewegung, die sich vor allem für den »Schutz des ungeborenen Lebens« einsetzt – spricht für ein umfassendes Verbot von Schwangerschaftsabbrüchen. Ihr wohl sichtbarster Erfolg in jüngster Zeit: Die Aufhebung von »Roe vs. Wade«, einer Grundsatzentscheidung des Obersten Gerichtshofs der USA, der Frauen grundsätzlich das Recht einräumte, selbst über Abbruch oder Fortführung einer Schwangerschaft zu entscheiden. Trotz zahlreicher Belege, dass Einschränkungen beim Zugang zu Schwangerschaftsabbrüchen diese nicht verringern, sondern durch die Zunahme unsicherer Abbrüche die Gesundheit von Schwangeren in Gefahr bringen, kippte der Oberste Gerichtshof am 24. Juni 2022 das seit dem Jahr 1973 bestehende Urteil.

Auch in anderen Teilen der Welt ist aktuell eine Rückwärtsbewegung beim Recht auf körperliche Selbstbestimmung zu verzeichnen – etwa in Staaten Subsahara-Afrikas. Prominentestes Beispiel ist Uganda, wo jüngst ein Gesetz, das Homosexualität kriminalisiert, bis hin zur Todesstrafe verschärft wurde. Seit dem Jahr 2022 dürfen Jugendliche in Kenia nur mit Zustimmung ihrer Eltern Verhütungsmittel im öffentlichen Gesundheitswesen erhalten, während in den Schulen meistens lediglich Abstinenz als altersadäquate Verhütungsmethode vermittelt wird. Ein kleiner Hoffnungsschimmer: Seit dem Jahr 1994 wurde in 24 afrikanischen Staaten die Rechtsgrundlage für Schwangerschaftsabbrüche erweitert.

Die letzte Meile schaffen

Dennoch: der Auftrieb, den die Gegnerschaft des Kairoer Aktionsprogramms zurzeit weltweit erfährt, könnte künftig nicht nur weitere Fortschritte blockieren. Im schlimmsten Fall könnten bereits erzielte Erfolge beim Thema sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte wieder zunichte gemacht werden. Für die größte Jugendgeneration, die heute an der Schwelle zum Erwachsenenalter

steht, wäre das fatal. Diese jungen Frauen und Männer werden mit ihrer Bereitschaft zum Wandel und dem Wunsch nach gesellschaftlicher Erneuerung entscheiden, wo es in der Zukunft langgeht, nicht nur in Sachen demografischer, sondern auch nachhaltiger Entwicklung, wenn wir heute in sie investieren. Denn sie sind nicht nur die Arbeitskräfte der Zukunft, sondern auch die Eltern der nächsten Generation.

Daher ist es notwendig, bestehende Initiativen, die die Stärkung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte zum Ziel haben, weiter zu stärken und die Finanzierung entsprechender Programme auszubauen. Das gilt sowohl für Initiativen und Organisationen, die sich auf UN-Ebene für die ICPD-Agenda einsetzen, als auch für jene, die deren Umsetzung vor Ort vorantreiben. Weltweit, insbesondere in Ländern mit niedrigeren Einkommen, müssen die Ungleichheiten im Zugang zu Informationen und Dienstleistungen rund um Familienplanung, Schwangerenvorsorge, Geburtshilfe und die Prävention von sexuell übertragbaren Krankheiten dringend abgebaut werden. Der Fokus sollte hier auf vulnerablen Gruppen, die Ärmsten der Armen, Jugendliche, Flüchtlinge, LGBTIQ+-Personen, Menschen mit Behinderungen und Indigenen liegen, um die »letzte Meile« beim Ausbau der Gesundheitsversorgung zu erreichen. Nur dann kann das Recht auf Selbstbestimmung endlich für alle Menschen Realität werden, ganz wie es sich die unterzeichnenden Staaten im September 1994 in Kairo zum Ziel gesetzt hatten.

English Abstract

Catherina Hinz · Alisa Kaps

30 Years of World Population Conference pp. 174–179

Every individual should have the right to freely decide about their own body, partnership, and family. This was agreed by the international community at the International Conference on Population and Development in Cairo in 1994. Since then, the notion that bodily autonomy and gender equality are essential pre-conditions for sustainable development has become the guiding principle for population and development policy in many places. However, 30 years later, the promise made in Cairo is still far from becoming a reality for everyone. And with a growing opposition and the backsliding on these rights and choices, especially for women and girls, progress in this area is threatened.

Keywords: Afrika, Bevölkerung, Frauenrechte, Gesundheit, Konferenz, Menschenrechte, Africa, population, women's rights, health, conference, human rights

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 29. und 30. Tagung 2023

- Risiken verschiedener neuer Technologien
- Diskriminierung aufgrund rassistischer Zuschreibung
- Überprüfung der Arbeitsmethoden

Der **Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC)** des **UN-Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC)** besteht aus 18 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen. Mit neun weiblichen Mitgliedern ist der Frauenanteil erneut gestiegen und beträgt nun 50 Prozent. Das Gremium kommt in der Regel zu zwei Tagungen im Jahr für maximal zehn Arbeitstage in Genf zusammen. Der Ausschuss soll den HRC durch die Bereitstellung von Fachwissen unterstützen, erstellt nach Aufforderung durch den Rat wissenschaftliche Studien und berät ihn forschungsbasiert. Im Jahr 2023 kam der Ausschuss zu zwei turnusmäßigen Tagungen zusammen (29. Tagung: 20.–24.2. und 30. Tagung: 7.–11.8.).

Thematische Arbeit

Mit Empfehlung 29/1 nahm der AC den Berichtsentwurf ›Förderung von Gerechtigkeit und Gleichberechtigung für rassistisch Diskriminierte durch die Beendigung systemischen Rassismus‹ an und im Laufe der 30. Sitzung wurde der Bericht verabschiedet sowie an den HRC weitergeleitet (A/HRC/54/70).

Mit Empfehlung 29/2 nahm der Ausschuss den Berichtsentwurf ›Einfluss neuer Technologien, die dem Klimaschutz dienen sollen, auf den Genuss der Menschenrechte‹ an und dieser wurde im Laufe der 30. Sitzung verabschiedet und an den HRC weitergeleitet (A/HRC/54/47).

Empfehlung 29/3 war dem Thema Neurotechnologie und Menschenrechte gewidmet. Der Ausschuss erbat zudem einen vorläufigen Bericht zum Thema ›Menschenrechtliche Auswirkungen neuer und entstehender digitaler Technologien im militärischen Bereich‹ (Empfehlung 29/4). Während der 30. Tagung wurden die beiden vorläufigen Berichtsentwürfe zur Kenntnis genommen und die Arbeitsgruppen zur Vorlage der Berichtsentwürfe in der nächsten Sitzung aufgefordert (Empfehlung 30/1 zu Neurotechnologie und Empfehlung 30/2 zum militärischen Bereich).

Neue Themenvorschläge

Der Ausschuss darf erst tätig werden, nachdem der HRC ihn ausdrücklich hierzu aufgefordert hat. Es ist aber üblich und auch vom HRC akzeptiert, dass der AC eine solche Aufforderung anregt. So

beriet der AC über Entwurfspapiere und Vorschläge für Forschungsvorhaben.

Während der 29. Tagung beriet der Ausschuss über die folgenden drei Themenvorschläge und entschied (Empfehlung 29/5), sie dem HRC zur Bestätigung vorzulegen:

- Kinderrechte und Klimawandel;
- Umgang mit geschlechtsspezifischer Cybergewalt;
- Schutz der akademischen Freiheit und Forschungsfreiheit.

Während der 30. Tagung beriet der Ausschuss über zwei weitere Themenvorschläge und entschied (Empfehlung 30/3), das erste dem HRC zur Bestätigung vorzulegen: Schutz der Opferrechte im Rahmen der UN-Menschenrechtsmechanismen.

Arbeitsmethoden

Empfehlung 30/4 widmete sich den Arbeitsmethoden des Ausschusses. Unter anderem wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Verfahrensregeln des Ausschusses daraufhin überprüfen soll, ob sie überarbeitet werden müssen.

Durch das turnusmäßige Ende der Mitgliedschaft im AC mussten zwei Mitglieder der Arbeitsgruppe für Individualbeschwerden nachgewählt werden. Gewählt wurden Buhm-Suk Baek aus Südkorea und Frans Viljoen aus Südafrika.

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 27. und 28. Tagung 2022, VN, 4/2023, S. 180, fort.)

Menschenrechtsausschuss | 137. bis 139. Tagung 2023

- Straffreiheit von Strafverfolgungsbeamten
- Palästinensische Menschenrechtssituation
- Gewalt und Diskriminierungen gegen Frauen

Der **Menschenrechtsausschuss** (**Committee on Civil and Political Rights – CCPR**) hielt im Jahr 2023 die üblichen drei Tagungen (137. Tagung: 27.2.–24.3.; 138. Tagung: 26.6.–26.7.; 139. Tagung: 9.10.–3.11.) ab. Der Ausschuss wacht über die Einhaltung des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (**International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR; Zivilpakt**). Der Zivilpakt hat zwei Fakultativprotokolle: Das erste eröffnet die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens von Personen gegen einen Mitgliedstaat. Das zweite verfolgt die Abschaffung der Todesstrafe. Während der regelmäßigen Tagungen beschäftigt sich der CCPR mit den turnusmäßigen Berichten von Mitgliedstaaten, die über die Umsetzung des Vertrags informieren sowie mit Individualbeschwerden. Alle Tagungen wurden größtenteils in Genf durchgeführt.

Der Zivilpakt hat im Jahr 2023 unverändert 173 Mitgliedstaaten. Die Anzahl der Mitgliedstaaten des ersten Fakultativprotokolls bleibt bei 116. Die Anzahl des zweiten Fakultativprotokolls bleibt zudem unverändert bei 90 Mitgliedstaaten.

Die 137. Tagung

Die Frühjahrstagung befasste sich mit den Staatenberichten von Ägypten, Panama, Peru, Sambia, Sri Lanka und Turkmenistan. Beispielsweise werden die Berichte von Ägypten und Turkmenistan vorgestellt.

Ägypten legte seinen fünften periodischen Bericht vor. Der CCPR hob legislative Maßnahmen bezüglich des Schutzes von Frauen, gegen Korruption und Menschenhandel positiv hervor. Jedoch zeigte er sich über fortlaufende Berichte von Diskriminierung, Stigmatisierung, Belästigung und Gewalt sowie anhal-

tender Korruption besorgt. Hervorgehoben wurden auch Mängel in der Unabhängigkeit der Justiz, prozessualen Garantien und Berichte von Folter, vor allem in Kontext von Anti-Terrorismusmaßnahmen. Zudem verurteilte der Ausschuss anhaltende Gewalt gegen Frauen und wies auf Lücken in Gesetzgebung und Durchsetzungsmechanismen hin. Problematisch sei auch die fehlende Kriminalisierung von häuslicher Gewalt und ein restriktives Recht auf Abtreibung. Tiefe Besorgnis bestand darüber, dass das nationale Recht Todesstrafen vorsehe, die für bestimmte Verbrechen obligatorisch seien. Auch der rechtliche Rahmen für den Einsatz von Gewalt durch Strafverfolgungsbehörden entspreche nicht internationalen Standards. Letztlich kritisierte der CCPR das Fehlen eines angemessenen gesetzlichen und institutionellen Rahmens des Rechts auf Asyl.

Der CCPR beschäftigte sich mit **Türkmenistans** drittem periodischen Bericht. Positiv begrüßte der Ausschuss legislative und institutionelle Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechten, insbesondere gegen Menschenhandel und Diskriminierung. Dennoch kritisierte er weiterhin bestehende systematische Mängel im Menschenrechtsschutz. So würden Korruption und unzureichende Unabhängigkeit der Justiz zu mangelnder Aufklärung und Straffreiheit führen. Auch der Schutz gegen Diskriminierung sei noch immer unzureichend. Weiterhin bestünden Kriminalisierung gleichgeschlechtlicher Beziehungen, polizeiliche Brutalität wegen sexueller Orientierung und häusliche Gewalt. Moniert wurden auch die weitreichenden Definitionen in Anti-Terrorismus-Gesetzen und fehlende Klarheit beim rechtmäßigen Einsatz von Gewalt und Schusswaffen. Der CCPR kritisierte die Praxis geheimer Inhaftierungen und erzwungenes Verschwinden sowie die mangelnden Untersuchungen sol-

cher Fälle. Weiterhin adressierte er fehlende prozessuale Garantien, insbesondere für Inhaftierte.

Die 138. Tagung

Der Menschenrechtsausschuss beschäftigte sich mit den Staatenberichten von Brasilien, Burundi, Kolumbien, Lesotho, Palästina, Uganda und Zypern. Im Folgenden werden die Berichte von Kolumbien und Palästina exemplarisch vorgestellt.

Kolumbien legte seinen achten periodischen Bericht vor. Der Ausschuss begrüßte unter anderem zahlreiche Maßnahmen zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, zum Diskriminierungsschutz und Schutz reproduktiver Rechte. Jedoch zeigte sich der CCPR über den Anstieg der Gewalt, insbesondere aufgrund der Ausbreitung nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen, besorgt. Es müssten vermehrt Maßnahmen zur Bekämpfung der Straflosigkeit ergriffen werden, insbesondere bezüglich Folter. Zudem bestünde weiterhin Besorgnis aufgrund der hohen Rate an Diskriminierungs- und Gewalttaten, besonderes gegen Frauen. Kritisiert wurden auch die steigenden Mordzahlen von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen sowie mutmaßliche außergerichtliche Hinrichtungen und andere willkürliche Todesfälle durch Amtsträger. Zuletzt betonte der Ausschuss die Notwendigkeit, Menschenhandel zu bekämpfen.

Der CCPR beschäftigte sich mit **Palästinas** erstem periodischen Bericht. Positiv hervorgehoben wurden sämtliche Ratifizierungen von internationalen Übereinkommen wie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) inklusive dem dazugehörigen Fakultativprotokoll, das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) mitsamt dem dazugehörigen Fakultativprotokoll und das Römische Statut des Internationalen Strafgerichts-



Zum Internationalen Frauentag zogen am 8. März 2015 Tausende von Menschen durch Manhattan, New York City, um ihre Solidarität mit der weltweiten Frauenbewegung zu bekunden.

UN WOMEN/RYAN BROWN

hofs (Rome Statute of the International Criminal Court). Dennoch kritisierte der CCPR, dass der Zivilpakt nicht ausreichend in der palästinensischen Rechtsordnung verankert sei. Darüber hinaus seien die zahlreichen, nicht vereinheitlichten Rechtssysteme im Westjordanland und im Gazastreifen problematisch. Besorgnis bestand auch über die weit verbreitete Korruption, insbesondere in Bezug auf Regierungsbeamte und die Richterschaft. Dies führe zu unzureichender Unabhängigkeit in Staatsanwaltschaft und Justiz. Darüber hinaus forderte der Ausschuss stärkere Maßnahmen gegen Diskriminierung und häusliche Gewalt. Zudem äußerte der CCPR tiefe Besorgnis darüber, dass die Todesstrafe im Staatsgebiet weiterhin angewendet wird. Auch der unzureichende Schutz vor Folter, willkürlichen Verhaftungen oder Tötungen wurden angesprochen. Besondere Aufmerksamkeit wurde den Grundbedürfnissen von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen gewidmet.

Die 139. Tagung

Bei der Herbsttagung beschäftigte sich der Menschenrechtsausschuss mit den Berichten von Iran, Kuwait, Südkorea, Trinidad und Tobago, den USA und Ve-

nezuela. Im Folgenden werden die Berichte von Südkorea und den USA kurz präsentiert.

Südkorea legte seinen fünften periodischen Bericht vor. Der CCPR hob legislative, institutionelle und politische Maßnahmen positiv hervor, insbesondere zur Bekämpfung von Diskriminierung und Menschenhandel. Dennoch müssten Antidiskriminierungsgesetze umfassender werden: Es fehle an Maßnahmen, die speziell die Diskriminierung aufgrund sexueller Ausrichtung und Geschlechtsidentität verbieten. Zudem fehle es an Gesetzen zur Anerkennung von Geschlechtsumwandlungen und gleichgeschlechtlicher Paare. Auch bezüglich der fehlenden Präsenz von Frauen in der Gesellschaft, geschlechterspezifischer Lohngefälle und anhaltender Gewalt äußert der Ausschuss Besorgnis. Der CCPR kommentierte auch den Rechtsrahmen zur Terrorismusbekämpfung und kritisiert unzureichende rechtliche Schutzgarantien. Auch die unzureichende Unabhängigkeit der Justiz wurde moniert. Ferner thematisierte der CCPR die Zustände in Haftanstalten. Diese seien aufgrund von Überfüllung, exzessiver Einzelhaft und systematischen Haftanordnungen für Migrantinnen und Migranten problematisch. Zuletzt wurden weiterhin bestehende Einschränkungen der Mei-

nungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit kommentiert. Problematisch seien ein Verbot der politischen Meinungsäußerung von Beamtinnen und Beamten sowie die strafrechtliche Verfolgung von regierungskritischen Journalistinnen und Journalisten.

Der CCPR beschäftigte sich mit dem fünften periodischen Bericht der **USA**. Der Ausschuss lobte politische und legislative Maßnahmen in Bezug auf Gleichberechtigung, Antidiskriminierung und zum Schutz reproduktiver Rechte. Dennoch kritisierte er systematische Mängel im Menschenrechtsschutz, insbesondere eine unzureichende Umsetzung des Zivilpakts in die innerstaatliche Rechtsordnung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Moniert wurden auch Diskriminierungen insbesondere von ethnischen Minderheiten und Frauen. Letzteres zeige sich am Fehlen verfassungsrechtlich verankerter Garantien. Zudem mangle es an spezifischen Gesetzen gegen weibliche Genitalverstümmelung und Zugang zu sicherer und legaler Abtreibung. Der Ausschuss notierte auch die anhaltende Gewalt gegenüber Frauen, inklusive Femizide. Außerdem wurde die Ungleichbehandlung ethnischer Minderheiten durch Strafverfolgungsbeamte sowie bei der Verhängung von Todesurteilen kritisiert. Besorgnis erregten auch der unzureichende Schutz vor willkürlichen Tötungen, Folter und exzessive Gewaltanwendung durch Strafverfolgungsbeamte und die damit verbundene Straffreiheit. Zudem fehle es an einem spezifischen Foltertatbestands auf Bundesebene. Weiterhin adressierte der CCPR fehlende prozessuale Garantien und die Lage in Haftanstalten aufgrund Überfüllung, Misshandlung und langfristiger Einzelhaft. Problematisch seien Verbote von Bildungsunterlagen zu Themen wie sexuelle Orientierung, ethnische Diskriminierung und der Geschichte der Sklaverei auf Landesebene.

Leonora Erhardt

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lea Barbara Kuhlmann, Menschenrechtsausschuss: 134. bis 136. Tagung 2022, VN, 4/2023, S. 181f., fort.)

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | 28. und 29. Tagung 2023

- Verhandlung von acht Individualbeschwerden
- Überprüfung unter anderem von Deutschland
- Arbeit an Allgemeiner Bemerkung zu humanitären Notlagen

Dem **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD; Behindertenrechtskonvention)** waren Ende des Jahres 2023 insgesamt 187 Staaten beigetreten, seinem Fakultativprotokoll 105 Staaten. Für die Überprüfung der Einhaltung der Behindertenrechtskonvention durch die Staaten traf sich der Ausschuss für die Rechte von **Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities)** im Jahr 2023 zwei Mal (28. Tagung: 6.–24.3.; 29. Tagung: 14.8.–8.9.).

Individualbeschwerden

28. Tagung

Im Rahmen der 28. Tagung hat der Ausschuss drei Individualbeschwerden geprüft, wovon eine als unzulässig befunden wurde.

Im Fall von Mangisto und al-Sayed gegen **Palästina** (CRPD/C/28/D/67/2019, CRPD/C/28/D/68/2019) ging es um das Verschwinden und die willkürliche Inhaftierung von zwei Personen mit psychosozialen Behinderungen im Gazastreifen. Der Ausschuss mahnte den Vertragsstaat – ungeachtet der bestehenden Beschränkungen, Autorität im Gazastreifen auszuüben – Maßnahmen zu ergreifen, um das Schicksal und den Verbleib der mutmaßlichen Opfer aufzuklären. Im Fall García Vara gegen Mexiko (CRPD/C/28/D/70/2019) begehrt die Antragstellerin angemessene Vorkehrungen und Zugänglichkeit des tertiären Bildungssystems zur Realisierung ihres Rechts auf Bildung. Der Ausschuss stellte eine Verletzung der Artikel 5 (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung) und 24 (Bildung) fest und forderte den Vertragsstaat auf, sowohl die Zugänglichkeit eines Zulassungs-

verfahrens an einer Bildungseinrichtung entsprechend der Wahl der Beschwerdeführerin zu gewährleisten als auch ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen zu schaffen.

Im Fall P. L. et al. gegen Frankreich (CRPD/C/28/D/59/2019) ging es um den Abbruch lebenserhaltender Maßnahmen bei einer Person mit Behinderung. Hier erklärte der Ausschuss die Beschwerde für unzulässig, da die Beschwerdeführer – die Herkunftsfamilie des Betroffenen – nicht berechtigt waren, in seinem Namen zu handeln. Außerdem wies der Ausschuss darauf hin, dass nationale Instanzen bereits mehrfach bestätigt hatten, dass es dem Wunsch des Betroffenen entsprach, nicht künstlich am Leben gehalten zu werden.

29. Tagung

Im Rahmen der 29. Tagung prüfte der Ausschuss fünf Individualbeschwerden; in drei Fällen stellte er Verletzungen

gegen die CRPD fest, in zwei Fällen stellte er die Prüfung ein.

Im Fall J. M. V. A. gegen Spanien (CRPD/C/29/D/47/2018) ging es um die Beurteilung eines Polizeibeamten durch das Arbeitsministerium als arbeitsunfähig, nachdem dieser eine Behinderung aus einem Verkehrsunfall davongetragen hatte. Der CRPD erkannte eine Verletzung des Artikels 27 (Arbeit und Beschäftigung) an und forderte den Vertragsstaat auf, eine Bewertung alternativer Aufgaben für den Beschwerdeführer mit angemessenen Vorkehrungen vorzunehmen.

Im Fall Sabadie gegen Frankreich (CRPD/C/29/D/52/2018) machte ein Landwirt geltend, dass ein mehrjähriges Liquidationsverfahren seine Gesundheit stark beeinträchtigt und schließlich zu einer Behinderung geführt habe. Der Ausschuss stellte fest, dass das Versäumnis des Registrars, die Behinderung des Beschwerdeführers bei der Einreichung seiner Kassationsbeschwerde zu berücksichtigen und ihn an eine erforderliche zweite Unterschrift zu erinnern, einen Verstoß gegen Artikel 13 (Zugang zur Justiz) darstellt. Er empfahl, Maßnahmen zu ergreifen, um angemessene Vorkehrungen in Gerichtsverfahren zu gewährleisten.

Der Fall S. M. gegen Dänemark (CRPD/C/29/D/61/2019) betraf die



Unter dem Schlagwort #NichtMeinGesetz protestierten im Mai 2016 Aktivistinnen und Aktivisten vor dem Deutschen Bundestag für ein gutes Teilhabegesetz und gegen Barrieren.

FOTO: ANDI WEILAND | GESELLSCHAFTSBILDER.DE

unbefristete psychiatrische Behandlung des Beschwerdeführers, nachdem dieser Droh-E-Mails an Ärzte und Beamte geschickt hatte. Der Ausschuss stellt eine Verletzung der Rechte des Beschwerdeführers nach Artikel 14 (Freiheit und Sicherheit der Person) und Artikel 17 (Schutz und Unversehrtheit der Person) fest, da die Unterbringung und Zwangsmedikation zeitlich nicht begrenzt waren und keiner gerichtlichen Kontrolle unterlagen. Er empfahl Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Verletzungen und zur Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zur Justiz für Menschen mit Behinderungen.

Die Fälle R. K. H. M. gegen Kanada (CRPD/C/29/D/57/2019) und R. M. H. gegen Schweden (CRPD/C/29/D/86/2021) wurden eingestellt, da beide Beschwerdeführer in ihren jeweiligen Staaten einen ständigen Wohnsitz erlangt hatten und somit die Gefahr einer Rückkehr nach Sri Lanka beziehungsweise Afghanistan nicht mehr bestünde.

Staatenprüfung

28. Tagung

Der Ausschuss prüfte in der 28. Tagung die Berichte von Angola, Argentinien, Georgien, Peru, Togo und Tunesien.

Im Rahmen der Staatenprüfung von **Angola** stellte der Ausschuss fest, dass sowohl eine Anpassung der Gesetze an das menschenrechtliche Modell von Behinderung als auch eine stärkere aktive Beteiligung von nationalen Organisationen für Menschen mit Behinderungen (DPOs) an politischen und gesetzgeberischen Prozessen erforderlich seien. **Argentinien** wurde aufgefordert, ein neues Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verabschieden. Für **Georgien** identifizierte der Ausschuss mehrere Probleme bei der Umsetzung der CRPD: der vorherrschende medizinische Zugang zu Behinderung, das Fehlen eines nationalen Aktionsplans und eines unabhängigen Überwachungsmechanismus sowie die begrenzte Bedeutung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der nationalen Menschenrechtsstrategie. Das Staatenberichtsverfahren **Perus** konzentrierte sich auf die Gewährleistung der

Sicherheit von Menschen mit Behinderungen während der aktuellen politischen Krise. Darüber hinaus gab der Ausschuss Empfehlungen zur besseren Umsetzung der bereits durchgeführten umfassenden Reformen zur Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen. **Togo** wurde aufgefordert, die nationale Gesetzgebung und Politik mit der Behindertenrechtskonvention in Einklang zu bringen, einschließlich des Verzichts auf abwertende Begriffe und Konzepte. Der Ausschuss ersuchte **Tunesien**, diskriminierende Gesetze, die die stellvertretende Entscheidungsfindung fördern, aufzuheben und ein Modell der unterstützten Entscheidungsfindung zu fördern.

29. Tagung

Während der 29. Tagung verhandelte der Ausschuss die Staatenberichtsverfahren von Andorra, Deutschland, Israel, Malawi, Mauretanien, Mongolei, Österreich und Paraguay.

Andorra wurde vom Ausschuss aufgefordert, in enger Abstimmung mit DPOs ein neues Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie einen umfassenden nationalen Aktionsplan zu verabschieden. **Deutschland** wurde für die sehr uneinheitlichen Bemühungen zur Umsetzung der CRPD in den Bundesländern und die unzureichende menschenrechtliche Perspektive in Aktionsplänen kritisiert. Insbesondere wurde das Fortbestehen von Sonderschulen sowie die negative Wahrnehmung von inklusiver Bildung einiger Exekutivorgane bemängelt. Der Ausschuss empfahl erneut den Aufbau eines inklusiven Systems. Darüber hinaus forderte er die Erfassung der Situation von Flüchtlingskindern mit Behinderungen und den diskriminierungsfreien Zugang zu behinderungsspezifischen Unterstützungsleistungen für Flüchtlinge und Asylsuchende. **Israel** wurde vom Ausschuss ersucht, eine Rücknahme der Vorbehalte gegen Artikel 23, Absatz 1 (Bestimmungen zur Ehe) anzustreben, die Behindertenrechtskonvention in nationales Recht zu überführen und ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden. **Malawi** soll veraltete Gesetze durch neue Rechtsvorschriften ersetzen, die mit der CRPD

übereinstimmen. **Mauretanien** wurde vom Ausschuss aufgefordert, seine Verfassung und Gesetze mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen, abwertende Begriffe aus allen Rechtsdokumenten zu streichen und eine umfassende Definition von Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu formulieren. Bei der Prüfung der **Mongolei** kritisierte der Ausschuss das vorherrschende medizinische Modell von Behinderung und forderte, dass die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen in alle einschlägigen Rechtsvorschriften aufgenommen werden sollte. Im Rahmen der Staatenprüfung **Österreichs** mahnte der Ausschuss erneut wirksame Maßnahmen zur Abschaffung des segregierten Bildungssystems und zur Verankerung eines einklagbaren Rechts auf inklusive Bildung rechtlich an. Der Ausschuss kritisierte **Paraguay** für die anhaltende Unterbringung von Menschen mit Behinderungen in Heimen und forderte die Einführung eines De-Institutionalisierungsprogramms.

Verschiedenes

Während des Berichtszeitraums arbeitete der Ausschuss an einem Entwurf der Allgemeinen Bemerkung Nr. 9 zu Artikel 11 (Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen).

Auf der 29. Tagung wurden zwei Erklärungen verabschiedet: eine zur De-Institutionalisierung und eine zum Schutz von Menschen mit Behinderungen in Risiko- und humanitären Not-situationen.

Für eine Amtszeit von zwei Jahren wurde Gertrude Oforiwa Fefoame aus Ghana zur Vorsitzenden des Ausschusses gewählt sowie die Stellvertreterinnen Amalia Eva Gamio Ríos aus Mexiko, Odelia Fitoussi aus Israel und Rosemarie Kayess aus Australien.

Julia Biermann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lukas Groß, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: 26. und 27. Tagung 2022, VN, 4/2023, S. 183f., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2023

- Klage Irans gegen die USA in wesentlichen Punkten gescheitert
- Südamerikanische Grenzstreitigkeiten
- Klagen gegen Syrien und Israel

Im Jahr 2023 ergingen durch den **Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ)** als oberstes Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen drei Urteile und 25 Beschlüsse, von denen sieben auch von inhaltlicher Bedeutung waren.

Die Rechtsprechung

Urteil im Verfahren zwischen Iran und den USA

Am 30. März 2023 erging das Urteil im Verfahren um bestimmte iranische Vermögenswerte. Im Jahr 2016 hatte Iran vor dem ICJ eine Klage gegen die USA eingereicht, weil die USA Vollstreckungsmaßnahmen unter anderem gegen die iranische Zentralbank eingeleitet hatten. Ziel war es, die iranischen Gelder in Höhe von rund zwei Milliarden US-Dollar an Opfer von Terroranschlägen zu verteilen, deren Urheberchaft der Regierung in Teheran vorgeworfen wird. Iran warf den USA vor, hierdurch Bestimmungen des Freundschaftsvertrages aus dem Jahr 1955 zu verletzen – die USA hatten diesen Vertrag erst im Jahr 2018 gekündigt. Die Gelder seien nicht nur temporär eingefroren worden, sondern sollten langfristig qua Vollstreckung entzogen werden.

Am 13. Februar 2019 hatte der ICJ in einem ersten Urteil zu den vorgängigen Einreden entschieden, dass das Gericht größtenteils zuständig sei. In der Sache wies der Gerichtshof die Klage Irans aber nunmehr in wesentlichen Punkten ab, jedenfalls betreffend die Maßnahmen gegen die Zentralbank. Diese zähle nicht als ›Unternehmen‹ im Sinne des Freundschaftsvertrages und sei daher nicht durch diesen geschützt. Allerdings habe die US-Regierung die Guthaben

mehrerer Einzelpersonen und Unternehmen aus Iran unrechtmäßig beziehungsweise »offenkundig unangemessen« beschlagnahmt, weswegen die USA diese entschädigen müsse. Über eine Schadenssumme sollen sich die beiden Staaten innerhalb von 24 Monaten einigen, sonst werde ein weiteres Urteil ergehen.

Urteil im Grenzstreit zwischen Guyana und Venezuela

Im Jahr 2018 hatte Guyana Klage gegen Venezuela wegen eines seit mehr als einem Jahrhundert schwelenden Grenzstreits eingereicht. Venezuela erhebt Anspruch auf das Essequibo-Gebiet, in dem Öl vorkommt. Guyana beruft sich indes auf einen Schiedsspruch aus dem Jahr 1899, aufgrund dessen eine Grenze zwischen den beiden Staaten gezogen und das Gebiet Guyana – damals noch eine britische Kolonie – zugesprochen wurde. Venezuela hatte diese Entscheidung später nicht mehr anerkannt. Mit seiner Klage forderte Guyana den ICJ auf, die Rechtsgültigkeit und den bindenden Effekt des Schiedsspruchs aus dem Jahr 1899 zu bestätigen.

Am 18. Dezember 2020 erklärte sich der ICJ in einem ersten Urteil zur Jurisdiktion in wesentlichen Punkten für zuständig. Am 6. April 2023 erging nunmehr ein Urteil zu den vorgängigen Einreden. Venezuela hatte vorgetragen, dass das Vereinigte Königreich als Machthaber im ehemaligen Britisch-Guayana ebenfalls an dem Fall beteiligt werden sollte. Der Gerichtshof befand hierzu, dass das Vereinigte Königreich sich bereits im Rahmen eines Übereinkommens aus dem Jahr 1966 aus dem Konflikt zurückgezogen hatte, so dass dessen Beteiligung nicht erforderlich sei.

Am 1. Dezember 2023 erließ der ICJ zudem eine einstweilige Anordnung: Ein von Venezuela angesetztes Referendum zur Gebietszugehörigkeit müsse abgesagt werden. Zudem dürfe Venezuela keinerlei Maßnahmen ergreifen, die eine Ausübung von Hoheitsgewalt oder *De facto*-Kontrolle über das Essequibo-Gebiet vorbereiten oder ermöglichen würden.

Urteil zwischen Nicaragua und Kolumbien

Mit Urteil vom 13. Juli 2023 hat der Gerichtshof die Klage Nicaraguas auf Erweiterung seines Festlandssockels über die Seegrenze zu Kolumbien hinaus abgelehnt. Der Territorialstreit um das Gebiet, das reich an Fischbeständen und Bodenschätzen ist, geht bis ins Jahr 1928 zurück. Im Jahr 2013 hatte Nicaragua die Klage eingereicht, um den Anspruch auf einen über 200 Seemeilen hinausgehenden Festlandssockel zu erhalten. In seinem Urteil wurde dem Anspruch widersprochen und der ICJ verwies auf eine eindeutige Meeresgrenze nach Maßgabe der international anerkannten 200 Seemeilen-Linien.

Zahlreiche Beitritte im Verfahren zwischen der Ukraine und Russland

Im initiierten Völkermordverfahren zwischen der Ukraine und Russland im Jahr 2022 sind diesem 33 Staaten beigetreten. Diese erklärte der Gerichtshof mit Anordnung vom 5. Juni 2023 fast durchweg für zulässig. Der Beitritt der USA wurde indes für unzulässig erklärt, da diese – aufgrund eines erklärten Vertragsvorbehalts zum Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes – mangels eigener Bindung kein hinreichendes rechtliches Interesse an der Auslegung der Vertragsbestimmung durch den ICJ hätten.

Erstmals Verfahren gegen Syrien wegen Staatsfolter

Mehr als ein Jahrzehnt nach Beginn des Bürgerkriegs wurde Syrien erstmals aufgrund der damit verbundenen Men-

schenrechtsverletzungen vor dem ICJ verklagt. Da Syrien sich der Gerichtsbarkeit des ICJ nicht direkt unterworfen hat, jedoch Vertragspartei des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ist, stand mittels derer Streitbeilegungsklausel der Weg zum Gerichtshof offen. Kanada und die Niederlande hatte das Verfahren im Juni 2023 angestrengt und machen hierbei nicht unmittelbar eine Verletzung eigener Rechte geltend, sondern jene der betroffenen Bevölkerung, indem sie Syrien die Verletzung von *Erga omnes*-Pflichten vorwerfen. Im Rahmen einer einstweiligen Anordnung forderte der ICJ am 16. November 2023 Syrien auf, sofort alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Folter und andere grausame unmenschliche Behandlung zu unterbinden; außerdem dürfe Syrien keine Beweise für diese Taten vernichten.

Vier Entscheidungen im Verfahren zwischen Armenien und Aserbaidshan

Gleich vier der im Jahr 2023 erlassenen einstweiligen Anordnungen betrafen das Verfahren zwischen Armenien und Aserbaidshan. Im September 2021 hatten diese Staaten im Zusammenhang mit dem Konflikt um die Südkaukasus-Region Bergkarabach, die überwiegend von ethnischen Armeniern bewohnt ist, jeweils gegeneinander ein Verfahren zur Anwendung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) vor das Gericht gebracht. Armenien beschuldigt Aserbaidshan der Verfolgung und Diskriminierung von Armenierinnen und Armeniern, der Inhaftierung, Folter und Tötung von Kriegsgefangenen, sowie der Zerstörung von kulturellen und religiösen Stätten. Aserbaidshan reagierte auf diese Vorwürfe mit einer eigenen Klage, Armenien würde »ethnische Säuberungen« durchführen.

Bereits im Jahr 2021 ergingen zwei einstweilige Anordnungen, gefolgt von

zwei weiteren am 22. Februar 2023: Aserbaidshan wurde aufgefordert, den Verkehrsfluss von Personen, Fahrzeugen und Ladungen zwischen der Region und Armenien sicherzustellen. Ein Antrag Aserbaidshans betreffend den Einsatz von Landminen durch Armenien wurde am gleichen Tag abgelehnt, da Aserbaidshan nicht hinreichend dargelegt habe, wie der Einsatz von Landminen auf armenischem Territorium zu Selbstverteidigungszwecken, so Armenien, die Rechte der aserbaidshanischen Bevölkerung beeinträchtigen könnte. Ein weiterer Antrag Armeniens zur Modifizierung der ersten Anordnung wurde mangels hinreichender Änderung der Tatsachenlage im Juni 2023 abgewiesen.

Nach einer Militäroffensive im September 2023, in der Aserbaidshan in kürzester Zeit die Kontrolle über Bergkarabach übernahm und eine Massenflicht der Bevölkerung nach Armenien auslöste, ordnete der ICJ Aserbaidshan unter anderem an, die Rückkehr der geflohenen Bevölkerung zu ermöglichen.

Neue Verfahren

Neben der bereits erwähnten neu eingereichten Klage gegen Syrien wurden im Jahr 2023 drei Rechtsgutachten angefordert sowie drei weitere Klagen registriert.

Die UN-Generalversammlung beantragte zwei Rechtsgutachten, zum einen bezüglich der Rechtsfolgen des Handelns Israels in Bezug auf die Palästinensergebiete, insbesondere in Ostjerusalem, zum einen im Hinblick auf Staatenpflichten im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Ein weiterer Gutachtenantrag kam von der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) zum Streikrecht nach der ILO-Konvention Nr. 87.

Im Juni 2023 klagte Iran gegen Kanada, da dieser sich durch die Einfrierung iranischer Vermögensgüter und deren Verteilung an Opfer von Iran zugerechneten Terrorismus in seiner Staatenimmunität verletzt sieht. Wegen des Abschusses eines ukrainischen Passagierflugzeugs im Januar 2020 reichten Kanada, Schweden, die Ukraine und das Vereinigte Königreich im Juli 2023

eine Klage gegen Iran wegen Verstößen gegen das Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr ein.

Mit Abstand das größte Aufsehen erregte indes die am 29. Dezember 2023 eingereichte Klage Südafrikas, die Israel infolge seines Militäreinsatzes nach dem Hamas-Massaker am 7. Oktober 2023 des Völkermords im Gazastreifen beschuldigte. Am 24. Mai 2024 erging eine einstweilige Anordnung, in der Israel im Wesentlichen aufgefordert wurde, die Zivilbevölkerung besser zu schützen. Dem Antrag Südafrikas, einen sofortigen Stopp des Militäreinsatzes anzuordnen, folgte der ICJ indes nicht.

Institutionelles

Im November 2023 fand in der UN-Generalversammlung die Wahl neuer Richterinnen und Richter statt. Während Hilary Charlesworth aus Australien für eine weitere Amtszeit von neun Jahren wiedergewählt wurde, kamen vier Mitglieder neu hinzu: Bogdan-Lucian Aurescu aus Rumänien, Sarah Hull Cleveland aus den USA, Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco aus Mexiko und Dire Tladi aus Südafrika. Mit Beginn der neuen Amtszeit im Februar 2024 schieden die vorherige Gerichtspräsidentin Joan Donoghue aus den USA, der vorherige Vizepräsident Kirill Gevorgian aus Russland, Mohamed Bennouna aus Marokko sowie Patrick Lipton Robinson aus Jamaika aus. Erstmals ist Russland somit nicht mehr vertreten. Neuer ICJ-Präsident ist Nawaf Salam aus Libanon, Vizepräsidentin wurde Julia Sebutinde aus Uganda.

Insgesamt sind momentan 24 Verfahren beim ICJ anhängig.

Elisa Freiburg-Braun

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elisa Freiburg-Braun, Internationaler Gerichtshof: Tätigkeit 2022, VN, 4/2023, S. 185f., fort.)

Personalien

Entwicklung

Am 5. Juni 2024 berief UN-Generalsekretär António Guterres die **SDG-Stimulus-Führungsgruppe** (SDG Stimulus Leaders Group) ein, um die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) zu beschleunigen. Unter der Leitung der Ko-Vorsitzenden Justin Trudeau, Premierminister von Kanada, und Andrew Holness Premierminister von Jamaika, setzt sich die Gruppe aus führenden Staats- und Regierungschefs aus Barbados, Brasilien, Frankreich, Indien, Italien, Kenia, Südafrika und Spanien zusammen. Sie konzentriert sich auf die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für Entwicklungsländer, um ihnen zu helfen, die Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) zu erreichen. Zu ihren Kernaufgaben gehören die Bewältigung hoher Schulden, die Erhöhung langfristiger Finanzierungen und die Unterstützung bei Liquiditätsproblemen.

Anacláudia Marinheiro Centeno Rossbach aus Brasilien wurde am 7. Juni 2024 von António Guterres zur neuen Exekutivdirektorin des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat) ernannt. Sie tritt die Nachfolge von Maimunah Mohd Sharif aus Malaysia an (vgl. Personalien, VN, 1/2018, S. 38). Rossbach war zuvor

als Direktorin für Lateinamerika und die Karibik am Lincoln Institute of Land Policy in den USA tätig. Die studierte Wirtschaftswissenschaftlerin verfügt über rund 20 Jahre Erfahrung in der Planung sozialer Stadtpolitik. Sie hatte verschiedene Positionen inne, war unter anderem Regionalmanagerin für Lateinamerika und die Karibik bei der Cities Alliance, bei einem globalen Städtebündnis, der Weltbank und in der Stadtverwaltung von São Paulo tätig.

Friedenssicherung

UN-Generalsekretär António Guterres ernannte am 20. Mai 2024 die Niederländerin **Jeanine Hennis-Plasschaert** als Sonderkoordinatorin für Libanon (UNSCOL). Sie folgt damit auf Joanna Wronecka aus Polen. Hennis-Plasschaert war zuletzt seit dem Jahr 2018 Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Irak und Leiterin der Hilfsmision der Vereinten Nationen für Irak und bringt mehr als 25 Jahre Erfahrung in den Bereichen Diplomatie, internationale Sicherheit und Nahost mit. Sie war die erste Verteidigungsministerin der Niederlande in den Jahren 2012 bis 2017. In der Zeit von 2010 bis 2012 war sie Mitglied des niederländischen Parlaments und in den Jahren 2004 bis 2010 Mitglied des Europäischen Parlaments.

Nachrufe

Am 8. Juni 2024 verstarb **Klaus Töpfer**, Mitglied im Präsidium der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), im Alter von 85 Jahren. Der ehemalige deutsche Umweltminister (1987 bis 1994) wurde im Jahr 1998 von UN-Generalsekretär Kofi Annan zum Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) ernannt. Unter seiner Leitung entstand das Globale Umweltministerforum (GMEF), das als Wegbereiter der im Jahr 2014 etablierten UN-Umweltversammlung (UNEA) gilt. In den Jahren 1998 bis 2000 war Töpfer – im Rang eines Untergeneralsekretärs – auch Interimsdirektor des heutigen UN-Habitat. Darüber hinaus leitete er als Generaldirektor den UN-Amtssitz in Nairobi, wo das UNEP und das UN-Habitat sowie zahlreiche regionale UN-Verbindungsbüros ansässig sind. Der promovierte Volkswirt hinterlässt ein bedeutendes Erbe im Bereich Umwelt- und Entwicklungsarbeit.



Klaus Töpfer UN PHOTO: E. DEBEBE



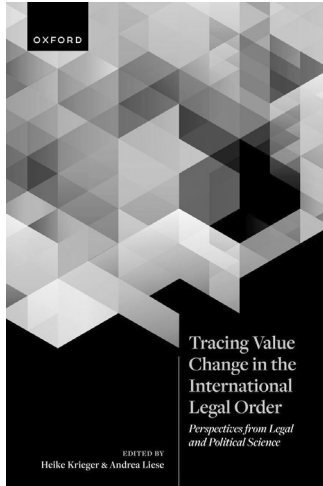
Thomas Bruha FOTO: DGVN

Der ehemalige DGPN-Vorstandsvorsitzende **Thomas Bruha** verstarb am 14. Juli im Alter von 79 Jahren. In den Jahren 1999 bis 2007 war der Völkerrechtler stellvertretender Vorsitzender der DGPN und anschließend bis zum Jahr 2011 deren Vorsitzender. Ab dem Jahr 1993 hatte Bruha die Professur für öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht, an der Universität Hamburg inne. Zeit seines Lebens setzte er sich unermüdlich für die Ziele der UN ein und förderte das Bewusstsein für Menschenrechte in Deutschland. Er studierte Rechtswissenschaften in Münster, Lausanne und Genf und promovierte an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Bruha setzte seine akademische Laufbahn als Post-Doc in Cambridge und an der McGill Universität in Montreal fort und war unter anderem am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg sowie Liechtenstein-Institut tätig.

Zusammengestellt von Lea Schaefer.

Wandel als Konstante

Cornelia Ulbert



Heike Krieger/
Andrea Liese (Eds.)

**Tracing Value Change
in the International
Legal Order:
Perspectives From
Legal and Political
Science**

Oxford: Oxford
University Press 2023,
368 S.,
110,00 Brit. Pfund

Dem Philosophen Heraklit wird das Zitat zugeschrieben, Veränderung sei die einzige Konstante. Kaum ein Phänomen zieht die wissenschaftliche Aufmerksamkeit so auf sich, wie der Wandel. Der von Heike Krieger und Andrea Liese herausgegebene Sammelband widmet sich der Frage, ob sich ein Wertewandel in der internationalen Rechtsordnung beobachten lässt und wie dieser bewertet werden kann. Vor allem der russische Einmarsch in die Ukraine im Februar 2022 gibt den Herausgeberinnen Anlass zur Sorge um die Gültigkeit zentraler Werte im internationalen System, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg und vor allem nach Auflösung des Ost-West-Konflikts seit den 1990er Jahren herausgebildet und zu zahlreichen Verrechtlichungsprozessen geführt haben. Die 18 Beiträge des Bandes sind aus Diskussionen der Kolleg-Forschungsgruppe ›The International Rule of Law – Rise and Decline?‹ an der Universität Potsdam entstanden. Sowohl völkerrechtliche als auch politikwissenschaftliche Beiträge aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen werden einander gegenübergestellt. Gerahmt werden diese von einer Einleitung und einem Abschlusskapitel der Herausgeberinnen.

In ihrer Einleitung erläutern die Herausgeberinnen das übergeordnete Interesse, das die interdisziplinäre Konversation zwischen Völkerrecht und den Internationalen Beziehungen anregt: Ihnen geht es nicht allein darum, festzustellen, ob wir uns in einer neuerlichen Phase des Normwandels befinden, sondern ob sich eine grundlegendere Transformation des Völkerrechts im Sinne einer Metamorphose, also Verwandlung abzeichnet. Daher regen die Herausgeberinnen an, Verwandlung anhand dreier Kriterien zu analysieren und zu bewerten: erstens, inwieweit rechtlich geschützte Werte sich wandeln (substantial value change); zweitens, inwieweit der Grad der Institutionalisierung eines

Wertes sich wandelt (change in the legal status of a value) und drittens, ob rechtlich geschützte Werte – ungeachtet ihres rechtlichen Status – noch von den Akteuren als handlungsleitend anerkannt werden (social validity decline).

Leider orientieren sich die im zweiten und dritten Teil präsentierten 13 Beiträge, die sich unterschiedlichen empirischen Gegenstandsbereichen widmen (internationales Folterverbot, Gewaltverbot, Norm der Nichtstraffreiheit und des Sich-Verantwortens vor internationalem Strafrecht, nukleares Nichtverbreitungsgebot, internationale Frauenrechte, Nachhaltigkeitsnormen), nicht systematisch an dem Forschungsrahmen. Dieser geht bei der Lektüre der nachfolgenden Kapitel leicht verloren, zumal im ersten Teil des Buches drei Beiträge versammelt wurden, in denen sehr ausführlich unterschiedliche politikwissenschaftliche und völkerrechtliche Ansätze zum Wandel von Normen und Werten vorgestellt werden.

Die völkerrechtlichen und politikwissenschaftlichen Erörterungen einzelner empirischer Gegenstandsbereiche eröffnen ein Kaleidoskop an Herangehensweisen, wie Wandel beschrieben und eingeordnet werden kann. In ihrem abschließenden Kapitel konstatieren die Herausgeberinnen daher, dass sich ein »gemischtes Bild« ergibt, nachdem mit Ausnahme des Folterverbots die Befunde in den anderen Gegenstandsbereichen eher auf Wandel hindeuten, aber die Bewertungen sehr unterschiedlich ausfallen. In Anbetracht der Komplexität der internationalen (Rechts-)Ordnung und den zahlreichen Einflussfaktoren, denen diese sowohl mit Blick auf die Akteure, zugrundeliegenden Strukturen und damit einhergehenden Praktiken ausgesetzt ist, verwundert dies auch nicht. Wer hierüber einen breiten und äußerst informativen Überblick gewinnen möchte, kann von der Lektüre dieses Sammelbands profitieren.

Mythen entzaubert

Sascha Werthes

Täglich ist in den Medien etwas über die vorhandene, vermeintliche oder infrage gestellte Wirksamkeit von internationalen Sanktionen zu hören. Dabei rücken hierzulande Sanktionen zumeist dann in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit, wenn sie als Instrument eines internationalen Krisenmanagements verhängt werden. Im Vordergrund vieler Kommentierungen steht dann die Erwartung, mit diesem Instrument die Durchsetzung internationaler Normen unmittelbar erzwingen zu können und somit den Sanktionierten zu einer schnellen Politikänderung zu bewegen. Die vielfältigen Bewertungen der internationalen Sanktionen gegen Russland infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine illustrieren dies augenscheinlich. Sanktionen erscheinen vielfach als probates Mittel, um unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt auf gewaltsame Konflikte sowie schwere Menschenrechtsverletzungen und andere Völkerrechtsverstöße zu reagieren. Staaten nutzen Sanktionen jedoch auch gerne als Machtmittel unilateraler Interessendurchsetzung.

Ihre Beliebtheit als Mittel der internationalen Politik, aber auch der Wandel der Anwendungspraxis in den letzten drei Jahrzehnten, hat zu einer Vielzahl neuer empirisch angelegter Studien geführt. Christian von Soest hat nun ein Buch vorgelegt, das kenntnisreich und entlang vieler illustrativer Beispiele zentrale Erkenntnisse dieser Forschung in 15 kurzweiligen und gehaltvollen Kapiteln für ein breites Lesepublikum aufgreift.

Es ist eine Stärke des Buches, dass es entlang der Besprechung wissenschaftli-

cher Befunde das jeweilige Zerrbild von Sanktionsbefürwortern und -gegnern und damit verbundene Mythen der jeweiligen Lager entzaubert. Es werden die Anwendungskontexte sowie die Verhängungspraxis, aber auch Risiken und Folgen sowie Wirkungsmechanismen dargelegt. Die Leserschaft erfährt viel darüber, welche Effekte Sanktionen auf den adressierten Staat oder dessen Gesellschaft haben können, wie sie theoretisch und in der Praxis wirken oder auch welche Ziele vielversprechender erreicht werden können sowie welche Erwartungen unrealistisch sind, etwa mit Blick auf Russland. Ebenso wird herausgearbeitet, warum manche Sanktionen scheitern oder gar von politischen Eliten des sanktionierten Staates zum eigenen Vorteil instrumentalisiert werden können.

Mit großer Übersicht wird dabei der Forschungsstand illustrativ aufgearbeitet und im Schlusskapitel zu sieben eher allgemeinen Empfehlungen verdichtet. Das Fazit lautet: Werden Sanktionen entlang realistischer Erwartungen durchdacht verhängt, leisten Sanktionen, was von ihnen zu erwarten ist. In dieser Hinsicht ist das Buch sehr gut gelungen und durchweg empfehlenswert. Allerdings wäre an vielen Stellen eine differenziertere Darstellung beziehungsweise vorsichtiger Formulierungen wünschenswert gewesen, die klarer zwischen unilateralen und multilateralen auf der einen Seite und multilateralen, insbesondere durch die UN mandatierten Sanktionen auf der anderen Seite unterscheidet. Dadurch wäre verhindert worden, dass die Besonderheiten und Unterschiede diesbezüglich stark verwischen.



Christian von Soest

Sanktionen. Mächtige Waffe oder hilfloses Manöver?

Frankfurt am Main:
Frankfurter Allgemeine
Buch 2023, 218 S.,
24,00 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind ein nicht verabschiedeter Resolutionsentwurf sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von März und Juli 2024 aufgeführt. Die Auflistung erfolgt chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afrika	S/PRST/2024/2	23.5.2024	Der Sicherheitsrat fordert die internationale Gemeinschaft auf, ihren jeweiligen Verpflichtungen in Bezug auf Entwicklungsfinanzierung nachzukommen und den Ausbau der Fähigkeiten der afrikanischen Staaten zu unterstützen, damit diese die Chancen für ein proaktives Engagement in der Welt wahrnehmen und die Eigenverantwortung Afrikas für die internationalen Bemühungen um Frieden, Sicherheit und Entwicklung fördern können.	
Haiti	S/RES/2743(2024)	12.7.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Haiti (BINUH), das der Leitung einer Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs untersteht, bis zum 15. Juli 2025 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Internationale Strafgerichte	S/RES/2740(2024)	27.6.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, Serge Brammertz mit Wirkung vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2026 zum Ankläger des Internationalen Residualmechanismus für die <i>Ad-hoc</i> -Strafgerichtshöfe zu ernennen.	angenommen +14; -0; =1 (Russland)
Irak	S/RES/2732(2024)	31.5.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) letztmalig bis zum 31. Dezember 2025 zu verlängern, in dessen Folge die UNAMI alle Arbeiten mit Ausnahme etwaiger Restaufgaben zur Liquidation der Mission einstellen wird. Er beschließt ferner, für einen noch festzulegenden Zeitraum die Beibehaltung von Wacheinheiten aus dem bestehenden Personalumfang der UNAMI zu genehmigen, die das Personal, die Einrichtungen und die Vermögenswerte der Mission während der Liquidationsphase schützen sollen.	einstimmige Annahme
Jemen	S/RES/2739(2024)	27.6.2024	Der Sicherheitsrat verlängert das Ersuchen um Berichterstattung gemäß Ziffer 10 der Resolution 2722(2024) bis zum 15. Januar 2025 und verlangt erneut, dass die Huthi unverzüglich alle Angriffe auf Handelsschiffe einstellen und die M/V Galaxy Leader und ihre Besatzung sofort freigeben.	angenommen +12; -0; =3 (Algerien, China, Russland)
	S/RES/2742(2024)	8.7.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2691(2023) enthaltene Mandat der Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung des Hudaïda- Abkommens (UNMHA) bis zum 14. Juli 2025 zu verlängern, um die Durchführung des Abkommens über die Stadt Hudaïda und die Häfen von Hudaïda, Salif und Ras Issa gemäß dem Abkommen von Stockholm (S/2018/1134) zu unterstützen.	einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2733(2024)	31.5.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2684(2023) erteilten Ermächtigungen zur Umsetzung des Rüstungsembargos gegen Libyen um weitere zwölf Monate zu verlängern.	angenommen +9 (Ecuador, Frankreich, Japan, Malta, Schweiz, Slowenien, Südkorea, USA, Vereinigtes Königreich); -0; =6 (Algerien, China, Guyana, Mosambik, Russland, Sierra Leone)
Naher Osten	S/RES/2735(2024)	10.6.2024	Der Sicherheitsrat begrüßt den neuen Vorschlag vom 31. Mai 2024 für eine Waffenruhe, die drei Phasen umfasst und den Israel angenommen hat. Der Rat fordert die Hamas auf, ihn ebenfalls anzunehmen, und fordert beide Parteien auf, seine Bestimmungen vollständig, unverzüglich und ohne Vorbehalt umzusetzen.	angenommen +14; -0; =1 (Russland)

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/RES/2737(2024)	27.6.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2024 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Nordkorea	S/2024/255	28.3.2024	Der von den USA vorgelegte Resolutionsentwurf wurde aufgrund der Gegenstimme eines ständigen Mitglieds nicht verabschiedet. Im Falle seiner Annahme hätte der Sicherheitsrat beschlossen, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 30. April 2025 zu verlängern.	Veto +13; –1 (Russland); =1 (China)
Ostafrikanisches Zwischenseen- gebiet	S/RES/2738(2024)	27.6.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2293(2016) festgelegten Maßnahmen bezüglich des die Demokratische Republik Kongo betreffenden Sanktionsregimes bis zum 1. Juli 2025 und das in Resolution 2360 festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. August 2025 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Sanktionsfragen	S/RES/2744(2024), Anlage I, II	19.7.2024	Der Sicherheitsrat betont, dass Sanktionen ein wichtiges Instrument zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sind. Er nimmt das in Anlage I enthaltene Listenstreichungsverfahren an, das für Streichungsanträge gilt, die der Anlaufstelle am oder nach dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution vorgelegt werden. Er richtet eine informelle Arbeitsgruppe des Sicherheitsrats zur Prüfung allgemeiner Fragen zum Thema Sanktionen des UN-Sicherheitsrats ein, deren Mandat in Anlage II festgelegt sind.	einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2741(2024)	28.6.2024	Der Sicherheitsrat erinnert an Resolution 2628(2022) und verlängert die entsprechenden Ermächtigungen der Übergangsmission der Afrikanischen Union in Somalia (ATMIS) bis zum 12. August 2024.	einstimmige Annahme
Sudan/Südsudan	S/RES/2731(2024)	30.5.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, die Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter sowie Reisen und Finanzen bis zum 31. Mai 2025 zu verlängern. Er beschließt ferner, das in Resolution 2428(2018) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. Juli 2025 zu verlängern.	angenommen +9 (Ecuador, Frankreich, Japan, Malta, Schweiz, Slowenien, Südkorea, USA, Vereinigtes Königreich); –0; =6 (Algerien, China, Guyana, Mosambik, Russland, Sierra Leone)
	S/RES/2736(2024)	13.6.2024	Der Sicherheitsrat ist besorgt angesichts der sich ausbreitenden Gewalt von den Schnellunterstützungskräften in und um Al-Faschir und in Al-Geneina (West-Darfur) verübten Gewalthandlungen. Er verlangt, dass die Schnellunterstützungskräfte die Belagerung Al-Faschirs aufheben, und fordert die sofortige Einstellung der Kampfhandlungen und die Deeskalation.	angenommen +14; –0; =1 (Russland)
Terrorismus	S/RES/2734(2024), Anlage I, II	10.6.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das mit Resolution 1904(2009) erteilte Mandat des Büros der Ombudsperson und des Teams zur Überwachung des Sanktionsregimes gegen die Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL/Daesh), das in dem in Anlage II dieser Resolution festgelegten Verfahren zum Ausdruck kommt, um 36 Monaten zu verlängern.	angenommen +14; –0; =1 (Russland)
Westafrika	S/PRST/2024/3	24.5.2024	Der Sicherheitsrat ist sich der schwierigen Sicherheitslage in Westafrika und im Sahel bewusst, zu der bewaffnete Konflikte, die Ausbreitung von Terrorismus sowie grenzüberschreitende organisierte Kriminalität gehören. Er ermutigt zu einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Büros der Vereinten Nationen für Westafrika und den Sahel (UNOWAS) und der Kommission für Friedenskonsolidierung zur Unterstützung eines dauerhaften Friedens in Westafrika.	
Zivilpersonen	S/PRST/2024/4	28.6.2024	Der Sicherheitsrat ist besorgt über die drastisch gestiegene Zahl an Personen, die infolge bewaffneter Konflikte vermisst werden, und die unmittelbaren und langfristigen Folgen für die Vermissten selbst sowie für ihre Familien. Er fordert die Parteien bewaffneter Konflikte auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass infolge bewaffneter Konflikte Personen verschwinden, so indem sie die Zusammenführung von Familien erleichtern und den Austausch von Familiennachrichten zu ermöglichen.	

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Leitung der Redaktion:

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugsbedingungen:

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

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

© 2024

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

Dr. Ekkehard Griep (Vorsitzender)
Karin Kortmann (stv. Vorsitzende)
Carolin Maluck (stv. Vorsitzende)
Prof. Dr. Ekkehard Strauß (stv. Vorsitzender)
Katharina Borchardt
Dr. Martin Kilgus
Sara Nanni, MdB
Anne Schilling
Timo Vogler
Vanessa Vohs
Dr. Thomas Weiler
Max Zuber

Ehrenvorsitzender

Detlef Dzembitzki

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha †
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Detlef Dzembitzki
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Barbara Hendricks
Dr. Christoph Heusgen
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Silvie Kreibiehl
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Barbara Lochbihler
Winfried Nachtwei
Karin Nordmeyer
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer †
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
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
Annette Hornung-Pickert
Dr. Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Teresa Pfützner
Prof. Dr. Ekkehard Strauß

Forschungsrat

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

Landesverbände

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

Landesverband Bayern
Vorsitzende: Carolin Maluck
info@dgvn-bayern.de

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

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

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

Landesverband
Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender: Tobias Fuchs
kontakt@dgvn-nrw.de

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

Vorschau

Die nächste Ausgabe, Heft 5/2024, zum Thema »Künstliche Intelligenz« erscheint im Oktober 2024.

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