

# VEREINTE NATIONEN

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

Herausgegeben von der  
Deutschen Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen (DGVN)



**Starke UNO.  
Bessere Welt.**

## AUS DEM INHALT

**Die Millenniums-Entwicklungsziele –  
ein kritischer Rückblick und optimistischer Ausblick**  
*Gabriele Köhler*

**Mittel und Wege**  
Die Finanzierung der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹  
*Jens Martens*

**Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹**  
Ein Ausblick auf ihre Weiterverfolgung und Überprüfung  
*Marianne Beisheim*

**20 Jahre Weltfrauenkonferenz von Beijing**  
Gleichberechtigung in keinem Land der Welt erreicht  
*Karin Nordmeyer*

**Frauen und Frieden und Sicherheit**  
15 Jahre UN-Sicherheitsratsresolution 1325: Wenig Grund zum Feiern  
*Simone Wisotzki*

**»Die Welt braucht eine starke UN mehr als je zuvor«**  
Rede von Bundespräsident a. D. Horst Köhler zum  
70-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen



BWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

# 615

63. Jahrgang | Seite 241–288  
ISSN 0042–384 X | M 1308 F

# Bilanzen und neue universelle Ziele

Im Jahr 2015 endete die Frist für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs). Wurden die acht Ziele erreicht? **Gabriele Köhler** hat sich die Mühe gemacht, eine Bilanz der MDGs zu ziehen, die – wie zu erwarten – gemischt ausfällt. Viele wichtige Ziele seien nicht erreicht worden, einige nur durch Schönrechnerei. Dennoch seien die MDGs wichtig gewesen; sie hätten der Entwicklungszusammenarbeit Auftrieb gegeben. Von den Erfahrungen mit den MDGs haben die im September verabschiedeten neuen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) profitiert. **Jens Martens** hat sich die finanzielle Seite der sogenannten 2030-Agenda angesehen. Der Wunsch vieler Beobachter, die Dritte Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba möge den Weg für eine verlässliche Finanzierung der Ziele ebnen, hat sich seiner Ansicht nach nicht erfüllt. Eng damit verknüpft sind die Mittel zur Umsetzung der SDGs. **Marianne Beisheim** hat den Aushandlungsprozess begleitet und sieht in dem Ergebnis eine gute Grundlage für eine ernsthafte Überprüfung der Umsetzung der Ziele durch alle Staaten.

Neben diesen wichtigen Ereignissen, die gemeinsam mit dem 70. Jahrestag der Vereinten Nationen den Höhepunkt der diesjährigen UN-Aktivitäten darstellten, gab es noch zwei weitere Jubiläen: Zum einen beging man im März in New York den 20. Jahrestag der Vierten Weltfrauenkonferenz von Beijing – bescheiden im Rahmen einer normalen Sitzung der Frauenrechtskommission. Eine Bilanz des Erreichten und vor allem des Nichterreichten zieht **Karin Nordmeyer**. Ihr ernüchterndes Fazit: In keinem Land der Welt ist die Gleichberechtigung erreicht. Zum anderen feierte der Sicherheitsrat gemeinsam mit Aktivistinnen im Oktober den 15. Jahrestag der wegweisenden Resolution 1325: Frauen und Frieden und Sicherheit. Auch hier muss leider konstatiert werden, dass vieles nicht erreicht wurde und immer noch zu wenige Frauen an Friedensprozessen beteiligt sind, so **Simone Wisotzki**.

Den 70. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen beging die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) mit einem Festakt. Zu diesem Anlass hielt Bundespräsident a.D. **Horst Köhler** eine Festrede. Diese sehr persönliche und aufrüttelnde Rede ist in diesem Heft leicht gekürzt abgedruckt.



## In eigener Sache

Die im Frühjahr dieses Jahres durchgeführte Umfrage zur Nutzung der Zeitschrift ist nun ausgewertet. Vielen Dank den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für Ihre Mühen! Die Auswertung und eine Zusammenfassung aus Sicht der Redaktion finden Sie auf der Zeitschriften-Webseite unter: [www.dgvn.de/zeitschrift-vereinte-nationen/](http://www.dgvn.de/zeitschrift-vereinte-nationen/)

Dieses Heft 6/2015 ist mein letztes Heft als Chefredakteurin. Nach mehr als elf Jahren, in denen ich gemeinsam mit meiner Kollegin Monique Lehmann insgesamt 68 Ausgaben mit einigen hunderten von Beiträgen, Berichten, Buchkritiken und vielem mehr mit großem Genuss habe lesen und redigieren dürfen, ist es an der Zeit, sich neuen Aufgaben zu widmen.

Ich danke allen Leserinnen und Lesern für die Treue sowie allen Autorinnen und Autoren für die gute Zusammenarbeit und wünsche der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN alles Gute für die Zukunft.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

## Inhalt

Gabriele Köhler <b>Die Millenniums-Entwicklungsziele – ein kritischer Rückblick und optimistischer Ausblick</b>	243
Jens Martens <b>Mittel und Wege</b> Die Finanzierung der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹	249
Marianne Beisheim <b>Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹</b> Ein Ausblick auf ihre Weiterverfolgung und Überprüfung	255
Karin Nordmeyer <b>20 Jahre Weltfrauenkonferenz von Beijing</b> Gleichberechtigung in keinem Land der Welt erreicht	261
Simone Wisotzki <b>Frauen und Frieden und Sicherheit</b> 15 Jahre UN-Sicherheitsratsresolution 1325: Wenig Grund zum Feiern	266
 <b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Sozialfragen und Menschenrechte</b>	
Alexandra Steinebach <b>Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung  </b> 84. und 85. Tagung 2014	271
<b>Rechtsfragen</b>	
Elisa Freiburg <b>IGH   Tätigkeiten 2014</b>	272
Mayeul Hiéramente <b>Internationaler Strafgerichtshof   Tätigkeiten 2014</b>	275
<b>»Die Welt braucht eine starke UN mehr als je zuvor«</b> Rede von Bundespräsident a. D. Horst Köhler beim Festakt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen zum 70-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen am 21. Oktober 2015 in Berlin (gekürzt)	277
<b>JAHRESINHALTSVERZEICHNIS</b>	284
<b>English Abstracts</b>	287
<b>Impressum</b>	288

# Die Millenniums-Entwicklungsziele – ein kritischer Rückblick und optimistischer Ausblick

Gabriele Köhler

**Nach einer Reihe von Entwicklungsdekaden kam mit den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) neuer Schwung in die Entwicklungszusammenarbeit. Doch nur drei der acht Ziele wurden bis 2015 erreicht. Vor allem wichtige Ziele zu Hunger sowie zu Mütter- und Kindersterblichkeit wurden verfehlt. Trotzdem waren die MDGs als Agenda nützlich. Zu hoffen ist, ob die Kritik an den MDGs helfen kann, dass die neue Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu einer ernsthafteren und gerechteren Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik national und auf globaler Ebene führt.**

Entwicklungsagenden leiten die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen fast seit ihrer Gründung. Die Entwicklungsdekaden, eingeläutet in den sechziger Jahren, enthielten strukturelle Analysen sowie quantitative Zielkataloge zu den Bereichen Wirtschaftswachstum und Pro-Kopf-Einkommen, internationaler Handel und Kapitalströme. Sie umfassten auch soziale Anliegen wie Gesundheit und Bildung, die allerdings nicht mit konkreten Messlaten des Fortschritts versehen waren.<sup>1</sup>

Im September 2000 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der damals 189 UN-Mitgliedsstaaten die Millenniums-Erklärung.<sup>2</sup> Aus dieser Erklärung extrahierte das UN-Sekretariat im Jahr 2001 die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs).<sup>3</sup> Deren Zielkatalog ist auf Armutsminderung und soziale Anliegen ausgerichtet, und sollte über einen Zeitraum von 15 Jahren, statt der zehn Jahre der Entwicklungsdekaden, eingelöst werden.

Mit den MDGs kam neuer Schwung in die Entwicklungszusammenarbeit. Sie wurden sehr viel bekannter als die intellektuell anspruchsvollen, aber stilistisch trockenen UN-Entwicklungsdekaden. Regierungen, Entwicklungsakteure, Medien und nicht-staatliche Organisationen (NGOs) bezogen sich immer häufiger auf die MDGs – ob zustimmend oder kritisch. Durch das Messinstrumentarium der MDGs bestand die Möglichkeit – und der Druck –, den Fortschritt bei den vorgenommenen Zielen objektiv zu verfolgen.

Da die MDGs bis Ende 2015 einzulösen waren, ist es an der Zeit, Bilanz zu ziehen. Sie fällt sehr gemischt aus. Es gab Euphorie und Optimismus einerseits<sup>4</sup> und herbe Enttäuschung andererseits: »Alle noch so bemerkenswerten Erfolge können (...) nicht darüber hinwegtäuschen, dass Ungleichheiten fortbestehen und die Fortschritte ungleichmäßig wa-

ren«, so UN-Generalsekretär Ban Ki-moon.<sup>5</sup> Das ist eine Untertreibung, wie dieser Beitrag zeigen wird.

## Der Zielkatalog

Von den acht MDGs (siehe Kasten, S. 244) ist das Ziel der Armutsminderung vielleicht das auffälligste. Es dringt ins Bewusstsein, weil es das am meisten zitierte Ziel ist. »Die Armut halbieren« ist eine eingängige Formel. Auffällig ist es zweitens, weil es, zumindest in der Logik einer Ökonomin, alle anderen Ziele mitziehen könnte. Und drittens sticht es heraus, weil das Ziel zahlenmäßig betrachtet bereits im Jahr 2010 erfüllt wurde – also vorzeitig. Die Einkommensarmut weltweit, definiert als 1,25 US-Dollar<sup>6</sup> pro Person pro Tag, fiel von 47 Prozent im Jahr 1990 auf 14 Prozent im Jahr 2015. Das heißt, im Jahr 1990 waren 1,9 Milliarden Menschen extrem arm und im Jahr 2015 nur noch weniger als die Hälfte, nämlich 836 Millionen Menschen.<sup>7</sup>

Bei akutem Hunger, einem Ziel, das eng mit Einkommensarmut verknüpft ist, verzeichnet man eine Reduzierung von 23,3 Prozent auf 12,9 Prozent, also

<sup>1</sup> Siehe dazu Gabriele Köhler, *Seven Decades of Development and Now What?*, *Journal of International Development*, 27. Jg., 6/2015, S. 733–751.

<sup>2</sup> UN-Dok. A/RES/55/2 v. 8.9.2000, [www.un.org/depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf](http://www.un.org/depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf)

<sup>3</sup> Im Bericht des UN-Generalsekretärs »Kompass für die Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen« werden die MDGs zum ersten Mal explizit genannt: UN-Dok. A/RES/56/326 v. 6.9.2001, [www.un.org/depts/german/gs\\_sonst/roadmap01.pdf](http://www.un.org/depts/german/gs_sonst/roadmap01.pdf); Siehe auch Ian Williams, *Eine kritische Masse an Staatskunst. Der Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen vom September 2000*, *Vereinte Nationen (VN)*, 5/2000, S. 161–167. Zur komplizierten Entstehungsgeschichte der Ziele siehe: Arron Honniball/Otto Spijkers, *MDGs und SDGs: Lehren aus der öffentlichen Beteiligung an der Ausarbeitung der UN-Entwicklungsziele*, *VN*, 6/2014, S. 251–256.

<sup>4</sup> Sam Jones, *UN: 15-Year Push Ends Extreme Poverty for a Billion People*, *The Guardian*, 6.7.2015, [www.theguardian.com/global-development/2015/jul/06/united-nations-extreme-poverty-millennium-development-goals](http://www.theguardian.com/global-development/2015/jul/06/united-nations-extreme-poverty-millennium-development-goals)

<sup>5</sup> *Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015 (deutsche Fassung)*, Vereinte Nationen, New York 2015, Vorwort, [http://menschliche-entwicklung-staerken.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/menschl\\_entwicklung/BILDER/Entwicklungsziele/MDG\\_Report\\_2015\\_German.pdf](http://menschliche-entwicklung-staerken.dgvn.de/fileadmin/user_upload/menschl_entwicklung/BILDER/Entwicklungsziele/MDG_Report_2015_German.pdf)

<sup>6</sup> Das ist etwa 1,15 Euro im November 2015.

<sup>7</sup> *Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5)*, S. 14f.



**Gabriele Köhler**, geb. 1950, ist Senior Research Associate des Forschungsinstituts der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung (UNRISD, Mitglied im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und im Vorstand von Women in Europe for a Common Future (WECF).

## Die Millenniums-Entwicklungsziele

1. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers
2. Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung
3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frau
4. Senkung der Kindersterblichkeit
5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern
6. Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten
7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit
8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

von einer Milliarde Menschen im Jahr 1990 auf 800 Millionen Menschen im Jahr 2015.<sup>8</sup>

Zwei weitere MDGs, die global und zahlenmäßig erreicht wurden, sind das Bildungsziel (MDG 2.A) und das Trinkwasserziel (MDG 7.C). Die Einschulungsrate für die Grundschule stieg auf 91 Prozent (von 83 Prozent im Jahr 2000). Die Zahl der schulpflichtigen Kinder, die nicht in die Grundschule gehen, wird auf 57 Millionen geschätzt. Im Jahr 2000 waren es noch 100 Millionen Kinder. Besonders in Afrika südlich der Sahara hat sich die Situation deutlich verbessert.<sup>9</sup> Außerdem hat sich der Fortschritt beschleunigt: Während die Einschulungsrate von 1990 bis 2000 nur um acht Prozentpunkte stieg, waren es seit Verabschiedung der Ziele 20 Prozentpunkte.<sup>10</sup> Im Jahr 2015 hat die Mehrheit der Regionen bei der Grundschuleinschulung Geschlechterparität erreicht.<sup>11</sup>

Auch das Ziel, den Anteil der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser zu halbieren (MDG 7.C), wurde bereits im Jahr 2010 erreicht: 2,6 Milliarden Menschen haben Zugang zu einer verbesserten Trinkwasserversorgung. Damit sind 91 Prozent der Weltbevölkerung abgedeckt.<sup>12</sup>

Bei anderen wichtigen MDGs gab es zwar nennenswerte Fortschritte, doch das jeweilige Ziel mit seinen Vorgaben ist nicht erreicht worden. Am meisten schockieren hier die Zahlen zur Kinder- und Müttersterblichkeit. Die Sterblichkeitsrate von Kleinkindern (Kindern unter fünf Jahren) ist zwar von 100 von 1000 Kindern im Jahr 1990 auf 47 von 1000 im Jahr 2015 gesunken. Das sind 12,7 Millionen im Jahr 1990 im Vergleich zu sechs Millionen Kindstode heute. Dahinter stehen enorme Anstrengungen. Doch das anvisierte Ziel (MDG 4.A) wurde nicht erreicht: Es hätte um 66 Prozent fallen sollen auf 34 von 1000 Kindern. Nach wie vor sterben täglich etwa 16 000 Kleinkinder – sechs Millionen jedes Jahr. Eine Million Säuglinge sterben an ihrem ers-

ten Lebensstag. Das wäre in den meisten Fällen mit relativ einfachen Mitteln zu verhindern. Zum Vergleich: In den Industrieländern liegt die statistische Sterberate bei sechs von 1000 Kindern.

Die Müttersterblichkeit in Entwicklungsländern (MDG 5.A) ist nicht, wie angestrebt, um 75 Prozent zurückgegangen – sie ist nicht einmal halbiert worden. Sie stand 1990 bei 430 Sterbefällen bei 100 000 Lebendgeburten und 2013 bei 230 Sterbefällen bei 100 000 Lebendgeburten. Nur 71 Prozent der Geburten werden von medizinischem Fachpersonal betreut. Die Wahrscheinlichkeit, während der Schwangerschaft oder bei der Entbindung zu sterben, ist in armen Ländern 14 Mal so hoch wie in den reichen Ländern.<sup>13</sup>

Eng verknüpft damit ist das Ziel zur Sanitärversorgung, denn der Mangel an Toiletten ist ein Mitverursacher von Unterernährung, Schwäche und Anfälligkeit für Krankheiten. 2,4 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu einer funktionierenden Toilette, fast eine Milliarde müssen nach wie vor ihre Notdurft im Freien verrichten. Das Ziel (MDG 7.C) war aber, die Zahl der Menschen ohne guten Sanitärzugang zu halbieren.<sup>14</sup> Der Mangel an Sanitäranlagen ist für Frauen und Mädchen besonders gravierend: oft trinken sie tagsüber wenig, damit sie nicht zur Toilette müssen; in der Dunkelheit sind sie dann für Gewaltübergriffe anfällig.

Im Bereich HIV/Aids gab es positive Veränderungen, aber auch hier, ohne dass die Zielvorgaben (MDG 6.A) erreicht worden wären. Die Zahl der Neuinfektionen ist zwischen 2000 und 2013 um 40 Prozent gefallen – statt wie geplant, ganz aufzuhören. Immerhin erhielten 13 Millionen Menschen im Jahr 2014 eine antivirale Therapie, zehn Jahre vorher waren es nur 800 000. So konnten rund 7,6 Millionen Todesfälle durch Aids vermieden werden.

Global ist das Umweltbewusstsein in den letzten Jahren sehr gestiegen, insbesondere seit dem Rio+20-Gipfel im Jahr 2012. Im Bereich Umwelt war das MDG 7.A besonders vage und strebte lediglich an, den Verlust an Umweltressourcen umzukehren. In der Praxis ist die CO<sub>2</sub>-Belastung zwischen 1990 und 2012 sogar um 50 Prozent gestiegen. Die weltweiten Fischbestände sind im stetigen Rückgang begriffen. Wasserknappheit betrifft 40 Prozent der Weltbevölkerung.<sup>15</sup>

Und wenn man bei der Auswertung der Millenniums-Entwicklungsziele genauer hinsieht, sind selbst die Erfolgsmeldungen anders zu bewerten. Das Erreichen des Armutsziels ist hauptsächlich auf Veränderungen in nur wenigen Ländern zurückzuführen. Vor allem in China hat die 1,25-US-Dollar-Armut stark abgenommen, und dieser Erfolg bestimmt die globale Statistik. In Afrika südlich der Sahara hingegen hat die Armut zahlenmäßig und als Anteil der Bevölkerung zugenommen, der Erfolg blieb hier also aus.<sup>16</sup>

Zwei weitere MDGs, die global und zahlenmäßig erreicht wurden, sind das Bildungsziel und das Trinkwasserziel.

Bei anderen wichtigen MDGs gab es zwar nennenswerte Fortschritte, doch das jeweilige Ziel mit seinen Vorgaben ist nicht erreicht worden.

Das Ziel, den Anteil der Menschen zu halbieren, die Hunger leiden (MDG 1.C), wurde nur durch methodisch und politisch problematische Anpassungen annähernd erreicht. Die Definition von Hunger wurde rückwirkend revidiert, aber Kritiker meinen, die veränderte Methode unterschätze den Energiebedarf jener Menschen insbesondere im informellen Sektor, die körperlich und unter stark belastenden Arbeits- und Klimabedingungen arbeiten.<sup>17</sup> Hinzu kommt: Hätte man das Ziel des Welternährungsgipfels von 1996 übernommen, die Anzahl, nicht den Anteil an unterernährten Menschen zu halbieren, dann hätte die Zahl der Menschen, die mit Hunger leben müssen, bis 2015 auf 498 Millionen Menschen reduziert werden müssen. Das wäre die Hälfte der heute erreichten Statistik.<sup>18</sup>

Zweitens ist es eine Frage, wie die Erfolge qualitativ eingeordnet werden. Eine Armutsdefinition von 1,25 US-Dollar pro Person täglich bedeutet, Menschen in die elendesten Bedingungen zu verbannen. Es bedeutet, dass das monetäre Einkommen lediglich einen Grundbedarf an Nahrungsmitteln abdecken kann. Andere Grundrechte wie Zugang zu Gesundheit, Bildung und eine sichere Wohnung mit Trinkwasseranschluss und Sanitäreinrichtung werden in den Armutskriterien nicht berücksichtigt.<sup>19</sup> Außerdem sagt die Prozentzahl wenig über die Strukturen aus: Menschen auch oberhalb der akuten Armutsgrenze leben mit dem tagtäglichen Risiko, in die absolute Armut zu fallen; nur die wenigsten rücken in die bescheidene untere Mittelschicht auf.<sup>20</sup>

Das Ziel in Bezug auf die Müttersterblichkeit ist ebenso erdrückend und belastend. Eine Sterblichkeitsrate von 230 pro 100 000 Lebendgeburten als Ziel zu akzeptieren, bedeutet, dass weltweit 800 Frauen täglich an Geburtskomplikationen sterben. Ihr Recht auf Leben wird ihnen verweigert, und das Leben ihrer verwaisten Kinder von Geburt an materiell und emotional fundamental untergraben.

Auch die Unzulänglichkeit des Bildungsziels muss moniert werden, denn Einschulungsraten sagen wenig über den dauerhaften Schulbesuch, einen erfolgreichen Schulabschluss oder gar ein angemessenes Bildungsniveau aus. In vielen Ländern besuchen Kinder zu Beginn des Schuljahres die Schule, gehen aber nur sporadisch in die Schule, wenn im Haushalt andere Aufgaben anfallen. Oder sie bleiben ganz fort, weil der Lehrer nicht erscheint, sie in der Klasse diskriminiert werden, sexuellen Übergriffen ausgesetzt sind oder weil sie schlicht Hunger haben und sich nicht konzentrieren können. Bei Mädchen im Teenageralter kommt hinzu, dass sie der Schule oft fernbleiben, wenn geeignete Sanitäreinrichtungen fehlen.

Zur kritischen Analyse kommt drittens das wesentliche, normative und politische Anliegen der Verteilungsgerechtigkeit hinzu. Am deutlichsten sind hier die Unzulänglichkeiten in Bezug auf die Geschlechtergerechtigkeit. Die alarmierend hohe Müttersterblichkeitsrate ist das stärkste Indiz für die systematische Nichtbeachtung von Frauenrechten. Auch das MDG 3 zur Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen war recht oberflächlich. Es misst Fortschritt an nur drei Indikatoren: erstens, die Überwindung der Geschlechterunterschiede in Grundschulen und weiterführenden Schulen (ursprünglich für 2005 angepeilt) und im Hochschulbereich bis 2015; zweitens, den Anteil der Frauen an den unselbstständig Erwerbstätigen im nichtlandwirtschaftlichen Sektor; und drittens, den Anteil an Frauen in nationalen Parlamenten.

In Bezug auf Bildung wurde das Ziel annähernd erreicht – mit dem Vorbehalt, dass Einschulungsraten wenig aussagekräftig sind. Was Frauenbeschäftigung außerhalb der oft informell organisierten Landwirtschaft angeht, beträgt der Frauenanteil weltweit weiterhin nur 40 Prozent und liegt in Nordafrika, Westasien und Südasien bei nur 20 Prozent.<sup>21</sup> Wie der Fortschrittsbericht eingesteht, ist das Armutsrisiko für Frauen oft höher als für Männer.<sup>22</sup>

Politisch gibt es kaum Fortschritte, wenn Indikatoren wie Frauenquoten als Kriterium herangezogen werden.

Eine Armutsdefinition von 1,25 US-Dollar pro Person täglich bedeutet, Menschen in die elendesten Bedingungen zu verbannen.

8 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 20.

9 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 6.

10 Ebd.

11 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 28.

12 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 58.

13 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 38ff.

14 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 58.

15 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 54f.

16 Die Messung des Armutsziels liegt in der Verantwortlichkeit der Weltbank. Jeweils aktualisierte Daten finden sich auf der Webseite povcalnet: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>

17 Dazu anschaulich: Thomas Pogge, Poverty, Hunger and Cosmetic Progress, in: Malcolm Langford/Andy Sumner/Alicia Ely Yamin (Eds.), The Millennium Development Goals and Human Rights: Past, Present and Future, Cambridge 2013, S. 209–231.

18 Challenges and Achievements in the Implementation of the Millennium Development Goals for Women and Girls, Report of the Secretary-General, UN Doc. E/CN.6/2014.3 v. 24.12.2013, Abs. 14.

19 Siehe dazu die methodische Kritik von Cimadamore, Koehler und Pogge, Introduction, S. 3–25, hier S. 10–12, und die normative Kritik von Julio Boltvinik und Araceli Damián, Irrelevance of the MDGs and A Real Solution to Poverty: Universal Citizen's Income, S. 173–213, in: Alberto Cimadamore/Gabriele Koehler/Thomas Pogge (Eds.), Poverty and the Millennium Development Goals. A Critical Look Forward, London 2015. Wie sich Armut konkret anfühlt, veranschaulichen Dokumentationen wie z. B. diese: Das Armutszeugnis: Auf der Spur der UN-Millenniumsziele, <http://millenniumsziele.zdf.de>

20 Siehe zum Beispiel Rakesh Kochhar, A Global Middle Class Is More Promise than Reality, Pew Research Center, 2015. [www.pewglobal.org/2015/07/08/a-global-middle-class-is-more-promise-than-reality](http://www.pewglobal.org/2015/07/08/a-global-middle-class-is-more-promise-than-reality)

21 Challenges and Achievements, a.a.O. (Anm. 18), Abs. 21.

22 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 16.

gen werden. Die Anzahl von Frauen in Parlamenten hat sich von rund 10 auf rund 20 Prozent erhöht.<sup>23</sup>

Zudem ist es klar, dass diese Indikatoren sich kaum eignen, die Situation von Frauen und Mädchen angemessen widerzuspiegeln. Sie messen nicht deren Belastung durch unbezahlte Arbeit in der Landwirtschaft und in der Pflege und den für sie äußerst schwierigen Zugang zu Investitions- und Produktionsmitteln. Sie spiegeln nicht das Lohngefälle wider, das in allen Ländern fortbesteht. Und ein weiterer, existentieller Bereich, das Ausmaß an Gewalt gegen Frauen, wird gar nicht ermittelt.<sup>24</sup>

Zur Geschlechter-Ungleichheit und -Ungerechtigkeit kommen bei vielen Zielen weitere systemische Benachteiligungen hinzu – für die Landbevölkerung, für die ärmsten Einkommensgruppen oder für sozial oder politisch ausgegrenzte Gruppen. So sind manche MDGs im jeweiligen Land zwar aggregiert erreicht worden, aber nicht für einzelne benachteiligte Gruppen. Ein Beispiel ist die für Mütter- und Säuglingssterblichkeit entscheidende Entbindungsbetreuung. In einkommensschwachen Ländern hatten 89 Prozent der Frauen im obersten Einkommensfünftel eine Entbindungsbetreuung, in der ärmsten Schicht nur 34 Prozent.<sup>25</sup> In vielen Ländern lag die Kindersterblichkeit mit 84 Todesfällen pro 1000 in ländlichen Regionen deutlich höher als in städtischen Gebieten mit 61 Todesfällen pro 1000.<sup>26</sup> Noch größer war der Unterschied je nach Bildungsstand der Mutter.<sup>27</sup> Die für die Kindergesundheit wichtige Impfung gegen Diphtherie, Tetanus und Keuchhusten (DTP3) unterscheidet sich ebenfalls nach Einkommensschichten. In vielen Ländern waren mehr als 86 Prozent der Kinder im obersten Einkommensfünftel geimpft, aber nur 73 Prozent der Kinder im untersten Fünftel.<sup>28</sup>

Das Stadt-Land-Gefälle und das Einkommensgefälle spiegeln sich auch im Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung wider.<sup>29</sup>

Dies alles ergibt ein sehr durchwachsenes Bild: Die MDGs wären nur bedingt als Erfolg zu werten, wenn man sie an Ausgangszielen und an einem normativen Anspruch der Geschlechter- und sozioökonomischen Gerechtigkeit misst.

### Kausalitäten und Kommunikation

Dennoch, bevor man ein Gesamturteil fällt, drängt sich die Frage auf, was gewesen wäre, wenn es die Millenniums-Entwicklungsziele nicht gegeben hätte. Hätte sich die Armuts- oder Gesundheitslage in einkommensschwachen Ländern ohne die MDG-Agenda noch weniger verbessert? Es gibt die Vermutung, dass die MDG-Vorgaben lediglich den Trendlinien folgten, die in 25 Jahren – von 1990 bis 2015 – ohnehin erreicht worden wären, statistisch gesehen und auf globaler Ebene. Es lässt sich aber nicht ausmachen, wie sich die verschiedenen Sozial-

indikatoren ohne den MDG-Schub entwickelt hätten.

Daran knüpft die Frage nach Kausalitäten an: Inwieweit lassen sich die bescheidenen Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung den MDGs zuschreiben?<sup>30</sup> In manchen der Erfolgsländer spielten die MDGs keine oder nur eine unbedeutende Rolle. Im Fall Chinas zum Beispiel könnte man argumentieren, dass die Armutsminderung ohnehin zustande gekommen wäre, aufgrund der eigenständigen Entwicklungsplanung des Landes und aufgrund des wirtschaftlich günstigen Zeitpunkts, zu dem China sich in einen expandierenden Weltmarkt eingebracht hat. Aber interessanterweise schreibt China seine sozialpolitischen Erfolge den MDGs zu.<sup>31</sup>

Dass ein Land wie China sich formal auf den MDG-Prozess eingelassen hat, verweist auf ein wichtiges Phänomen: Vom Prozess her war es trotz aller Kritik sehr nützlich, dass es die MDGs gab. In manch einem Land, vor allem denen, die stark von Gebern abhängig sind, hat sich der Anspruch, Armut abzubauen und Gesundheit und Bildung anzuheben, in Entwicklungsplänen und Haushaltsplänen festgemacht. Die Frage ließe sich daher stellen, ob die MDGs als Agenda die neoliberale Orientierung von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und vielen Industrie- und Entwicklungsländern etwas bremsen oder korrigieren konnte? Half der Druck der MDGs, die Sozialpolitik vor noch ärgeren Sparmaßnahmen zu bewahren?

Eine wissenschaftliche Auswertung der weltbankgeleiteten Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSPs) in 22 Ländern zeigte, dass fast alle diese Pläne sich nominell auf die MDGs bezogen. Vor allem Einkommensarmut, Bildung und Gesundheit waren Bestandteil der PRSPs. Auch Vollbeschäftigung, HIV/Aids und gute Regierungsführung gingen als Ziele in die Mehrheit der Pläne ein.<sup>32</sup>

In puncto Bekanntheitsgrad und Akzeptanz waren die MDGs ein Erfolg. Anfänglich reserviert, was die MDG-Agenda anging, schlossen sich erst die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und dann die UNCTAD (Konferenz für Handel und Entwicklung) dem Millenniums-Diskurs an. Die ILO brachte im Jahr 2004 neue Unterziele zu menschenwürdiger Arbeit ein. UNCTAD griff MDG 8 zu globalen Partnerschaften auf, obwohl sie der MDG-Agenda gegenüber stets kritisch eingestellt blieb. Nach Ansicht der UNCTAD ignoriere das Armutsziel die Rolle von Produktivität und Industrialisierung als für Entwicklung notwendige Faktoren. Auch Weltbank und IWF schlossen sich der ›MDG-Bewegung‹ an. Die Weltbank beispielsweise richtete eine eigenständige MDG-Webseite ein, um zu demonstrieren, wie ihre Projekte und Darlehen zur Verwirklichung der Ziele beitragen.<sup>33</sup> Seit ungefähr dem Jahr 2005 war eine Angleichung in internationalen entwicklungs-

In manchen der Erfolgsländer spielten die MDGs keine oder nur eine unbedeutende Rolle.

In puncto Bekanntheitsgrad und Akzeptanz waren die MDGs ein Erfolg.

politischen Verlautbarungen zu beobachten, ein gemeinsamer Bezugsrahmen, eben der Bezug auf die acht MDGs.

Die jährlichen Fortschrittsberichte, die sowohl von der Weltbank als auch vom UN-Sekretariat herausgegeben werden, wirkten als Ansporn: Ähnlich wie bei den Rankings des Berichts über die menschliche Entwicklung des UN-Entwicklungsprogramms, bot sich das Erreichen der MDGs und ihrer Zielvorgaben als Messlatte der Fortschritte eines Landes an.

Auch auf die Entwicklungshilfegelder nahmen die MDGs Einfluss. Mehrere Jahre gelang es, über die MDG-Agenda ›moralischen‹ Druck auszuüben. Im Jahr 2005 zum Beispiel kündigte der G7-Gipfel von Gleneagles an, globale Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit um 50 Milliarden US-Dollar anzuheben. Tatsächlich stiegen die bilateralen Finanzmittel der Industrieländer seitdem erheblich an – auf rund 95 Milliarden US-Dollar im Jahr 2013, gegenüber 36 Milliarden im Jahr 2000 (in laufenden Preisen).<sup>34</sup> Die Gesamtfinanzmittel, bi- und multilateral, humanitäre Hilfe und Entschuldung zusammen genommen, verdoppelten sich fast, von rund 75 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000 auf 135 Milliarden im Jahr 2014.<sup>35</sup> Fünf Länder erreichten im Jahr 2014 das Ziel, mindestens 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens für Entwicklung auszugeben. Außerdem waren 79 Prozent der Exporte aus Entwicklungsländern zollfrei. Nach dem Gleneagles-Gipfel sah man auch eine erhebliche Beschleunigung im Schuldenerlass, die danach allerdings abklang.<sup>36</sup> Auch die neuen sogenannten vertikalen Fonds – Drittmittel, die speziellen Zielen aus dem MDG-Katalog gewidmet sind – haben erheblich zugenommen.<sup>37</sup>

## Die realen Ergebnisse und ein Blick auf die SDGs

Haben die MDGs zu einer Verbesserung für die Menschen geführt, bescheiden, aber dennoch spürbar? Haben sie die Grundbedingungen, Armut zu bekämpfen, erfüllt? Das haben sie nicht, und zwar aus mehreren Gründen.

Im Gegensatz zu den früheren Entwicklungsdekaden waren die MDGs stark auf die soziale Ebene beschränkt. Politische Strukturen wurden nicht hinterfragt und systemische Fragen nicht gestellt. Die Ursachen von Armut – politische und ökonomische Machtkonzentration, Ungleichverteilung von Ressourcen oder Klimawandel – wurden nicht thematisiert.

Wenn man der Ursachenforschung aus dem Weg geht, kann man keine effektiven Maßnahmen vorschlagen. Aktive Beschäftigungspolitik oder Einkommensumverteilung über Steuerpolitik oder über Sozialtransfers werden nicht als Ideen zur Armutsbekämpfung vorgestellt. Auf der internationalen Ebene

werden ungleiche Handelsbeziehungen, ausbeuterische globale Wertschöpfungsketten und die systemischen Fehlkonstruktionen in der internationalen Investitions- und Finanzpolitik nicht angetastet.<sup>38</sup>

Damit schwierte die MDG-Agenda zu den notwendigen und sinnvollen Politikmaßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene. Erklären lässt sich diese Scheu mit dem Anspruch, sich nicht in nationale Entscheidungen einmischen zu wollen und jedem Land seine Entscheidungs- und Gestaltungshoheit zu belassen. Eine zynischere Erklärung wäre, dass die Eliten in Nord und Süd keine wirkliche Veränderung wollen, und die UN zu zaghaft sind, ihre normative Rolle durchzusetzen.

Man könnte also enttäuscht – und verbittert – sagen, dass die MDG-Agenda weit hinter dem zurückgeblieben ist, wozu die internationale Gemeinschaft politisch fähig wäre, was angesichts des ungeheuren globalen Reichtums finanzierbar wäre und wozu sich alle Länder in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der UN-Charta, dem

Politische Strukturen wurden nicht hinterfragt und systemische Fragen nicht gestellt.

23 Challenges and Achievements, a.a.O. (Anm. 18), Abs. 22.

24 High-Level Thematic Debate. Advancing Gender Equality and Empowerment of Women and Girls for a Transformative Post-2015 Development Agenda. Concept Note, 2015; [www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/02/060315\\_gender-concept-note.pdf](http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/02/060315_gender-concept-note.pdf)

25 State of Inequality: Reproductive, Maternal, Newborn and Child Health, Weltgesundheitsorganisation, Genf 2015, S. 24.

26 State of Inequality, a.a.O. (Anm. 25), S. 41.

27 State of Inequality, a.a.O. (Anm. 25), S. 43.

28 State of Inequality, a.a.O. (Anm. 25), S. 33.

29 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 59.

30 Siehe hierzu die Analyse von Cimadamore/Koehler/Pogge, a.a.O. (Anm. 19).

31 Siehe, Report on China's Implementation of the Millennium Development Goals (2000–2015), Ministry of Foreign Affairs and UN System in China, Beijing 2015, [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/Wo20150730508595306242.pdf](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/Wo20150730508595306242.pdf)

32 Sakiko Fukuda-Parr, Are the MDGs Priority in Development Strategies and Programmes? Only Few Are! International Poverty Centre Working Paper 48, Brasilia 2008, [www.sakikofukudaparr.net/wp-content/uploads/2013/01/AreMDGSPriorityinDevelopmentStrategies2008.pdf](http://www.sakikofukudaparr.net/wp-content/uploads/2013/01/AreMDGSPriorityinDevelopmentStrategies2008.pdf)

33 Siehe: [www.worldbank.org/mdgs](http://www.worldbank.org/mdgs)

34 Siehe: <https://data.oecd.org/drif/total-official-and-private-flows.htm>

35 Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, a.a.O. (Anm. 5), S. 62.

36 Ebd.

37 Dass diese vertikalen Fonds das multilaterale System und die Finanzierung der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen erheblich schwächen, ist allerdings problematisch.

38 Siehe dazu den Beitrag von Jens Martens in diesem Heft, S. 249–254. Siehe auch Manuel Montes, The MDGs Versus an Enabling Global Environment for Development: Issues for the Post-2015 Development Agenda, in: Cimadamore/Koehler/Pogge, a.a.O. (Anm. 19), S. 126–156.



Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Millenniums-Erklärung normativ verpflichtet haben.

Hatte das UN-Sekretariat dennoch Recht, die Erfolge der MDGs hervorzukehren, wie es vor allem mit dem Millenniums-Bericht des Jahres 2010 geschah?

Eine Einschätzung, dass die MDGs insgesamt nicht erreicht wurden, wäre vielleicht als ein Scheitern des UN-Sekretariats angesehen worden.

Sicherlich hatte es Recht, denn es war für das Sekretariat politisch wichtig, Fortschritte nachzuweisen und auf die Strahlkraft der MDGs aufzubauen. So konnten die MDGs den Weg ebnen für eine neue Entwicklungsagenda. Da kam es sehr zupass, dass das Armutsziel – zahlenmäßig – erreicht wurde. Eine Einschätzung, dass die MDGs insgesamt nicht erreicht wurden, wäre vielleicht als ein Scheitern des UN-Sekretariats angesehen worden, und hätte es schwierig gemacht, die sozialen Ziele der MDGs in die breiteren Ziele von Rio+20 einzubauen und zu einer Nachhaltigkeitsagenda zu gelangen.

Außerdem hatten die MDGs Einfluss auf das internationale Normengefüge, sich dezidierter gegen Armut und Hunger zu engagieren. Die so häufig wiederholten Ziele führten auf der normativen Ebene zu einer Sensibilisierung gegen Armut und Benachteiligung. Sie fungierten als Druckmittel sowohl in Entwicklungs- als auch in Geberländern, weil sie Erwartungen weckten und mit statistischen Indikatoren messbar machten. Sie wurden von den NGOs als Anker zum Nachhaken und Einfordern von Verpflichtungen genutzt. Geberländer und -organisationen nutzten die MDG-Indikatoren für die Evaluierungen ihrer Entwicklungsprogramme.

Auf einer abstrakteren Ebene haben die MDGs auch ein Nachdenken über Entwicklung, Entwicklungsziele und Entwicklungszusammenarbeit angestoßen. Insbesondere die umstrittene Armutsdefinition hat das Verständnis von Armut verändert, und differenziertere Konzepte wie multidimensionale Armut<sup>39</sup> und Kinderarmut<sup>40</sup> in den Vordergrund gerückt. Die immer krassere globale und nationale Ungleichverteilung führten in den letzten MDG-Jahren zur Forderung, das Konzept der Gleichheit in die Debatte zu integrieren;<sup>41</sup> es gab auch Nachbesserungen, durch die die Indikatoren besser aufgeschlüsselt wurden.<sup>42</sup>

Seit der Weltwirtschafts- und -finanzkrise von 2007/2008 stieg das Bewusstsein um die Erfolgsgrenzen der MDGs insbesondere in Bezug auf Einkommensarmut. Und die sich häufenden Klimakatastrophen machten deutlich, wie anfällig viele Länder sind und wie leicht die – oberflächlichen – MDG-Erfolge zunichte gemacht werden können.

Die Kritik an den MDGs hat die Formulierung der neuen Entwicklungsagenda – der 2030-Agenda mit ihren Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDGs) – stark beeinflusst.<sup>43</sup> Diese sind erheblich breiter aufgestellt als die MDGs. Sie umfassen wirtschaftliche und soziale, aber auch ökologische und menschenrechtspolitische Ziele. Die

MDGs haben ausgiebige Indikatorendiskussionen eingeläutet, derart, dass die neue Entwicklungsagenda sich besonders ernsthaft mit dem Monitoring und der Rechenschaftspflicht befasst und politisch wie auf Expertenebene damit, welche Indikatoren sinnvoll sind; die Tatsache, dass die Indikatorenliste nicht, wie ursprünglich geplant, zusammen mit den 17 SDGs und ihren 169 Unterzielen verabschiedet wurde, zeugt vielleicht von einer neuen Ernsthaftigkeit. Die Diskussionen um den Begriff von Armut und Ungleichheit, von der MDG-Agenda ausgelöst, haben Eingang gefunden in die SDGs.

Allerdings finden sich die Strukturfehler der MDGs auch in den SDGs wieder: der Mangel an Analyse und das Fehlen von Politikempfehlungen. Die Kritik an den MDGs wird hoffentlich helfen, dass die neue Entwicklungsagenda eine ernsthaftere, nachhaltige und gerechtere Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik umsetzt.<sup>44</sup> Immerhin haben sich 193 Staaten dazu verpflichtet.

Die Kritik an den Millenniums-Entwicklungszielen wird hoffentlich helfen, dass die neue Entwicklungsagenda eine ernsthaftere, nachhaltige und gerechtere Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik umsetzt.

**39** Siehe die Analysen der Oxford Poverty and Human Development Initiative, etwa Sabine Alkire, *The Missing Dimensions of Poverty Data: An Introduction*, OPHI Working Paper 00, Oxford 2007, [www.ophi.org.uk/working-paper-number-0](http://www.ophi.org.uk/working-paper-number-0)

**40** Besonders einflussreich sind hier die Arbeiten des Townsend Poverty Centre. Siehe zum Beispiel David Gordon et al., *Child Poverty in the Developing World*, Bristol 2003.

**41** *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, New York 2013, S. 7, 8, 14, und insbesondere S. 16, [www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf](http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf)

**42** Hier spielen UNICEF und die Weltbank eine besondere Rolle, die mit ihren Multi-Indicator Cluster Surveys (MICS), beziehungsweise Demographic and Health Surveys (DHS) Haushaltsdaten nach Geschlecht, Stadt-Land und Einkommensfünftel erheben und aufschlüsseln, [www.mics.unicef.org](http://www.mics.unicef.org) und [www.microdata.worldbank.org/index.php/catalog/dhs/about](http://www.microdata.worldbank.org/index.php/catalog/dhs/about)

**43** Siehe zu den Überprüfungsmechanismen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung den Beitrag von Marianne Beisheim in diesem Heft, S. 255–260.

**44** Das Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung (UNRISD) hat die Bedingungen aufgelistet, die nötig wären, damit die SDGs in die Tat umgesetzt werden können: *The Sustainable Development Agenda – From Inspiration to Action*, UNRISD Brief Nr. 6, Genf 2015, [www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/80A9208115A80E1980257ECA00568522/\\$file/06-SDGs.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/80A9208115A80E1980257ECA00568522/$file/06-SDGs.pdf)

# Mittel und Wege

## Die Finanzierung der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹

Jens Martens

**Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ wird die internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik der kommenden 15 Jahre maßgeblich prägen. Die Agenda beschränkt sich nicht auf die Formulierung globaler Nachhaltigkeitsziele, sondern beschreibt auch die Mittel, die zur Umsetzung der Ziele notwendig sind. Die politische Relevanz der Agenda und ihrer Ziele wird davon abhängen, ob die Regierungen bereit sind, diese Mittel in ausreichender Form bereitzustellen.**

Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ (kurz: 2030-Agenda)<sup>1</sup> gilt schon jetzt als das neue ›Standardwerk‹ internationaler Umwelt- und Entwicklungspolitik für die kommenden 15 Jahre. Sie wurde am 25. September 2015 von den 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf einem Gipfeltreffen im Rahmen der 70. Tagung der UN-Generalversammlung verabschiedet.

In ihrer Erklärung sparen die Staats- und Regierungschefs nicht mit Superlativen. Sie sprechen von einer »äußerst ambitionierten und transformativen Vision«<sup>2</sup> und erklären: »Diese Agenda ist von beispielloser Reichweite und Bedeutung. Sie wird von allen Ländern akzeptiert und ist auf alle anwendbar, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen der einzelnen Länder und unter Beachtung der nationalen Politiken und Prioritäten. Ihre Ziele und Zielvorgaben sind universell und betreffen die ganze Welt, die entwickelten Länder wie die Entwicklungsländer.«<sup>3</sup>

### Mehr als nur Ziele

Im Mittelpunkt der neuen Entwicklungsagenda stehen die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs). Sie waren bereits ein Jahr zuvor von einer Offenen Arbeitsgruppe in einem langwierigen Prozess ausgehandelt worden.<sup>4</sup> Sowohl die Gruppe der 77 (G77) als auch zahlreiche Länder des Nordens, darunter Deutschland, setzten sich in den Verhandlungen über die 2030-Agenda nachdrücklich dafür ein, den dort gefundenen Kompromiss nicht wieder in Frage zu stellen. So blieb es bei dem weitgehend unveränderten Katalog aus 17 SDGs und 169 Zielvorgaben. Sie decken die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung ab sowie die Bereiche Frieden und internationale Zusammenarbeit. Damit reichen sie weit über die bisherigen Mil-

lenniums-Entwicklungsziele (MDGs) hinaus, an deren Stelle sie ab dem 1. Januar 2016 treten.<sup>5</sup>

Aber die 2030-Agenda ist weit mehr als ein Katalog von Entwicklungszielen. Sie beginnt mit einer Präambel und einer Erklärung, die den normativen Rahmen der Agenda absteckt, und umfasst daneben Kapitel, die sich mit den Mitteln zur Umsetzung der SDGs sowie der Weiterverfolgung (follow-up) und Überprüfung (review) befassen.<sup>6</sup>

Die Regierungen waren sich grundsätzlich einig, dass in der neuen Agenda nicht nur die gemeinsamen Ziele für die kommenden 15 Jahre definiert werden, sondern auch die Mittel und Wege beschrieben werden, um diese Ziele zu erreichen. Umstritten blieb aber bis zuletzt, welche Mittel dies sein sollen und wer für ihre Bereitstellung verantwortlich ist.

Die in der G77 zusammengeschlossenen Länder des globalen Südens forderten als Voraussetzung für die Verwirklichung der SDGs, die globale Partnerschaft zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern neu zu beleben. Dabei betonten sie insbesondere die Verantwortung der klassischen Industrieländer für Entwicklungsfinanzierung, faire Handels- und Investitionsregeln, Technologieförderung und Kapazitätsaufbau.

Normative Grundlage war für die G77 das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten (common but differentiated responsibilities – CBDR), das bereits 1992 in der Erklärung des Erdgipfels von Rio de Janeiro definiert worden war. Damals hatten die Regierungen ihren unterschiedlichen gegenwärtigen und historischen Beitrag zur Umweltzerstörung anerkannt, und damit auch ihre unterschiedliche Verantwortung, für die Wiederherstellung des Ökosystems und die Anpassung an Umweltschäden zu bezahlen. Die G77 wollte das Prinzip über den Umweltbereich hinaus möglichst auf alle Themenfelder der 2030-Agenda ausweiten.



**Jens Martens,**  
**Dipl.-Volksw.,**  
geb. 1962, ist  
Direktor des  
›Global Policy  
Forum‹, Bonn.

1 Vgl. UN Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

2 UN Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015, Abs. 7.

3 UN Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015, Abs. 5.

4 Vgl. Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals, UN Doc. A/68/970 v. 12.8.2014.

5 Näheres zur Bilanz der MDGs im Beitrag von Gabriele Köhler in diesem Heft, S. 243–248.

6 Näheres dazu im Beitrag von Marianne Beisheim in diesem Heft, S. 255–260.



Die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, verabschiedet am 25. September 2015 in New York. Quelle: Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa (UNRIC), [www.unric.org/de](http://www.unric.org/de)

Die USA, die EU und ihre Verbündeten hätten das CBDR-Prinzip dagegen in der bisherigen Form am liebsten abgeschafft. Angesichts der veränderten politischen und ökonomischen Kräfteverhältnisse in der Welt sprachen sie von der gemeinsamen beziehungsweise geteilten Verantwortung (shared responsibility) aller Länder jenseits der klassischen Nord-Süd-Dichotomie und drückten damit implizit ihre Erwartung aus, dass Länder wie China bei der Umsetzung der künftigen Entwicklungsziele eine größere Rolle übernehmen sollten.

Als Kompromiss einigte man sich darauf, alles beim Alten zu lassen. In der Erklärung der 2030-Agenda heißt es lapidar: »Wir bekräftigen alle Grundsätze der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, unter anderem das in Grundsatz 7 festgelegte Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten.«<sup>7</sup>

Zugleich betonen die USA, die EU und ihre Verbündeten, dass die Umsetzung der SDGs nicht allein die Aufgabe der Staaten sein könne. Die wiederbelebte globale Partnerschaft, die in der 2030-Agenda beschworen wird, ist für sie nicht auf die Beziehung zwischen öffentlichen Akteuren beschränkt. Stattdessen verwenden sie den Partnerschaftsbegriff meist im Plural und sprechen von der Notwendigkeit neuer (globaler) Partnerschaften öffentlicher und privater Akteure.

»Der umfassende Zielkatalog lässt sich nicht allein von Regierungen umsetzen«, hatte die Bundesregierung in ihrem Positionspapier zur 2030-Agenda im Dezember 2014 festgestellt. »Neben Regierungen müssen unter anderem auch Zivilgesellschaft, Pri-

vatwirtschaft und Wissenschaft eine tragende Rolle im Entwicklungsprozess und in der konkreten Ausfüllung des Partnerschaftsgedankens einnehmen.«<sup>8</sup>

### Von Milliarden zu Billionen

Begründet wird die stärkere Hinwendung zu Partnerschaften mit dem Privatsektor auch mit den Kosten der SDGs. Denn für die Verwirklichung der globalen Nachhaltigkeitsziele werden deutlich mehr Ressourcen benötigt als für die Verwirklichung ihrer Vorgänger, der MDGs, die sich auf die Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung in Ländern des Südens konzentrierten.

Die multilateralen Entwicklungsbanken hatten dazu im Frühjahr 2015 unter Federführung der Weltbank ein vielbeachtetes Papier mit dem programmatischen Titel »From Billions to Trillions – Transforming Development Finance« veröffentlicht.<sup>9</sup> Seine Kernaussage lautet: Anstelle der Milliarden US-Dollar, die für die Verwirklichung der MDGs veranschlagt wurden, werden für die Verwirklichung der SDGs Billionen US-Dollar benötigt. Die öffentliche Entwicklungsfinanzierung der traditionellen Geberländer, die im Jahr 2014 bei rund 135 Mrd. US-Dollar lag, könne nur einen Bruchteil des geschätzten Finanzbedarfs decken. Erforderlich sei daher vor allem, privates Kapital für Zwecke nachhaltiger Entwicklung nutzbar zu machen. Dies soll mit Hilfe von Investitionsanreizen, staatlichen Garantien, diversen Formen der Mischfinanzierung (blending) und öffentlich-privaten Partnerschaften geschehen.

Für die Verwirklichung der globalen Nachhaltigkeitsziele werden deutlich mehr Ressourcen benötigt als für die Verwirklichung der MDGs.

Eine ähnliche Botschaft war bereits zuvor von dem Bericht des UN-Expertenausschusses zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung (ICESDF) ausgegangen.<sup>10</sup> Der Ausschuss war im Anschluss an die Rio+20-Konferenz von 2012<sup>11</sup> eingesetzt worden und befasste sich von August 2013 bis August 2014 mit dem globalen Finanzierungsbedarf für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung, der Mobilisierung und wirksamen Nutzung öffentlicher und privater Mittel sowie institutionellen und strukturellen Fragen der Entwicklungsfinanzierung.

Der Expertenausschuss tagte parallel zur Offenen Arbeitsgruppe, welche die SDGs aushandelte, und sollte komplementär zu ihr Vorschläge zur Finanzierung der SDGs formulieren. Die in seinem Bericht enthaltenen Empfehlungen zielen unter anderem auf die Stärkung heimischer Steuersysteme, die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen im Bereich der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung (Official Development Assistance – ODA), die Erhöhung des privaten Investitionskapitals für nachhaltige Entwicklung und die Stärkung globaler Institutionen, etwa im Bereich der Steuerkooperation. Die Empfehlungen des Expertenausschusses brachten allerdings wenig Neues und blieben weitgehend allgemein. Der ehemalige Direktor des britischen Overseas Development Institute Simon Maxwell kam in seiner Bewertung des ICESDF-Berichts zu dem Schluss:

»Ich muss sagen, dass nichts in dem Bericht mich vor Schmerzen aufschreiben lässt oder aus Überraschung – oder aus Freude. (...) Was wir von der ICESDF haben, ist eine nützliche Grundsatzklärung zur Entwicklungsfinanzierung. Dies ist eine Errungenschaft und eine wertvolle Plattform für die zukünftige Arbeit. Was wir nicht haben, ist eine deutliche Nennung des Berichts der OWG oder ein Katalog spezifischer Vorschläge. Es gibt also noch etwas zu tun.«<sup>12</sup>

## Die Mittel zur Umsetzung in der 2030-Agenda

Dass sich die 2030-Agenda nicht darauf beschränkt, einige hehre Ziele zu definieren, sondern auch die Mittel beschreibt, die zu ihrer Umsetzung benötigt werden, ist zweifellos ein Fortschritt gegenüber den MDGs. Denn in ihnen waren die internationalen Rahmenbedingungen und vor allem die Verantwortung des Nordens für die Umsetzung der Ziele nur in MDG 8 unter der Überschrift »Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft« vage angesprochen worden. Die neue Entwicklungsagenda befasst sich dagegen gleich in dreifacher Weise mit den Mitteln zur Umsetzung der SDGs.<sup>13</sup>

Erstens enthält der SDG-Katalog das eigenständige Ziel 17 »Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit

neuem Leben erfüllen« mit 19 Unterzielen zu den Bereichen Finanzierung, Technologie, Kapazitätsaufbau, Handel, Kohärenz, Multi-Akteur-Partnerschaften, Daten, Überwachung und Rechenschaftspflicht.

Zweitens listet auch jedes der übrigen 16 SDGs mehr oder weniger allgemein formulierte Zielvorgaben auf, die Maßnahmen beschreiben, die zur Umsetzung des jeweiligen Zieles nötig sind. Diese sind mit Buchstaben gekennzeichnet. Zu den insgesamt 43 Zielvorgaben zählen etwa die »Abschaffung aller Formen von Agrarexportsubventionen und aller Exportmaßnahmen mit gleicher Wirkung« (SDG 2.b) sowie die Rationalisierung der »ineffizienten Subventionierung fossiler Brennstoffe, die zu verschwenderischem Verbrauch verleitet« (SDG 12.c).

Drittens enthält die 2030-Agenda, wie bereits erwähnt, ein eigenes Kapitel zum Thema »Umsetzungsmechanismen und Globale Partnerschaft«. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um eine knappe Zusammenfassung der Aktionsagenda von Addis Abeba. Sie ist das Ergebnis der Dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development – FfD), die im Juli 2015 in der äthiopischen Hauptstadt stattgefunden hat. Die G77 hatte im Vorfeld argumentiert, dass sie ambitionierten Entwicklungszielen nur zustimmen könne, wenn im Voraus im Rahmen dieser Konferenz die Frage ihrer Finanzierung geklärt sei. Der Bericht des ICESDF wurde dafür als unzureichend angesehen, da er als reiner Expertenbericht nicht zwischen Regierungen ausgehandelt worden war und in seinen Politikempfehlungen überwiegend allgemein blieb. Stattdessen sollte das Ergebnis der Konferenz von Addis Abeba quasi das Aktionsprogramm für die SDGs bilden.

Dass sich die 2030-Agenda nicht darauf beschränkt, einige hehre Ziele zu definieren, sondern auch die Mittel beschreibt, die zu ihrer Umsetzung benötigt werden, ist zweifellos ein Fortschritt gegenüber den MDGs.

Die 2030-Agenda enthält ein eigenes Kapitel zum Thema »Umsetzungsmechanismen und Globale Partnerschaft«.

7 UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015, Abs. 12.

8 Bericht der Bundesregierung. Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit. Die deutsche Position für die Verhandlungen über die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung, Berlin, Dezember 2014.

9 From Billions to Trillions: Transforming Development Finance, World Bank et al., Washington, D.C. 2015, [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)

10 Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, UN Doc. A/69/315 v.15.8.2014.

11 Siehe: <http://www.uncsd2012.org/>

12 Vgl. Simon Maxwells Blogbeitrag »Hold onto Your Hat: The UN Finance Report Is Out«, 14.8.2014, (Übersetzung des Zitats durch Autor), [www.simonmaxwell.eu/blog/hold-onto-your-hat-the-un-finance-report-is-out.html](http://www.simonmaxwell.eu/blog/hold-onto-your-hat-the-un-finance-report-is-out.html)

13 Eine Auflistung der SDGs mit allen Vorgaben (Englisch) ist zu finden unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics>

Als Grundvoraussetzung für einen wirksamen Katalog an SDGs wurde immer wieder gefordert, die Ziele müssten ›smart‹ sein, also ›specific, measurable, assignable, realistic and time-bound‹.

Dass Fragen der Umsetzung und Finanzierung der SDGs in der 2030-Agenda so prominent auftauchen, hatte die G77 erzwungen. Ihr vordergründiger Erfolg hatte allerdings seinen Preis. Denn die Umsetzungsziele im SDG-Katalog, die überwiegend die Verantwortung der reichen Länder definieren, wurden im Verhandlungspoker soweit verwässert, dass sich aus ihnen kaum spezifische Handlungsverpflichtungen ableiten lassen.

Als Grundvoraussetzung für einen wirksamen Katalog an SDGs wurde immer wieder gefordert, die Ziele müssten ›smart‹ sein, also ›specific, measurable, assignable, realistic and time-bound‹. Viele der Zielvorgaben, die die Mittel zur Umsetzung betreffen, erfüllen kaum eines dieser Kriterien. SDG 17.14 lautet beispielsweise lapidar: »Die Politikkohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung verbessern.« Gleiches gilt für die erste Zielvorgabe zur Umsetzung von SDG 1 »Armut in allen ihren Formen und überall beenden«. Sie lautet: »Eine erhebliche Mobilisierung von Ressourcen aus einer Vielzahl von Quellen gewährleisten, einschließlich durch verbesserte Entwicklungszusammenarbeit, um den Entwicklungsländern und insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern ausreichende und berechenbare Mittel für die Umsetzung von Programmen und Politiken zur Beendigung der Armut in all ihren Dimensionen bereitzustellen.« (SDG 1.a)

Nur an einigen wenigen Stellen werden die Umsetzungsziele konkret, etwa SDG 10.c, das die Senkung der Transaktionskosten für Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten in ihre Heimatländer auf unter drei Prozent vorsieht.

Eigentlich sollte es Aufgabe der Konferenz von Addis Abeba sein, die allgemeinen Zielvorgaben des SDG-Katalogs in konkretere politische Umsetzungsmaßnahmen zu übersetzen. Dies gelang jedoch nur an wenigen Stellen.

Spezifische Verpflichtungen zum Handeln, die der Titel »Aktionsagenda von Addis Abeba« nahelegt, enthält sie aber kaum.

## Die Aktionsagenda von Addis Abeba

Die Dritte Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (FfD3) fand vom 13. bis 16. Juli 2015 in Addis Abeba statt. Sie stand in der Tradition ihrer Vorgängerkonferenzen von Monterrey (2002)<sup>14</sup> und Doha (2008)<sup>15</sup> und befasste sich wie diese mit Fragen der öffentlichen und privaten Entwicklungsfinanzierung, Handel und Investitionen, Verschuldung und Schuldentragfähigkeit, aber auch mit sogenannten systemischen Fragen, die das internationale Wirtschafts- und Finanzsystem betreffen.

Die Agenda der FfD3-Konferenz reichte aber infolge der Verknüpfung mit dem Post-2015-Prozess und der Diskussion über die Umsetzung des SDGs noch über dieses ohnehin breite Themenspektrum hinaus. Zum einen wurde in den FfD-Verhandlungen nicht mehr ausschließlich über Entwicklungsfinanzierung diskutiert, sondern über die Finanzie-

rung nachhaltiger Entwicklung. Zum anderen wurden Themen in die Verhandlungen aufgenommen, die in den Verhandlungen über die SDGs zur Sprache kamen, zuvor aber nicht auf der Agenda der FfD-Konferenzen standen. Dazu zählte unter anderem das Thema Technologieförderung.

Der Termin der Konferenz von Addis Abeba war vor allem auf Drängen der Länder der G77 vor die Verabschiedung der 2030-Agenda gelegt worden. Die EU, die USA und ihre Verbündeten hatten dagegen ursprünglich einen Termin nach dem UN-Gipfel favorisiert, damit die Verhandlungen über die 2030-Agenda nicht von Konflikten über ihre Finanzierung überschattet würden. Im Verlauf der Verhandlungen veränderten sich allerdings die Positionen. EU und USA sprachen sich nun dafür aus, den FfD- und den SDG-Prozess zusammenzuführen und die Ergebnisse von Addis Abeba vollständig in die 2030-Agenda zu integrieren. Die G77 bestand dagegen darauf, die Eigenständigkeit des FfD-Prozesses zu bewahren und das Ergebnisdokument von Addis Abeba nicht auf eine reine Umsetzungsagenda für die SDGs zu reduzieren. Sie argumentierte, dass die FfD-Agenda und die Umsetzungsagenda der SDGs sich zwar in weiten Teilen überschneiden, es aber Themen auf der FfD-Agenda gäbe, die nicht die Umsetzung der SDGs betreffen (insbesondere einige der systemischen Fragen), und es andererseits bei der Umsetzung der SDGs auch um nicht-finanzielle Mittel der Umsetzung ginge, die über den Zuständigkeitsbereich der FfD-Konferenz hinausreichen.

Am Ende einigten sich die Regierungen darauf, die Eigenständigkeit des FfD-Prozesses beizubehalten und als Ergebnis der FfD3-Konferenz eine separate Aktionsagenda von Addis Abeba (AAAA) zu verabschieden.<sup>16</sup> Die Regierungen übernahmen dieses Dokument nicht in vollem Wortlaut in die Agenda 2030, sie bezeichnen es darin aber als einen »integralen Bestandteil« dieser Agenda.<sup>17</sup>

Die erhoffte Konkretisierung der Umsetzungsziele des SDG-Katalogs durch die Aktionsagenda von Addis Abeba gelang jedoch nicht. Spezifische Verpflichtungen zum Handeln, die der Titel »Aktionsagenda« nahelegt, enthält sie aber kaum. Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch Vertreter der G77, äußerten sich darüber enttäuscht. Der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO) gab seiner Stellungnahme zu den Ergebnissen der Konferenz von Addis Abeba nicht ohne Grund den Titel ›Aktionsplan fast ohne Aktion‹<sup>18</sup>.

So wiederholen die Regierungen in der Aktionsagenda beispielsweise einmal mehr die alte Verpflichtung zur Erhöhung der ODA auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE), sie deuten aber nicht einmal an, auf welche Weise und bis zu welchem Zeitpunkt sie diese erfüllen werden.

Als Erfolg verbuchte die G77 die Entscheidung, einen sogenannten ›Technology Facilitation Mechanism‹ einzurichten. Er soll die Bereitstellung innovativer Technologien für die ärmeren Länder unterstützen. Der Mechanismus soll aus drei Komponenten bestehen: 1. einem ›UN Interagency Task Team on Science, Technology and Innovation for the Sustainable Development Goals‹, 2. einem jährlichen Multi-Stakeholder-Forum zu diesem Thema und 3. einer Online-Plattform. Zusätzlich vereinbarten die Regierungen, dass die bereits beschlossene Technologie-Bank für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) bis 2017 eingerichtet wird. Ob diese Maßnahmen dazu beitragen, die Hindernisse für Entwicklungsländer beim Zugang zu Technologien abzubauen, wie sie beispielsweise durch die internationalen Patentregeln bestehen, ist allerdings fraglich.

Fast gescheitert wären die Verhandlungen in Addis Abeba an den Differenzen über den Vorschlag, die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der UN durch die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Kommission für Steuerfragen zu stärken. Die Kommission sollte unter anderem dafür sorgen, dass die Länder des Südens an den internationalen Entscheidungen über die Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung gleichberechtigt beteiligt werden. Vor allem die USA und Großbritannien lehnten diesen Vorschlag gemeinsam mit anderen westlichen Verbündeten ab und setzten sich damit gegen die G77 und ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen durch. Die Aktionsagenda von Addis Abeba sieht nun lediglich vor, den bestehenden Sachverständigenausschuss für internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen (Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters) graduell zu stärken.<sup>19</sup>

Zusätzlich rief die Bundesregierung am Rande der FfD3-Konferenz die ›Addis Tax Initiative‹ ins Leben. Beim Start waren der Initiative 32 Länder beigetreten, darunter die USA, Großbritannien, Frankreich und die Schweiz, aber auch Länder des Südens, wie Äthiopien, Ghana und Indonesien. In ihrer gemeinsamen Erklärung verpflichteten sich die (Geber-)Länder, die Mittel für die technische Zusammenarbeit im Bereich Steuern und heimische Ressourcenmobilisierung bis zum Jahr 2020 gemeinschaftlich zu verdoppeln.<sup>20</sup> Sie betonten aber auch, dass die Mobilisierung öffentlicher Ressourcen nicht nur von den Regierungen abhänge. Sie riefen die Privatwirtschaft, insbesondere die multinationalen Unternehmen, auf, die nationalen Steuergesetze »in Geist und Buchstaben« zu achten. Zudem forderten sie den Globalen Pakt der UN auf, seinen zehn Grundsätze in den Bereichen Umwelt, Sozialstandards, Menschenrechte und Korruption einen elften Grundsatz zum Thema Steuern hinzuzufügen.

Die ›Addis Tax Initiative‹ war eine von rund 65 Partnerschaftsinitiativen,<sup>21</sup> die im Rahmen der Kon-



Die Delegationen der 193 UN-Mitgliedstaaten beglückwünschten sich zur Verabschiedung der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ auf dem Gipfeltreffen am 25. September 2015 in New York.

UN-Foto: Cia Pak

ferenz über Entwicklungsfinanzierung angekündigt wurden. Sie sind Beispiele für den Trend weg von globalen zwischenstaatlichen Verpflichtungen hin zu Partnerschaften von kleineren Gruppen (mehr oder weniger) gleichgesinnter Akteure. Solche Partnerschaften können ein pragmatischer Weg sein, um zwischenstaatliche Verhandlungsblockaden auf der globalen Ebene zu umgehen. Sie bergen aber auch die Gefahr, die universellen Gremien des UN-Systems (weiter) zu schwächen und mehr und mehr durch

Fast gescheitert wären die Verhandlungen in Addis Abeba an den Differenzen über den Vorschlag, die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der UN durch die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Kommission für Steuerfragen zu stärken.

**14** Siehe: Jens Martens, Globale Entwicklungspartnerschaft: Zielvorgabe für 2001. Der lange Weg zur UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, Vereinte Nationen (VN), 3/2000, S. 99–104, sowie ders., Konsens von Monterrey, VN, 3/2002, S. 116f.

**15** Siehe: Jens Martens, Entwicklungsfinanzierung: Doha-Konferenz 2008, VN, 1/2009, S. 32f.

**16** Vgl. UN-Dok. A/RES/69/313 v. 27.7.2015.

**17** UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015, Abs. 62.

**18** Vgl. Aktionsplan fast ohne Aktion – Enttäuschende Ergebnisse der Dritten Internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung. Stellungnahme, VENRO, Berlin, August 2015, <http://venro.org/uploads/tzigpublikationen/StellungnahmeFFD-Konferenz2015.pdf>

**19** Vgl. UN-Dok. A/RES/69/313 v. 27.7.2015, Abs. 29. Der Ausschuss soll künftig häufiger tagen (statt einmal fünf Tage pro Jahr zweimal vier Tage). Außerdem soll einmal im Jahr eine Sonderveranstaltung (special meeting) zu Steuerfragen im Rahmen des ECOSOC stattfinden.

**20** Financing for Development Conference. The Addis Tax Initiative – Declaration, Addis Abeba 2015, [www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-InitiativeDeclaration.pdf](http://www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-InitiativeDeclaration.pdf)

**21** Vgl. Voluntary Commitments & Initiatives, <http://webapp01.un.org/ffd3/voluntary-commitments-initiatives/>

exklusive Clubs von Regierungen, internationalen Organisationen und privaten Akteuren mit eingeschränkter Transparenz und Rechenschaftspflicht zu ersetzen.<sup>22</sup>

Für die Umsetzung der 2030-Agenda in Deutschland soll die seit dem Jahr 2002 bestehende nationale Nachhaltigkeitsstrategie laut Bundesregierung den »wesentlichen Rahmen« bilden.

## Neues Forum für Entwicklungsfinanzierung

Um diesem Trend (zumindest symbolisch) entgegenzuwirken und die Vereinten Nationen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung zu stärken, vereinbarten die Regierungen im Schlussteil der Aktionsagenda von Addis Abeba, ein Forum für Entwicklungsfinanzierung unter dem Dach des Wirtschafts- und Sozialrats der UN (ECOSOC) einzurichten.<sup>23</sup> Das neue Forum soll jährlich für fünf Tage zusammenkommen, um sowohl die Umsetzung der FfD-Beschlüsse als auch der Vereinbarungen über die Mittel zur Umsetzung der 2030-Agenda zu überprüfen. Das Forum soll auch neue Themen aufgreifen, die im Bereich der Entwicklungsfinanzierung relevant sind, und politische Handlungsempfehlungen formulieren.

Die im Konsens verabschiedeten Schlussfolgerungen des Forums sollen in die jährlichen Tagungen des Hochrangigen Politischen Forums für nachhaltige Entwicklung (High-Level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) eingespeist werden. Das HLPF ist das maßgebliche Nachhaltigkeitsgremium der UN, zuständig für den Prozess der Umsetzung der 2030-Agenda und der SDGs.

Zur Unterstützung des FfD-Forums soll der UN-Generalsekretär eine »inter-agency task force« einrichten, die, aufbauend auf den Erfahrungen mit der »MDG Gap Task Force«, jährlich über die Fortschritte bei der Verwirklichung der SDG-Umsetzungsziele und der Aktionsagenda von Addis Abeba berichten soll.<sup>24</sup>

## Umsetzung in Deutschland

Angesichts ihrer Allgemeinheit lassen sich weder aus den Umsetzungszielen innerhalb der SDGs noch aus der Aktionsagenda von Addis Abeba direkt überprüfbar Maßnahmen und spezifische Handlungsverpflichtungen für die Regierungen ableiten. Dazu müssen die Regierungen die generellen Aussagen in politische Handlungsstrategien und nationale Zeitpläne übersetzen.

Für die Umsetzung der 2030-Agenda in Deutschland soll die seit dem Jahr 2002 bestehende nationale Nachhaltigkeitsstrategie laut Bundesregierung den »wesentlichen Rahmen« bilden.<sup>25</sup> Grundsätzliche Aufgabe der Nachhaltigkeitsstrategie ist, das Handeln der Bundesregierung an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten. Zur Überprüfung dieser Aufgabe stehen bisher für 21 Ziele insgesamt 38 Indikatoren zur Verfügung. Alle vier Jahre werden Fortschritts-

berichte veröffentlicht, mit denen die Strategie kontinuierlich fortentwickelt und angepasst wird. Für den Fortschrittsbericht 2016 hat die Bundesregierung die Weiterentwicklung der Ziele und Indikatoren angekündigt, um sie mit der 2030-Agenda und den SDGs in Einklang zu bringen.

Die Reform der Nachhaltigkeitsstrategie bietet den Anlass, über die Definition von Zielen und Indikatoren hinaus auch die politischen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele zu diskutieren. Dies gilt auch für Maßnahmen, die die internationale Verantwortung Deutschlands und seine entwicklungspolitischen Aufgaben betreffen. In der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie waren diese bisher nur ein Randthema und mit zwei Zielvorgaben zur öffentlichen Entwicklungsfinanzierung und den Importen aus Entwicklungsländern völlig unzureichend abgebildet.

Die politische Relevanz der 2030-Agenda wird sich darin beweisen, ob es gelingt, in den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien auch die Mittel und Wege zur Umsetzung der Agenda und ihrer Ziele systematisch abzubilden. So wie die SDGs mit ihrem mehrdimensionalen Ansatz alle Politikfelder betreffen, muss auch ihre Umsetzung im Sinne einer kohärenten Gesamtstrategie zur Aufgabe aller Ressorts gemacht werden. Nur wenn dies gelingt, besteht die (zumindest theoretische) Chance, dass die neue Entwicklungsagenda ihrem Anspruch einer Transformationsagenda gerecht wird.

So wie die SDGs mit ihrem mehrdimensionalen Ansatz alle Politikfelder betreffen, muss auch ihre Umsetzung im Sinne einer kohärenten Gesamtstrategie zur Aufgabe aller Ressorts gemacht werden.

<sup>22</sup> Vgl. dazu die ausführliche Untersuchung von Barbara Adams und Jens Martens, *Fit for Whose Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations*, Global Policy Forum, Bonn/New York 2015, [www.globalpolicy.org/component/content/article/270-general/52812-is-the-un-fit-for-the-ambitious-new-sustainable-development-agenda.html](http://www.globalpolicy.org/component/content/article/270-general/52812-is-the-un-fit-for-the-ambitious-new-sustainable-development-agenda.html)

<sup>23</sup> Vgl. UN-Dok. A/RES/69/313 v. 27.7.2015, Abs. 131ff.

<sup>24</sup> Ebd.

<sup>25</sup> Vgl. Meilensteine der Nachhaltigkeitspolitik. Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Bundesregierung, Berlin 2014, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2015/02/2015-02-03-meilensteine-der-nachhaltigkeitspolitik.pdf?blob=publicationfile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2015/02/2015-02-03-meilensteine-der-nachhaltigkeitspolitik.pdf?blob=publicationfile)

# Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹

## Ein Ausblick auf ihre Weiterverfolgung und Überprüfung\*

Marianne Beisheim

**Die im September 2015 verabschiedete Agenda 2030 und die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) sind rechtlich nicht verbindlich, ihre Umsetzung soll jedoch überprüft werden. Dafür sollen freiwillige Verfahren sorgen. Bei den Vereinten Nationen soll das Hochrangige Politische Forum zu nachhaltiger Entwicklung (HLPF) eine maßgebliche Rolle spielen, bei dem im Juli 2016 erstmals Überprüfungen (Reviews) durchgeführt werden – unter deutscher Beteiligung.**

### Vorgeschichte

Am 25. September 2015 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die mit ›Transformation unserer Welt‹ betitelte ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ (kurz: 2030-Agenda).<sup>1</sup> Sie umfasst vier Teile: eine Erklärung, als inhaltliches Herzstück 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), einen Teil zu den Umsetzungsmitteln im Rahmen der sogenannten Globalen Partnerschaft und schließlich einen Teil zu Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozessen.

Agenda und Ziele sind sowohl eine Folge der Rio+20-Konferenz von 2012, in deren Vorfeld Guatemala, Kolumbien und Peru die Erarbeitung von SDGs vorgeschlagen hatten, als auch die Nachfolger der mit dem Zieljahr 2015 versehenen Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs). Entsprechend greifen die SDGs viele Anliegen der MDGs auf und führen diese fort. Dazu gehören: die Bekämpfung von Armut und Hunger, verbesserte Bildung, Gesundheits-, Wasser- und Sanitärversorgung sowie die Gleichstellung der Geschlechter. Gleichzeitig kommen die Themen der Rio-Agenda hinzu, wie nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster, Schutz von Klima, Meeren und Landökosystemen sowie nachhaltige Stadtentwicklung.

Beim Verhandeln der 2030-Agenda wurde versucht, einige Konstruktionsfehler und Versäumnisse der MDGs zu vermeiden.<sup>2</sup> So folgen die SDGs einem stärker integrierten Ansatz: Die ökologische, wirtschaftliche und soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung soll bei allen SDGs berücksichtigt werden. Außerdem folgen die Ziele stärker einem menschenrechtlichen Ansatz, wenn etwa bis zum Jahr 2030 extreme Armut beseitigt und der Zugang zu sauberem Trinkwasser und Nahrung für alle ermöglicht werden soll, – diese Rechte also nicht länger nur für einen Teil der Menschen angestrebt werden. Wichti-

ge, aber bislang strittige Themen wurden neu aufgenommen, wie etwa Verteilungsgerechtigkeit oder gute Regierungsführung. Damit werden solche Faktoren berücksichtigt, die die MDG-Berichte in der Vergangenheit als Hindernisse und strukturelle Ursachen für die mangelnde Zielerreichung ausgemacht hatten: Ungleichheit, Kriege, Unsicherheit, schlechte Regierungsführung und menschenunwürdige Arbeit. In der Folge hat sich zwar die Anzahl der Ziele verdoppelt, anders wäre jedoch kein Konsens über ein ambitioniertes Gesamtpaket zustande gekommen.

Während die MDGs von einigen wenigen Expertinnen und Experten ausformuliert wurden, haben die Mitgliedstaaten die SDGs in einem dreijährigen, transparenten und auf Verständigung angelegten Prozess ausgehandelt und im Konsens beschlossen. Begleitet wurde dies von Konsultationsrunden, nicht nur mit den in New York vertretenen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), sondern auch über Online-Plattformen, globale Kampagnen und nationale Dialogveranstaltungen.<sup>3</sup> Auch dieses Mal kam es zu dem bei den UN üblichen Gerangel um Formulierungen im Abschlussdokument. Insgesamt hat dieser Prozess jedoch eine stärkere Identifikation der Staatenvertreter und vieler zivilgesellschaftlicher Gruppen mit den Zielen geschaffen als je zuvor. Wenn Experten wie Bjørn Lomborg und Kollegen bemängeln, dass mit den von ihnen ausgewählten Zielen mehr pro eingesetzten Dollar zu erreichen wäre,<sup>4</sup> dann unterschätzen sie den Wert solcher Prozesse. In einer multipolaren Welt souveräner Staaten ist die Umsetzung globaler Ziele freiwillig. Es ist daher wichtig, dass die Staaten und Gesellschaften diese Ziele als für sich anstrebenswert annehmen.



**Dr. Marianne Beisheim**, geb. 1968, ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

\* Eine gekürzte Fassung dieses Beitrags ist in Heft 143 der Zeitschrift Politische Ökologie erschienen.

1 UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015. Im Text sind die relevanten Absätze in Klammern genannt.

2 Siehe den Beitrag von Gabriele Köhler in diesem Heft, S. 243–248, und Jürgen Maier/Marie-Luise Abshagen, Ziele für eine nachhaltige Entwicklung – die Quadratur des Kreises?, Vereinte Nationen (VN), 6/2014, S. 243–248.

3 Näheres dazu: Arron Honniball/Otto Spijkers, MDGs und SDGs: Lehren aus der öffentlichen Beteiligung an der Ausarbeitung der UN-Entwicklungsziele, VN, 6/2014, S. 251–256.

4 Bjørn Lomborg, Die 169 Gebote. Wer eine dreistellige Anzahl ›nachhaltiger Entwicklungsziele‹ formuliert, lebt offensichtlich in einer anderen Realität, ipg-journal, 24.9.2015.



Im Gegensatz zu den MDGs sollen die SDGs nicht nur für Entwicklungsländer, sondern für alle Mitgliedstaaten gelten.

Im Gegensatz zu den MDGs sollen die SDGs nicht nur für Entwicklungsländer, sondern für alle Mitgliedstaaten gelten. Im Gegensatz zu den MDGs sollen die SDGs nicht nur für Entwicklungsländer, sondern für alle Mitgliedstaaten gelten. Im Gegensatz zu den MDGs sollen die SDGs nicht nur für Entwicklungsländer, sondern für alle Mitgliedstaaten gelten.

Agenda und Ziele werden durch Politik, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit unterschiedlich bewertet. Viele Beobachter sehen es als einen Erfolg an, dass sich die Staatengemeinschaft auf die 17 Ziele mit 169 Unterzielen einigen konnte. In der Presse und breiteren Öffentlichkeit wird die Liste der Ziele hingegen als eher schwer vermittelbar wahrgenommen. Ändern soll das die ›Global Goals‹-Kampagne, die allgemein verständlich über die SDGs informieren will. Friedensnobelpreisträgerin Malala Yousafzai und andere Prominente wie Bill Gates oder Stephen Hawking, Musiker, Schauspielerinnen und Künstler unterstützen das Projekt. Darüber hinaus sagen einige Sachverständige, dass es zu viele beziehungsweise die falschen Ziele seien, die zudem unverbindlich und zu schwammig formuliert seien, die systemische Probleme nicht hinreichend angehen und zu viele Schlupflöcher bieten würden.<sup>5</sup>

Einig sind sich alle, dass es nun auf die Umsetzung der 17 Ziele und 169 Unterziele ankommt.

Einig sind sich alle, dass es nun auf die Umsetzung ankommt. Die Mittel zur Umsetzung wurden parallel mitverhandelt – auch ein Novum gegenüber den MDGs. Nicht nur der dritte Teil der Agenda, auch 62 von den 169 Unterzielen beschäftigen sich mit den ›means of implementation‹, ebenso die in Addis Abeba verabschiedete Aktionsagenda zur Entwicklungsfinanzierung.<sup>6</sup> Viele kritisieren die Zusagen jedoch als nicht ausreichend. Darüber hinaus sind die Messung und Auswertung der (Miss-)Erfolge bei der Umsetzung wichtig. Da ist es vielversprechend, dass das Thema Weiterverfolgung und Überprüfung (follow-up and review) erfolgreich in der 2030-Agenda verankert werden konnte.

## Entwicklungen während der Verhandlungen

Für die MDGs wurde erst ab dem Jahr 2005 ein jährlicher Fortschrittsbericht veröffentlicht, der global und regional aggregierte Daten präsentierte. Dieses Mal zeigten einige Staaten bereits Unbehagen bei der Frage, ob es ein verpflichtendes Monitoring der Umsetzung anhand einheitlicher globaler Indikatoren geben soll. Sie wollten lieber selbst über die national genutzten Indikatoren entscheiden. Forderungen nach

verpflichtenden nationalen Fortschrittsberichten, die nach einheitlichen Vorgaben zu erstellenden sind, wurden zurückgestellt.

Unter Beschuss standen insbesondere jene Teile des Überprüfungsverfahrens auf globaler Ebene, bei denen nationale Berichte kritisch ausgewertet und notwendige Veränderungen unter Einbeziehung zusätzlicher Informationen von Parlamenten und Kommunen, Zivilgesellschaft und anderen lokalen Interessengruppen diskutiert werden sollten. Im Jahr 2005 war mit der Jährlichen Überprüfung auf Ministerebene (Annual Ministerial Review – AMR) beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ein Instrument geschaffen worden, um die nationale Umsetzung von Entwicklungszielen direkt mit den verantwortlichen Vertretern der UN-Mitgliedstaaten zu diskutieren. Diesem Review unterzogen sich allerdings nur wenige Entwicklungsländer. Der AMR war eine weitgehend auf das New Yorker Publikum beschränkte Veranstaltung, bei der die teilnehmenden Staaten im Wesentlichen von ihnen ausgewählte Entwicklungserfolge präsentierten. Da die Ergebnisse der Überprüfung vom UN-Entwicklungssystem nicht systematisch aufgegriffen wurden, blieb sie weitgehend folgenlos. Parallel diskutierten die Mitgliedstaaten beim Forum für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum – DCF) des ECOSOC und seit dem Jahr 2014 im Rahmen der ›Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit; Nachhaltigkeitsaspekte wurden hier jedoch stark vernachlässigt.

Trotz dieser Schwachpunkte konnten sich die UN-Mitgliedstaaten auf der Rio+20-Konferenz im Juni 2012 noch nicht darauf verständigen, dass für die SDGs ein stärkeres Monitoring- und Überprüfungs-system nötig sei und wie dieses aussehen könnte. Im Rio+20-Abschlussdokument findet sich nur ein Verweis darauf, dass das neu zu schaffende Hochrangige Politische Forum zu nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) Überprüfungen durchführen ›könnte‹. Im August 2013 verabschiedete die Generalversammlung dann eine Resolution zur Einrichtung und zum Mandat des HLPF. Darin wird bekräftigt, dass das HLPF ab 2016 ›regelmäßige Überprüfungen‹ durchführen sollte, die den AMR ersetzen.<sup>7</sup> Diese sollten freiwillig sein, jedoch zur Berichterstattung anhalten, ohne dass dies genauer ausbuchstabiert wird.

Im Verlauf der letzten drei Jahre wurde der Ruf nach einer robusten Überprüfung immer lauter. Dennoch kam es überraschend, dass das Thema ›Weiterverfolgung und Überprüfung‹ als Bestandteil der 2030-Agenda verabschiedet werden konnte. Während der Verhandlungen hatten einige wenige Länder (vor allem Russland) zunächst Widerstand gegen jeglichen Überprüfungsprozess geleistet. Die meis-

ten Verhandler hatten schlicht keine Kapazitäten, sich eine Meinung zu bilden, und übten allein daher Zurückhaltung. Ab Frühjahr 2014 initiierte eine Gruppe von Ständigen Vertretungen (Ägypten, Liechtenstein, Norwegen, Pakistan, Peru, Schweiz und Südkorea) in New York mehrere informelle Konsultationsrunden und warb um Vertrauen und für ein robustes Verfahren. Die deutsche Ständige Vertretung stellte im Herbst 2014 ein ›Non-Paper‹ mit Anregungen vor. Auch aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft kamen einige Vorschläge.<sup>8</sup> Schließlich schaffte es das Thema auch offiziell auf die Agenda: Im Mai 2014 lud der Präsident der Generalversammlung zu einem interaktiven Dialog unter dem Titel ›Monitoring and Accountability Framework‹ der neuen Agenda; das Hochrangige Politische Forum hatte 2014 das Thema Überprüfung mehrfach auf dem Programm und im Jahr 2015 sogar im Titel.<sup>9</sup>

Im Januar 2015 diskutierten die Mitgliedstaaten ›Weiterverfolgung und Überprüfung‹ das erste Mal im Rahmen der zwischenstaatlichen Verhandlungen der neuen Agenda und ausführlich im Mai 2015. Anfang Juni legten die Co-Fazilitatoren einen ersten Entwurf (zero draft) des Abschlussdokuments vor. Dort waren die Formulierungen zu ›Weiterverfolgung und Überprüfung‹ noch ambitionierter, vor allem, was die Aufforderung zur regelmäßigen Berichterstattung und Teilnahme der Mitgliedstaaten am globalen Verfahren und zu vorbereitenden nationalen und regionalen Überprüfungsprozessen unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung betraf. Auch die Rolle des HLPF wurde im Verlauf der Textverhandlungen abgewertet, von der hierarchischen Spitze (apex) zu einer ›zentralen Rolle‹ bei der Beaufsichtigung eines Netzwerks von Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozessen (Abs. 82).

## Welche Instrumente sind vorgesehen?

Mit der 2030-Agenda verpflichten sich die unterzeichnenden Mitgliedstaaten, die SDGs »systematisch weiterzuverfolgen und zu überprüfen« (Abs. 72). Die Grundsätze, nach denen dies geschehen soll, sind bereits in der Agenda festgehalten (Abs. 74): Die Überprüfung soll freiwillig, ländergesteuert, dabei partizipativ und transparent, positiv, wirksam und effizient sein. Die Überprüfung soll integriert auf alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung und auch auf die Umsetzungsmittel eingehen, evidenzbasiert auf soliden Daten beruhen und einem Mehr-Ebenen-Ansatz folgen. Das klingt gut – allerdings lassen die Formulierungen Raum für Interpretation. Da viele Delegierte die Auffassung vertraten, dass die nationale Umsetzung der SDGs Sache der souveränen Mitgliedstaaten sei, verweist die 2030-Agenda an mehreren Stellen außerdem auf den notwendigen »nationalen Spielraum« und die »Berücksichtigung der unterschiedlichen Realitäten, Kapazitäten und Entwick-

lungsstufen der einzelnen Länder« und die »Beachtung der nationalen Politiken und Prioritäten« (Abs. 5, 21, 55, 56, 59, 63, 74.a). Immerhin sollen die Prozesse auf nationaler Ebene auf Rechenschaft gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern abzielen. Nur in diesem Zusammenhang waren die verhandelnden Staaten bereit, sich auf die Verwendung des Begriffs Rechenschaftslegung (accountability) einzulassen (Abs. 47, 73). Die 2030-Agenda »ermutigt« alle Mitgliedstaaten, baldmöglichst ambitionierte Umsetzungspläne zu erarbeiten und regelmäßige Überprüfungen der Fortschritte auf nationaler und lokaler Ebene durchzuführen (Abs. 78, 79). Diese Prozesse sollen partizipativ angelegt sein und sowohl Parlamente wie nationale Interessengruppen einbeziehen.

Die 2030-Agenda überlässt es den Mitgliedstaaten, passende regionale Foren für Überprüfungsprozesse zu wählen und auszugestalten (Abs. 80, 81). Während die Lateinamerikaner bei ihrer UN-Wirtschaftskommission (ECLAC) bereits ein Forum eingerichtet haben, in dessen Rahmen sie sich gegenseitig berichten wollen (peer review), sind andere Länder (wie etwa Indien) zurückhaltender. Sie sehen ihre Nachbarn nicht unbedingt als ›peers‹ an. In Europa haben sowohl die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) als auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gute Erfahrungen mit Überprüfungsverfahren gemacht. Viele afrikanische Länder setzen auf den ›African Peer Review Mechanism‹ (APRM) der Afrikanischen Union. Den afrikanischen und asiatischen UN-Regionalkommissionen mangelt es hingegen an Kapazitäten.

Auf globaler Ebene soll das HLPF im Mittelpunkt eines Netzwerks verschiedener Prozesse stehen, das auf bestehenden Überprüfungsverfahren aufbaut, und dabei mit der Generalversammlung, dem ECOSOC und anderen zuständigen Organen und Foren zusammenarbeiten (Abs. 82). Details sollen noch geklärt werden. Unter anderem soll es the-

Mit der 2030-Agenda verpflichten sich die unterzeichnenden Mitgliedstaaten, die SDGs »systematisch weiterzuverfolgen und zu überprüfen«.

Auf nationaler Ebene sollen die Prozesse auf Rechenschaft gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern abzielen.

<sup>5</sup> Siehe beispielsweise William Easterly, *The SDGs Should Stand for Senseless, Dreamy, Garbled, Foreign Policy*, 28.9.2015. Für eine Übersicht siehe Jochen Steinhilber/Hubert Schillinger, *Mit Widerstand ist zu rechnen. Die nachhaltigen Entwicklungsziele und ihre Kritiker*, *ipg-journal*, 5.10.2015.

<sup>6</sup> Näheres dazu im Beitrag von Jens Martens in diesem Heft, S. 249–254.

<sup>7</sup> UN-Dok. A/RES/67/290 v. 23.8.2013.

<sup>8</sup> Steven Bernstein et al., *Coherent Governance, the UN and the SDGs*, Post-2015/UNU-IAS Policy Brief No. 4, 2014; Shannon Kindornay/Sarah Twigg, *Establishing a Workable Follow-up and Review Process for the Sustainable Development Goals*, ODI Report, April 2015.

<sup>9</sup> ›Strengthening Integration, Implementation and Review – the HLPF after 2015‹.

matische Überprüfungen geben (Abs. 85). Der Generalsekretär ist gebeten, einen Vorschlag für die jährlichen Themen, die Abfolge der thematischen Überprüfungen und die institutionellen Verantwortlichkeiten zu erarbeiten. Unklar ist etwa, ob jährlich eine Auswahl von (thematisch verwandten) SDGs behandelt werden soll oder eher übergreifende Querschnittsthemen.

Wie bereits bei den MDGs soll der Generalsekretär auch für die SDGs einen jährlichen Fortschrittsbericht vorlegen.

Wie bereits bei den MDGs soll der Generalsekretär auch für die SDGs einen jährlichen Fortschrittsbericht entlang eines noch zu verabschiedenden Katalogs globaler Indikatoren vorlegen (Abs. 83). Einen Vorschlag für diese Indikatoren erarbeitet eine interinstitutionelle Sachverständigengruppe (Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators – IAEG-SDGs), die mit Vertretern statistischer Ämter besetzt ist. Deutschland, vertreten durch das Statistische Bundesamt, gehört zu den 28 Mitgliedern der IAEG-SDGs. Im März 2016 wird die Statistische Kommission der UN den Vorschlag diskutieren. Danach soll die Liste globaler Indikatoren sowohl vom ECOSOC als auch von der Generalversammlung verabschiedet werden.

Dass mittels des jährlichen Fortschrittsberichts allgemeine Trends und die globalen Fortschritte zu einzelnen SDGs diskutiert werden sollen, ist unstrittig. Offen ist jedoch, ob die Daten auch auf die nationale Ebene heruntergebrochen präsentiert und kritisch evaluiert werden sollen. Hier fürchten einige Staaten Schuldzuweisungen. Ohne aber zu wissen, wo es hakt, können Staaten nicht nachsteuern, und das UN-System kann nicht gezielt unterstützend tätig werden. Noch ist also unklar, wie die UN mit den mühsam erhobenen Daten arbeiten, wie sie die Ursachen von (mangelnden) Fortschritten und bestmögliche Wege der Umsetzung identifizieren wollen.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Analyse der Daten und Trends wird der ›Weltbericht über nachhaltige Entwicklung‹ sein.

Ein Ansatzpunkt hierfür könnte die freiwillige Berichterstattung zur regelmäßigen Überprüfung der nationalen Umsetzung sein, zu der die 2030-Agenda die Mitgliedstaaten im Rahmen des HLPF ermutigt (Abs. 84). Diese stärker qualitative Berichterstattung könnte vorliegende Daten auswerten, auch über Maßnahmen berichten und auf gegenseitiges Lernen abzielen. Einig sind sich alle, dass erfolgreiche Maßnahmen und Lösungsansätze, die andere Staaten inspirieren könnten, allen zugänglich gemacht werden sollten. Hindernisse und neue Herausforderungen sollten allerdings ebenfalls thematisiert werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Analyse der Daten und Trends wird der ›Weltbericht über nachhaltige Entwicklung‹ (Global Sustainable Development Report – GSDR) sein (Abs. 83). Er soll eine empirisch fundierte wissenschaftliche Einschätzung der Entwicklungen liefern. Zwei Pilotberichte liegen bislang vor, die auf eine integrierte Bewertung der SDGs und ihrer Querverbindungen abzielen. Der

Präsident des ECOSOC soll nun Beratungen über Umfang, Methodik und Häufigkeit des Erscheinens des GSDR und über das Verhältnis des GSDR zum Fortschrittsbericht abhalten. Die Ergebnisse sollen im Juli 2016 in die Ministererklärung des HLPF eingehen.

Lange wurde heiß diskutiert, wie das Weiterverfolgungs- und Überprüfungsverfahren zur Finanzierung und zu den Umsetzungsmitteln aussehen soll. Bereits die Resolution zum Hocharrangigen Politischen Forum schrieb fest, dass auch die Umsetzungsmittel in die HLPF-Überprüfung einbezogen werden sollen. Die G77-Staaten forderten im Rahmen der Verhandlungen zur Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development – FFD) einen eigenständigen Weiterverfolgungsmechanismus und sahen dies als ihren Teil der Vereinbarung zu den Überprüfungsprozessen. Die Geberländer setzten sich jedoch mit ihrer Ansicht durch, dass dieser in einen kohärenten Prozess unter dem HLPF integriert werden müsse. Entsprechend legt die 2030-Agenda fest, dass die Empfehlungen des neu einzurichtenden jährlichen ECOSOC-Forums für Entwicklungsfinanzierung in die übergreifende Überprüfung beim HLPF einfließen sollen (Abs. 86). Darüber hinaus werden auch nichtstaatliche Akteure und Partnerschaften, die öffentliche Entwicklungsgelder erhalten und entsprechende Projekte umsetzen, aufgefordert zu berichten (Abs. 84, 89).

## Wie geht es weiter?

Einige Entscheidungen über Detailfragen und strittige Punkte wurden vertagt. Der Generalsekretär wurde gebeten, Empfehlungen unter anderem zu »gemeinsamen Leitlinien für die freiwillige Berichterstattung« und einen Vorschlag zu den »organisatorischen Regelungen« für Reviews beim HLPF zu erarbeiten (Abs. 90). In der letzten Verhandlungsrunde kam die Formulierung hinzu, dies solle »im Benehmen mit den Mitgliedstaaten« geschehen. Bis Mitte November 2015 führte daher die UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) eine Umfrage unter Mitgliedstaaten und Interessengruppen durch. Der Bericht des Generalsekretärs soll im Frühjahr 2016 vorgelegt werden. Bis zum HLPF im Juli 2016 sollen die Mitgliedstaaten die Vorschläge diskutieren; die Ergebnisse werden sich dann voraussichtlich in der Ministererklärung des HLPF widerspiegeln.

Das HLPF wird gegenwärtig mehrheitlich als eine Art Sammelstelle gesehen. Dort solle das Gesamtbild dessen besprochen werden, was subsidiär von thematisch zuständigen Institutionen im UN-System oder anderswo gemessen, analysiert und bewertet werden könnte. Alle sind sich einig, dass bestehende Überprüfungsergebnisse sinnvoll genutzt werden sollen. Offen ist jedoch, wie diese beim HLPF

zusammengeführt und behandelt werden sollen. DESA hat eine Zusammenstellung der bestehenden Verfahren vorgelegt, die aber auf diese Frage nicht eingeht.<sup>10</sup> In der genannten Umfrage bittet DESA die Mitgliedstaaten um Vorschläge dazu, wie welche Inputs koordiniert werden könnten. Seit 2012 hatte ein Arbeitsteam des Systems der Vereinten Nationen für die Post-2015-Entwicklungsagenda (UN System Task Team – UNTT) die Verhandlungen unterstützt. Eine Möglichkeit wäre, ein solches interinstitutionelles Gremium dauerhaft einzurichten. Es könnte für das HLPF sowohl vorab die Ergebnisse der Überprüfungsprozesse im UN-System aufbereiten als auch hinterher die Empfehlungen des HLPF in die UN-Institutionen zurücktragen.<sup>11</sup> Ein solches Team könnte auch die in der HLPF-Resolution geforderte Überprüfung der Umsetzungsleistungen der UN-Institutionen koordinieren und dabei unter anderem auf die Ergebnisse der Vierjährlichen umfassenden Grundsatzüberprüfung der operativen Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems (QCPR) zurückgreifen. Mit dem im Jahr 2008 eingeführten Verfahren soll die Effektivität und Kohärenz der Arbeit des UN-Entwicklungssystems gemessen und verbessert werden.

Allerdings erschwert der Streit um den Status des HLPF derartige Maßnahmen. Jene, die dem Forum und der globalen Überprüfung eine stärkere Rolle geben wollen, rufen nach mehr Verhandlungstagen und besserer Ausstattung – etwa in Form eines zwischenstaatlichen Steuerungsausschusses und eines Sekretariats. Andere sehen das HLPF eher als Plattform, um auf hochrangiger Ebene die großen Linien zu diskutieren; sie lehnen eine Ausweitung von Mandat und Ausstattung ab und verweisen auf das Mandat des ECOSOC, der gemäß UN-Charta für Überprüfungen zuständig sei. Da es in diesem Zusammenhang auch einen Streit darum gibt, ob das HLPF – trotz universeller Mitgliedschaft – überhaupt eigenständig Entscheidungen treffen kann, ist unklar, ob die Mitgliedstaaten beim HLPF im Juli 2016 über die Details der Überprüfungsverfahren überhaupt entscheiden dürfen oder ob nur der ECOSOC und die Generalversammlung das können.

Für die nationale Berichterstattung plant DESA, in den ersten Runden der Überprüfung beim HLPF sich auf die vorbereitenden Umsetzungsanstrengungen zu konzentrieren: Wie setzen die Mitgliedstaaten die globalen SDGs in nationale Ziele um? Wie werden nationale Entwicklungspläne oder Nachhaltigkeitsstrategien angepasst, und welche Ressourcen werden bereitgestellt? Welche Prozesse haben die Regierungen dazu initiiert, und wie werden relevante nationale Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen eingebunden? Das soll andere Länder zu ähnlichen Maßnahmen anregen. Parallel könnte man in den ersten Runden auch jene Datenreihen diskutieren, die bereits vorliegen.

Viele weitere Fragen sind offen. Wie oft sollten Mitgliedstaaten am HLPF-Review teilnehmen? Wozu genau sollen sie berichten – und nach welchen Vorgaben, die einerseits hinreichend flexibel und andererseits hinreichend solide formuliert sein sollten, um Rosinenpicken und Schönfärberei zu vermeiden? Ein Vorschlag wäre, die Datenberichte umfassend zu halten (zu allen globalen und den selbst gewählten nationalen Indikatoren, flexibel gehalten durch die Verpflichtung, entweder die Ziele zu erfüllen oder die Nichterfüllung zu erklären [comply or explain]), aber die qualitative Berichterstattung stärker auszurichten. So könnte jedes Land je SDG ein positives, inspirierendes Beispiel für eine erfolgreiche Maßnahme und einen Bereich vorstellen, in dem es mit Umsetzungsschwierigkeiten kämpft und wo es sich Anregungen oder Unterstützung erhofft.<sup>12</sup>

Gefragt sind auch Anreize dafür, dass die Ergebnisse der Überprüfungen und die Empfehlungen wirklich aufgegriffen werden. Daten- und Länderberichte sowie Ergebnisse der Überprüfungen könnten online gestellt werden. Jenseits der bereits beschlossenen, relativ weitgehenden Beteiligungsmöglichkeiten für Vertreter der neun sogenannten Major Groups<sup>13</sup> beim HLPF, sollte zivilgesellschaftlichen Akteuren, Expertinnen und anderen Interessengruppen bereits im Vorfeld die Möglichkeit eingeräumt werden, die Berichte und Ergebnisse über ein Online-System zu kommentieren. DESA könnte vor dem jährlichen HLPF-Treffen eine Zusammenstellung der Kommentierungen bereitstellen. Dieses Vorgehen könnte nicht nur Informationen von der lokalen Ebene aufgreifen (citizen monitoring), die erreichte Transparenz könnte auch ein gewisses Maß an öffentlichem Druck erzeugen.

Nicht nur das UN-Sekretariat, sondern auch viele Staaten müssen ihre Kapazitäten ausbauen, um eine solide Grundlage für eine solche Berichterstattung zu schaffen. Das gilt erstens für die Kapazitäten der Datenerhebung und -verarbeitung; hierzu wurden bereits eine hochrangige Gruppe und mehrere Partnerschaften ins Leben gerufen.<sup>14</sup> Zweitens

Beim HLPF soll die globale Überprüfung angesiedelt sein, dazu müsste das Forum jedoch besser ausgestattet werden.

Nicht nur das UN-Sekretariat, sondern auch viele Staaten müssen ihre Kapazitäten ausbauen, um eine solide Grundlage für eine Berichterstattung zu schaffen.

<sup>10</sup> TST, Selected Follow-up and Review Processes and Platforms, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7186\\_Short%20matrix%20-%20revised%2029.5.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7186_Short%20matrix%20-%20revised%2029.5.pdf)

<sup>11</sup> Eine solche Arbeitsgruppe könnte beim Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) angesiedelt sein und sollte eng mit der IAEG-SDGs zusammenarbeiten.

<sup>12</sup> Siehe Marianne Beisheim, Ein Review-Mechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung, Vorschläge zu seiner Ausgestaltung, SWP-Studien 2014/S 16, Berlin 2014.

<sup>13</sup> Siehe: <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups>

<sup>14</sup> Die ›High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for Post-2015 Monitoring‹ bei der Statistischen Kommission sowie die ›Global Partnership for Sustainable Development Data‹.

Deutschland will seine neue Nachhaltigkeitsstrategie im Juli 2016 in New York präsentieren.

gilt dies auch für die freiwillige nationale Berichterstattung, der die Mitgliedstaaten im Moment noch sehr skeptisch gegenüber stehen. Ob der Bericht des Generalsekretärs im Frühjahr 2016 anspruchsvolle Vorschläge zu Inhalt und Format machen wird und die Mitgliedstaaten dem dann auch zustimmen können, ist offen.

## Die Rolle Deutschlands

Umso wichtiger ist es, dass die ersten Runden der Reviews im Rahmen des Hochrangigen Politischen Forums zu überzeugen vermögen. Eine große Chance ist, dass Bundeskanzlerin Angela Merkel am 25. September 2015 in New York bestätigt hat, dass Deutschland seine Umsetzungsanstrengungen bei der ersten HLPF-Überprüfungsrunde im Juli 2016 vorstellen wird. Kann die deutsche Beteiligung Maßstäbe setzen und was wäre dafür entscheidend?

Die Bundesregierung nutzt die turnusgemäß ohnehin anstehende Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, um die SDGs in nationale Ziele umzusetzen. Damit sind sowohl der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung unter Vorsitz des Kanzleramts, der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung im Deutschen Bundestag als auch der Rat für nachhaltige Entwicklung und das Statistische Bundesamt befasst. Allein diese Institutionenlandschaft dürfte für andere Länder interessant sein.

Allerdings sollte Deutschland sich nicht darauf ausruhen, denn die transformative Steuerungsfähigkeit dieser Institutionen ist durchaus noch verbesserungswürdig. So muss der Staatssekretärsausschuss dringend mehr Gewicht im Kanzleramt bekommen. Entscheidend ist, dass über diese zentrale Schnittstelle die neue nationale Nachhaltigkeitsstrategie politische Relevanz für die gesamte Bundesregierung entfaltet und die Politikkohärenz nach innen und außen verbessert wird. Der Parlamentarische Beirat sollte so gestärkt werden, dass er in die materielle Prüfung wichtiger Gesetzesentwürfe einsteigen kann und dabei auch ernst genommen wird.

Bis Herbst 2016 soll die weiter entwickelte nationale Nachhaltigkeitsstrategie vorliegen. Sie soll neu ausgerichtet werden: auf die Umsetzung erstens in Deutschland für Deutschland, zweitens in Deutschland für die Welt (etwa bei Handel oder Klimapolitik) und drittens mit Deutschland in anderen Ländern (in der Entwicklungszusammenarbeit). Diese Trias ist eine gelungene Überlegung zur Umsetzung des universellen und integrierten Ansatzes der 2030-Agenda. Auch dies könnte bei der Überprüfung in New York auf Interesse stoßen.

In und für Deutschland ist es wichtig, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure einzubeziehen. Gerade wenn Deutschland ein Vorbild sein will, sollte

die gesellschaftliche Begleitung des Prozesses quantitativ und qualitativ verbessert werden. Bislang ist eine Dialogreihe mit fünf bundesweiten Veranstaltungen geplant. Initiativen auf Länder- und Kommunalebene sollten hinzukommen und dabei an die Erfahrungen der Agenda-21-Prozesse anknüpfen. Auch die Ergebnisse des Bürgerdialogs ›Gut leben in Deutschland‹ sollten einfließen. Schließlich sollte im Kanzleramt ein regelmäßiges Dialogforum eingerichtet werden. Hier könnten nicht nur die 15 von der Regierung benannten Mitglieder des Rates für nachhaltige Entwicklung, sondern auch weitere Vertreterinnen und Vertreter relevanter Verbände und Interessengruppen mit dem Staatssekretärsausschuss die Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die zukünftigen Indikatorenberichte und die Berichte der Bundesregierung diskutieren. Die Verfahren zur Bestimmung der Teilnehmerrunde sollten transparent sein, die Agenda gemeinsam entwickelt und rechtzeitig bekannt gegeben werden, so dass eine substanzielle und abgestimmte Debatte möglich ist. Versäumnisse und Fehlentwicklungen sollten offen diskutiert werden. Um Elemente der Rechenschaftslegung zu stärken, sollte es ausreichend Raum für Rückmeldungen geben, wie Ergebnisse vorheriger Konsultationsrunden umgesetzt wurden.

Bei grenzüberschreitender Politik, wie Agrar- oder Handelsfragen, hat die Europäische Union relevante Entscheidungs- oder Verhandlungskompetenzen. Auf europäischer Ebene muss daher die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie dringend wiederbelebt und sollten Ziele zu regionalen Problemen festgelegt und überprüft werden. Es reicht nicht, auf die Europa-2020-Strategie und -Ziele zu verweisen, die weder thematisch noch vom Zeithorizont her den SDGs gerecht werden.

Was die weltweite Umsetzung in Partnerländern angeht, so könnten Projekte oder Partnerschaften gemeinsam bei der Überprüfung in New York vorgestellt werden – das hätte eine höhere Glaubwürdigkeit. Darunter könnte auch eine Initiative fallen, mittels der interessierte Staaten bei ihren vorbereitenden Anstrengungen für eine Teilnahme am HLPF-Review unterstützt werden.

Der Einsatz von Ressourcen für Prozesse der Weiterverfolgung und Überprüfung sollte nicht in einen falschen Gegensatz zu Ressourcen für die Umsetzung gebracht werden. Wichtig ist, nicht aus den Augen zu verlieren, dass diese Prozesse Mittel zum Zweck sein müssen: Um Entwicklung weltweit nachhaltig gestalten zu können, braucht es politischen Willen und Rechenschaft, gesellschaftliche Unterstützung und angepasste Instrumente. Nur wenn die ersten Runden der Reviews in diesem Sinne relevante Ergebnisse erzielen und in der Folge zu verbesserten Umsetzungsaktivitäten führen, werden die freiwilligen Verfahren Zugkraft entfalten können.

Auf europäischer Ebene muss die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie dringend wiederbelebt werden.

# 20 Jahre Weltfrauenkonferenz von Beijing

## Gleichberechtigung in keinem Land der Welt erreicht

Karin Nordmeyer

**Tradierte kulturelle und religiöse Eigenständigkeiten verhindern weiterhin den Abbau von patriarchalen Machtstrukturen und messen Frauen einen geringeren Wert als Männern. Die noch ausstehenden Forderungen der Vierten UN-Weltfrauenkonferenz von Beijing müssen nun mit der neuen globalen ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ eingelöst werden. Dabei fällt UN Women eine maßgebliche Rolle bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten, der Koordinierung des UN-Systems und der Mobilisierung der Zivilgesellschaft zu. Die tatsächliche Gleichberechtigung von Mann und Frau ist noch in keinem Land der Welt erreicht.**

Im März 2015 feierten zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter von UN-Mitgliedstaaten in New York den 20. Jahrestag der bis heute für Frauenbelange wegweisenden Vierten Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Beijing, China. Auch wenn es keine fünfte Weltkonferenz war, auf der möglicherweise weitreichende neue Ziele verabschiedet worden wären, wurden alle Ziele von damals bekräftigt. Die Überprüfung der Ergebnisse der Beijinger Konferenz fand zu einem strategisch wichtigen Zeitpunkt statt, da parallel an der neuen ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ gearbeitet wurde, die die Gleichstellung der Geschlechter als ein transformatives Ziel enthalten sollte.

Die im Jahr 1946 eingerichtete Kommission für die Rechtsstellung der Frau der Vereinten Nationen, kurz: Frauenrechtskommission, (Commission on the Status of Women – CSW) arbeitet seither mit dem Ziel, die politische, wirtschaftliche und soziale Rechtsstellung der Frau zu verbessern. Ihre Empfehlungen (agreed conclusions) werden von der internationalen Staatengemeinschaft beachtet, sind jedoch nicht bindend. Die CSW bereitet unter anderem die Weltfrauenkonferenzen der UN vor und prüft die Umsetzung der Ergebnisse, so auch die Umsetzung der Erklärung und der Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing. Seit dem Jahr 2010 wurde das Mandat der Frauenrechtskommission erweitert. Es umfasst auch die normative Steuerung von UN Women, der Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und die Stärkung der Rechte der Frau.

Um besser bewerten zu können, in welchem Maße die Vereinten Nationen zur Stärkung der Frauen und zu mehr Gleichberechtigung beigetragen haben, sei ein kurzer Rückblick auf die Jahrzehnte vor der Beijinger Konferenz angebracht.

### Erste Weltfrauenkonferenz, erste Dekade der Frau und CEDAW

Zu Beginn der siebziger Jahre reagiert die UN-Generalversammlung darauf, dass seit der Gründung der UN weltweit nur wenige Fortschritte auf dem Weg zu einer tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter erzielt worden waren. Sie ruft das Jahr 1975 zum Internationalen Jahr der Frau aus und lädt im selben Jahr alle Mitgliedstaaten, Sonderorganisationen und weitere zwischenstaatliche Organisationen zur Ersten Weltfrauenkonferenz nach Mexiko ein. Der Zivilgesellschaft wird ermöglicht, in parallelen Foren die Regierungsarbeit kritisch zu begleiten.

Die Konferenz diskutiert die Themen Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden und beschließt den ›Weltaktionsplan für die Umsetzung der Ziele des Internationalen Jahres der Frau‹. Er sieht unter anderem vor, dass ein Rechtsinstrument zur Beendigung jeder Form von Diskriminierung der Frau erarbeitet werden soll, verbunden mit Handlungsanweisungen zur Umsetzung durch die Vertragsstaaten.

Die Jahre 1976 bis 1985 werden zur UN-Frauendekade erklärt. Die Generalversammlung gründet 1976 zum einen den Freiwilligen Entwicklungsfonds für die Frau, der im Jahr 1985 im Zusammenhang mit dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) zum Entwicklungsfonds für die Frau (UNIFEM) umbenannt und erweitert wird. Zum anderen wird das Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (INSTRAW) geschaffen.

Während der UN-Frauendekade finden zwei weitere Weltfrauenkonferenzen statt. Im Jahr 1980 wird die zweite Konferenz in Kopenhagen abgehalten und 1985 die dritte Konferenz in Nairobi. Auf Letzterer wird ein Aktionsplan für den Zeitraum 1986 bis 2000 verabschiedet (Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women).

Das in Mexiko geforderte Rechtsinstrument wird im Jahr 1979 von der Generalversammlung angenommen: das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW). CEDAW ist das erste bindende Übereinkommen für Frauenrechte, mit einer Berichtspflicht der Vertragsstaaten und einer Überprüfung durch den CEDAW-Ausschuss. Im Jahr 1999 kommt ein Fakultativprotokoll hinzu, das die Individualbeschwerde vorsieht. Obwohl die Konvention geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen nicht



**Karin Nordmeyer**, geb. 1941, ist Expertin für Frauenrechte in nationalen und internationalen Gremien. Sie ist unter anderem Mitglied des Beirats für Zivile Krisenprävention der Bundesregierung und Vorsitzende von UN Women Nationales Komitee Deutschland e.V.

benennt, ist CEDAW ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Umsetzung der Rechte der Frau.<sup>1</sup>

Im November 2015 hatten 189 Staaten CEDAW ratifiziert. Die meisten davon beteiligen sich regelmäßig am Berichtsprüfungsverfahren. Das Protokoll haben hingegen nur 106 Staaten ratifiziert. Kritiker der Konvention sind insbesondere die islamisch geprägten Staaten, die Konflikte mit der Scharia erkennen, und die USA, die einer Berichtspflicht nicht zustimmen wollen.

### Die Verstetigung von Frauenbelangen

Erst in den neunziger Jahren gelingt es der internationalen Frauenbewegung, ihre Erfahrungen und Forderungen gegenüber den Regierungen deutlich hörbar zu machen. Insbesondere kann sie darauf verweisen, dass CEDAW von den Vertragsstaaten nicht ausreichend umgesetzt wird. Sie erreicht bei den Weltkonferenzen der neunziger Jahre eine Normsetzung für Frauenrechte mit einem klaren Umsetzungsauftrag an die Mitgliedstaaten.

Die internationale Gemeinschaft begann langsam anzuerkennen, dass Geschlechtergerechtigkeit die notwendige Bedingung für gesellschaftliche Entwicklung, friedliches Zusammenleben und für weniger Gewalt ist und dass die gerechte Teilhabe von Männern und Frauen auf allen Ebenen der Gesellschaft wirtschaftlichen Wohlstand ermöglicht. Die Regierungen erkannten auch, dass dazu unabdingbar eine Umverteilung von Macht und Ressourcen, von Pflichten und Rechten sowie die Umkehrung ungerechter Verhältnisse gehörten.<sup>2</sup>

### Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992

Die Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro weist in ihrer ›Agenda 21‹ ein eigenständiges Kapitel zur Mitwirkung von Frauen bei der Umsetzung aus, die ›Globalen Maßnahmen im Hinblick auf die Teilhabe der Frau an einer nachhaltigen, gerechten Entwicklung‹<sup>3</sup>. In Bezug auf die Arbeit der Zivilgesellschaft, der regierungsunabhängigen, nichtstaatlichen Organisationen und Gruppen, führt sie in Kapitel 27 den seitdem gängigen Begriff ›Non-Governmental Organisations‹ (NGOs) ein.

### Weltmensenrechtskonferenz 1993

Die Weltmensenrechtskonferenz in Wien bekräftigt die Geltung gleicher Menschenrechte für alle und erreicht, dass die Generalversammlung ein Jahr später das Amt eines Hohen Kommissars für Menschenrechte einrichtet. Das Amt wird mit dem Mandat ausgestattet, alle Menschenrechte weltweit zu schützen und zu fördern. Zum ersten Mal wird Gewalt gegen Frauen als eine Menschenrechtsverletzung definiert: ›Geschlechtsspezifische Gewalt und alle Formen sexueller Belästigung und Ausbeutung, einschließlich solcher, die in kulturellen Vorurteilen wur-

zeln, sowie der internationale Menschenhandel sind unvereinbar mit der Würde und dem Wert des Menschen und müssen beseitigt werden‹<sup>4</sup>. Im Nachgang der Konferenz ernennt der UN-Generalsekretär Radhika Coomaraswamy zur ersten Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen.

### Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995

Der Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen beschließt in seiner Erklärung, dass Armutsbekämpfung im Mittelpunkt aller künftigen entwicklungspolitischen Anstrengungen stehen soll. »Wir erkennen an, dass eine bestandsfähige soziale und wirtschaftliche Entwicklung nicht ohne die volle Mitwirkung der Frau herbeigeführt werden kann und dass die Gleichberechtigung und Gleichbehandlung von Frauen und Männern ein vorrangiges Anliegen der internationalen Gemeinschaft ist und als solches im Mittelpunkt der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung stehen muss.«<sup>5</sup>

### Vierte Weltfrauenkonferenz 1995

Im September 1995 kommen Vertreterinnen und Vertreter von 189 UN-Mitgliedstaaten sowie zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing, China, zusammen. Nach zähem Ringen der Regierungen werden die beiden Abschlussdokumente, eine Erklärung und eine Aktionsplattform, beschlossen.<sup>6</sup>

Die Erklärung definiert die strategischen Ziele zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Stärkung der Rechte von Frauen. Sie thematisiert die Notwendigkeit, die Gleichstellung der Geschlechter in allen Institutionen, politischen Leitlinien und Maßnahmen der UN-Mitgliedstaaten durchzusetzen. Das Gender-Konzept, bei dem ›gender‹ als soziales Geschlecht verstanden wird, wird zum Leitgedanken.

Die Aktionsplattform nennt zwölf Handlungsfelder<sup>7</sup> und fordert spezifische Maßnahmen zur Lösung der wesentlichen Probleme.

### Resolution 1325

Die Massenvergewaltigungen in den Balkan-Kriegen der neunziger Jahre brachten das Thema sexualisierte Kriegsgewalt auf die internationale Agenda. Die völkerrechtlichen Bestimmungen der IV. Genfer Konvention von 1949 reichten nicht mehr aus. Im Artikel 27 war zwar der besondere Schutz vor »Vergewaltigung, Nötigung zur Prostitution und jeder unzüchtigen Handlung« im Krieg verankert. Doch eine Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes von Frauen wurde dringend erforderlich.

Mit der Resolution 1325 ›Frauen, Frieden und Sicherheit‹ beschließt der UN-Sicherheitsrat am 31. Oktober 2000 ein wegweisendes Dokument, das in den nachfolgenden Jahren durch sieben ergänzende Resolutionen in seiner Wirksamkeit weiter spezifiziert wird. Seither sind Fortschritte bei der Dokumenta-

Kritiker der Frauenrechtskonvention sind insbesondere die islamisch geprägten Staaten, die Konflikte mit der Scharia erkennen, und die USA, die einer Berichtspflicht nicht zustimmen wollen.

Die Massenvergewaltigungen in den Balkan-Kriegen der neunziger Jahre brachten das Thema sexualisierte Kriegsgewalt auf die internationale Agenda.

tion, Untersuchung, Aufklärung und Bestrafung dieser Menschenrechtsverletzungen gemacht. Wesentliche Fortschritte konnten auch durch das Jugoslawien-Tribunal und den Internationalen Strafgerichtshof sowie durch verschiedene Opferschutzprogramme erreicht werden. Doch der Kampf gegen die Straflosigkeit geht weiter, da die überwiegende Zahl der Taten nicht verfolgt wird.<sup>8</sup>

### UN Women

Im Juli 2010 beschließt die Generalversammlung, eine eigenständige Einheit im UN-System für die Gleichstellung und Stärkung der Rechte von Frauen (UN Women) einzurichten.<sup>9</sup> Sie wird von einer Exekutivdirektorin im Range einer Untergeneralsekretärin geleitet und wurde zu Beginn mit einem Zieljahreshaushalt von 500 Millionen US-Dollar ausgestattet.<sup>10</sup> In der neuen Einheit verschmelzen die bisherigen vier Fraueninstitutionen des UN-Systems: UNIFEM, INSTRAW, OSAGI und DAW.<sup>11</sup>

UN Women verknüpft normative mit operativer Arbeit im Bereich Gleichstellung und Förderung von Frauen. Ihre Aufgaben umfassen die Förderung des Querschnittsthemas, die Verwirklichung der Gleichstellung im gesamten UN-System, die politische Beratung der zwischenstaatlichen Gremien (in erster Linie der CSW) und der Mitgliedstaaten sowie entwicklungspolitische Projektarbeit vor Ort. UN Women hat alle Mandate der vorher bestehenden Institutionen übernommen und arbeitet auf der Grundlage der oben genannten Konferenzbeschlüsse, Konventionen und Resolutionen. Dies sind vor allem die Erklärung und die Aktionsplattform von Beijing, CEDAW und Resolution 1325 mit ihren Nachfolgeresolutionen.<sup>12</sup>

### Beijing+20: Viel erreicht?

Statt einer wie von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon vorgeschlagenen 5. Weltfrauenkonferenz fand im März 2015 im Rahmen der 59. Tagung der CSW eine Überprüfung des bisher Erreichten statt. Gründe für diese wenig ambitionierte Veranstaltungsform waren zum einen die mangelnde Finanzierung und zum anderen die allgemeine Sorge, eine Neuverhandlung der Aktionsplattform von Beijing könnte durch die sich immer deutlicher abzeichnenden fundamentalistischen und religiösen frauenfeindlichen Strömungen vieler Regierungen nur zu einem Rückschritt führen. Gegenstand der Kritik aus dem konservativen Lager sind vor allem die reproduktiven und sexuellen Selbstbestimmungsrechte für Frauen. Jene Stimmen, die für eine 5. Weltfrauenkonferenz plädierten, wollten vor allem die Stimme der jungen Generation für die Agenda der Zukunft hörbar machen. Statt einer neuen Weltfrauenkonferenz wurden 2014/2015 unter dem Dach der fünf UN-Regionalkommissionen regionale Überprüfungs konferen-

zen abgehalten, zu denen 164 Staatenberichte einbrachten.<sup>13</sup> Sie wurden unter anderem auf der 59. Tagung der CSW ausgewertet.<sup>14</sup> Die Anliegen der jungen Generation fanden Eingang auf Podiumsdiskussionen und bei Side Events der CSW. Ergebnisdokumente der Tagung waren eine Politische Erklärung und ein Papier zu Arbeitsmethoden.<sup>15</sup>

### Politische Erklärung

In der Politischen Erklärung<sup>16</sup> bekräftigten die Staaten ihren Willen zur vollständigen Umsetzung der Erklärung und der Aktionsplattform von Beijing und verpflichteten sich erneut zur Durchsetzung der Gleichstellung der Geschlechter und des Gender Mainstreamings in allen Bereichen. Die Erklärung hebt die Interdependenz zwischen der Aktionsplattform und CEDAW hervor und ruft zu deren Ratifi-

Statt einer 5. Weltfrauenkonferenz fand im März 2015 im Rahmen der 59. Tagung der CSW eine Überprüfung des bisher Erreichten statt.

1 CEDAW trat 1981 in Kraft, das ergänzende Fakultativprotokoll im Jahr 2000. Deutschland hat das Übereinkommen am 10. Juli 1985 und das Fakultativprotokoll am 15. Januar 2002 ratifiziert. Im Juni 2015 legte Deutschland seinen kombinierten 7. und 8. Staatenbericht vor.

2 Vgl. Dossier: Peking+20. Frauenrechte weltweit – endlich umsetzen, [www.gwi-boell.de/de/peking20-frauenrechte-weltweit-endlich-umsetzen](http://www.gwi-boell.de/de/peking20-frauenrechte-weltweit-endlich-umsetzen)

3 Agenda 21, Teil III, Kapitel 24, [www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda\\_21.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf)

4 Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Abs. 18, auf Deutsch in: Gleiche Menschenrechte für alle, Dokumente zur Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993, DGVN-Texte 43, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn 1994.

5 Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung, UN-Dok A/CONF.166/9 v. 19.3.1995, Abs. 7, [www.un.org/Depts/german/wirts/ozentw/socsum/socsum1.htm](http://www.un.org/Depts/german/wirts/ozentw/socsum/socsum1.htm)

6 Erklärung und Aktionsplattform von Beijing, UN-Dok. A/CONF.177/20 v. 17.10.1995, [http://www.un.org/Depts/german/conf/beijing/beij\\_bericht.html](http://www.un.org/Depts/german/conf/beijing/beij_bericht.html)

7 Siehe: [http://www.un.org/depts/german/conf/beijing/anh\\_2.html](http://www.un.org/depts/german/conf/beijing/anh_2.html)

8 Vgl. Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325, United Nations, New York, Oktober 2015, <http://wps.unwomen.org/en>

9 UN-Dok. A/RES/64/289 v. 2.7.2010. Für eine erste Einschätzung: Friederike Bauer, Auf die Anfangseuphorie folgt der Arbeitsalltag. ›UN Women‹ ein Jahr nach der Gründung, VN, 6/2011, S. 257–261.

10 Für den Haushalt 2016/17 sind insgesamt 880 Millionen US-Dollar vorgesehen, siehe: [www.unwomen.org/en/executive-board/documents/briefing-on-the-integrated-budget-2016-2017](http://www.unwomen.org/en/executive-board/documents/briefing-on-the-integrated-budget-2016-2017)

11 Büro der Sonderberaterin für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung (OSAGI), Abteilung Frauenförderung (DAW).

12 Siehe: [www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women](http://www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women)

13 Siehe: [www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/preparations#Regional](http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/preparations#Regional)

14 Siehe: [www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015](http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015)

15 UN Doc. E/CN.6/2015/L.5 v. 18.3.2015.

16 Political Declaration, UN Doc E/CN.6/2015/L.1 v. 5.3.2015.



zierung und Umsetzung auf. Sie würdigt die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Aktionsplattform und erkennt die wichtige Rolle an, die Männer und Jungen dabei übernehmen.

### Tatsächliche Umsetzung der Aktionsplattform von Beijing

Weltweit haben sich in den vergangenen 20 Jahren in vielen Ländern die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Frauen verbessert. Die in Beijing hart erkämpften Konzepte von gesellschaftlicher Transformation und Gender Mainstreaming haben sich als politischer Weg weitgehend durchgesetzt und werden durch Programme und Maßnahmen flankiert. Gleichzeitig werden weiterhin die Rechte von Frauen tagtäglich und in aller Welt verletzt. Insgesamt verläuft der Umsetzungsprozess der Beijinger Forderungen zu politischer und wirtschaftlicher Teilhabe deutlich zu langsam. Die Vision von Beijing, die völlige Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen, wurde bis heute noch in keinem Land erreicht.

Vor dem Hintergrund der zwölf Handlungsfelder der Aktionsplattform<sup>17</sup> lässt sich überblicksartig Folgendes bilanzieren:<sup>18</sup> Die Armut konnte signifikant verringert werden – unter der Annahme einer Armutsgrenze, die bei dem Gegenwert von 1,25 US-Dollar pro Tag zum Leben liegt. Die Lebenserwartung von Frauen ist weltweit auf im Durchschnitt 72 Jahre gestiegen. Heute haben mehr Frauen als jemals zuvor ein eigenes Einkommen und erlangen wirtschaftliche Unabhängigkeit. Dennoch sind die strukturellen Hindernisse für eine ökonomische Eigenständigkeit der Frau noch nicht beseitigt. Frauen werden beim Zugang zu Ressourcen, zu Märkten und Handel benachteiligt. Sie leisten weltweit 70 Prozent der unbezahlten Arbeitsstunden, produzieren die Hälfte aller Nahrungsmittel und besitzen weniger als zehn Prozent der Anbaufläche. Sie leisten 92 Prozent der unbezahlten Familien- und Pflegearbeit, sind zu häufig in prekären Arbeitsverhältnissen ohne Rechtsschutz und verdienen und besitzen bedeutend weniger als Männer.

Der Zugang von Frauen zu Schul- und Ausbildung konnte verbessert werden. Die Alphabetisierungsrate für Frauen ab 15 Jahren stieg auf 84 Prozent. Die Gesundheitsversorgung wurde besser. Die Müttersterblichkeit konnte um 40 Prozent gesenkt werden und die Sterblichkeit von Mädchen unter fünf Jahren halbierte sich. HIV/Aids bleibt die häufigste Todesursache für Frauen und Mädchen im reproduktiven Alter (15–44 Jahre). Der Zugang zu effektiven Verhütungsmitteln ist weiterhin beschränkt. Die Genitalverstümmelung (Female Genital Mutilation – FGM) wird noch in 29 Ländern praktiziert.

Jede dritte Frau – unabhängig von Einkommen, Gesellschaftsschicht und Kultur – erfährt im Leben

physische oder psychische Gewalt. Obwohl es sich dabei um Straftatbestände handelt, bleiben die Täter zumeist straffrei. Strafflosigkeit ist zu einem großen gesellschaftlichen und politischen Problem geworden. Gewalterfahrung und -bedrohung schränken Frauen in allen Lebensbereichen ein.

Frauen werden in der Beschreibung von bewaffneten Konflikten überwiegend nur als Opfer wahrgenommen und dargestellt. Sie sind aber auch Kämpferinnen und Vermittlerinnen für eine Entwicklung zum Frieden und Wiederaufbau. Sexualisierte Gewalt gegen Frauen und Mädchen wird als Kriegstaktik zur Demoralisierung des Gegners eingesetzt. Von den Friedensverhandlungen sind Frauen jedoch weiterhin weitgehend ausgeschlossen, obwohl Resolution 1325 die Beteiligung von Frauen nachdrücklich einfordert. Weniger als drei Prozent der Unterzeichner von Friedensabkommen sind Frauen.<sup>19</sup>

Frauen sind zahlenmäßig noch nicht in Schlüsselfunktionen der Macht- und Entscheidungsverfahren angekommen, die ihnen gemäß ihrem Anteil an der Weltbevölkerung zukommen sollten. Nur 24 von 193 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs auf der Welt sind Frauen.<sup>20</sup>

Der Frauenanteil bei der Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie bei der Präsenz in den Medien ist jedoch deutlich gestiegen. Dennoch ist das Potenzial der Frau im technischen Bereich noch nicht ausgeschöpft. In leitenden Funktionen der Medien sind Frauen nach wie vor unzureichend vertreten, sodass ihr Einfluss auf die Gestaltung der Medienpolitik gering ist. So überwiegt zum Beispiel die Darstellung der Frau in den Medien, die negative und entwürdigende Bilder zeigt.<sup>21</sup>

›Frauen und Umwelt‹ ist seit Beijing zu einem existenziellen Thema für Frauen geworden. Die hohe Verantwortung für Nahrungs- und Trinkwassersicherheit bei gleichzeitig zunehmender Arbeitsbelastung, zum Beispiel in Dürreperioden, führt zu einem noch geringeren Zugang von Frauen zu Bildung und politischer Teilhabe.

Mädchen haben inzwischen häufiger eine Grundschulbildung abgeschlossen. Doch die Weigerung vieler Gesellschaften, ihnen die elementaren Menschenrechte zu gewähren, besteht fort. Genitalverstümmelung, Kinderheirat, Zwangsehe und lebenslange Abhängigkeit als minderwertiger Teil der Gesellschaft haben katastrophale Folgen für die Zukunft von Gesellschaften.

### Umsetzung in Deutschland

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort vom Juni 2014 auf den im Rahmen der regionalen Überprüfungs-konferenzen (siehe oben) von der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) vorgelegten Fragebogen<sup>22</sup> die Verwirklichung der Gleichstellung als durchgängiges Leitprinzip der politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bun-

Insgesamt verläuft der Umsetzungsprozess der Beijinger Forderungen zu politischer und wirtschaftlicher Teilhabe deutlich zu langsam.

Frauen leisten weltweit 70 Prozent der unbezahlten Arbeitsstunden, produzieren die Hälfte aller Nahrungsmittel und besitzen weniger als zehn Prozent der Anbaufläche.

desministerien dargestellt. Umsetzungsprogramme werden aus dem nationalen Haushalt finanziert.

Im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen konnte auf der politischen Ebene unter anderem die Bund-Länder-Arbeitsgruppe in enger Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen stabile Instrumente und Mechanismen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt und des Menschenhandels entwickeln. Ferner ist das bundesweite Hilfefon seit 2013 ein stabiler Faktor.

Die 30-Prozent-Quote für Frauen in Aufsichtsräten von Großunternehmen wurde im März 2015 vom Bundestag beschlossen. Was unter anderem noch fehlt, ist die Durchsetzung der gleichen Bezahlung für Frauen für gleichwertige Arbeit, um die noch immer bestehende Lücke von bis zu 22 Prozent zu schließen. Zudem kann Kinderbetreuung, Altenpflege, soziale Arbeit in Kirche und Gesellschaft nicht dauerhaft ein unbezahltes, vorwiegend von Frauen getragenes Ehrenamt bleiben.

## Ausblick

Die noch ausstehenden Forderungen von Beijing müssen nun mit der im September 2015 verabschiedeten globalen ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ eingelöst werden. Man muss konstatieren, dass auch 70 Jahre nach Inkrafttreten der UN-Charta die internationale Staatengemeinschaft die wesentliche Norm der Gleichberechtigung von Mann und Frau und das Gebot der Nichtdiskriminierung nicht erfüllt hat.

Das Recht auf kulturelle und religiöse Eigenständigkeit darf grundlegende Normen der UN-Charta nicht aushebeln. Hierin liegt ein fundamentales Hindernis für die *De-facto*-Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Hillary Clinton sagte 1995, damals First Lady der Vereinigten Staaten, vor der UN-Weltfrauenkonferenz: »Es ist an der Zeit für uns, hier in Beijing, zu sagen und die Welt hören zu lassen, dass es nicht mehr akzeptabel ist, Frauenrechte getrennt von Menschenrechten zu diskutieren (...). Menschenrechte sind Frauenrechte, und Frauenrechte sind Menschenrechte (...).«<sup>23</sup>. Damals hörte die internationale Staatengemeinschaft zu, doch auch 20 Jahre später ist der Kampf für Frauenrechte nicht überflüssig geworden. So lange tradierte kulturelle und religiöse Eigenständigkeiten den Abbau von patriarchalen Machtstrukturen verhindern und Frauen ein geringerer Wert als Mensch als Männern zugemessen wird, können die in der UN-Charta festgeschriebenen Normen nicht umgesetzt werden.

UN Women sieht vor allem in drei Bereichen Ziele, die die Regierungen der UN-Mitgliedstaaten erreichen sollten:

1. Gewalt gegen Frauen und Mädchen verhindern und massiv bestrafen; tradierte gesellschaftliche Vorstellungen und Verhaltensweisen ändern und

die Achtung der gesetzlich garantierten Rechte sicherstellen.

2. Die Gleichberechtigung der Geschlechter beim Zugang zu Ressourcen herstellen; Armut von Frauen abbauen; den Zugang zu menschenwürdiger Arbeit und Vermögensbildung ermöglichen; die zeitliche Doppelbelastung von Frauen reduzieren; die qualitative Ausbildung von Mädchen fördern, die Gesundheitsfürsorge von Frauen und Mädchen verbessern; die Müttersterblichkeit weiter verringern, die sexuelle und reproduktive Gesundheit von Frauen und Mädchen sicherstellen sowie den nachhaltigen Zugang zu Energie, Wasser und sanitären Anlagen ermöglichen.

3. Die volle Gleichberechtigung der Geschlechter hinsichtlich der Entscheidungsgewalt in öffentlichen, politischen und privaten Institutionen erreichen, Gleichberechtigung von Frauen bei Eigentums- und Erbrecht, bei Unterzeichnung eines Vertrages, beim Anmelden eines Gewerbes und bei der Eröffnung eines Bankkontos, der Beteiligung von Frauen in öffentlichen Institutionen, ihrer Teilhabe an Führungspositionen im Privatsektor und der Stärkung von Frauen im Bereich kollektiven Handelns erreichen.<sup>24</sup>

Die Formulierung eines eigenständigen Zieles 5<sup>25</sup> in der neuen ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ sowie die in den anderen Zielen festgehaltenen Frauenrechtsbelange machen Hoffnung, dass sich in der Menschenrechtsfrage die »Gewährleistung der vollen Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen als unveräußerlicher, fester und unteilbarer Bestandteil aller Menschenrechte und Grundfreiheiten (...)«<sup>26</sup> zukünftig durchsetzen wird.

Was in Deutschland unter anderem noch fehlt, ist die Durchsetzung der gleichen Bezahlung für Frauen für gleichwertige Arbeit.

So lange Frauen ein geringerer Wert als Männern zugemessen wird, können die in der UN-Charta festgeschriebenen Normen nicht umgesetzt werden.

17 Siehe: [http://www.un.org/depts/german/conf/beijing/anh\\_2.html](http://www.un.org/depts/german/conf/beijing/anh_2.html)

18 Alle in diesem Abschnitt genannten Zahlen und Trends, wenn nicht anders angegeben, stammen aus: The World's Women 2015: Trends and Statistics, 6th Edition, United Nations, 2015.

19 Facts and Figures: Peace and Security, UN Women, Oktober 2015.

20 Facts and Figures: Leadership and Political Participation, UN Women, Oktober 2015.

21 Stacy L. Smith et al., Gender Bias Without Borders. An Investigation of Female Characters in Popular Films Across 11 Countries, Los Angeles 2015.

22 Siehe: [www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/publication/Germany\\_-\\_2015\\_review\\_report\\_on\\_the\\_implementation\\_of\\_Beijing\\_-\\_report\\_and\\_annex.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/publication/Germany_-_2015_review_report_on_the_implementation_of_Beijing_-_report_and_annex.pdf)

23 Hillary Clinton, Women's Rights are Human Rights, Fourth World Conference on Women, Plenary Session, Beijing, 5.9.1995.

24 Siehe: UN Women Position on the Post-2015 Development Agenda, New York 2013, [www.unwomen.org/en/what-we-do/post-2015/un-women-position](http://www.unwomen.org/en/what-we-do/post-2015/un-women-position)

25 Siehe: [www.unwomen.org/en/what-we-do/post-2015/why-goal-5-matters](http://www.unwomen.org/en/what-we-do/post-2015/why-goal-5-matters)

26 Erklärung von Beijing, UN-Dok. A/CONF.177/20 v. 17.10.1995, Abs. 9.

# Frauen und Frieden und Sicherheit

## 15 Jahre UN-Sicherheitsratsresolution 1325: Wenig Grund zum Feiern

Simone Wisotzki



**Dr. Simone Wisotzki**, geb. 1968, ist Vorstandsmitglied, Projektleiterin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programmbereich Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt/Main. Sie hat an der Jubiläumsveranstaltung zur Resolution 1325 im Oktober in New York teilgenommen.

**Der 15. Jahrestag der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 war gut vorbereitet. In einem Überprüfungsprozess zogen die UN-Institutionen unter Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Frauenorganisationen eine kritische Bilanz. Während auf der normativen Ebene mit nunmehr acht Resolutionen zu ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹ viel geleistet wurde, bleiben die Umsetzungserfolge für die Frauen in den Kriegs- und Konfliktgebieten dieser Welt bescheiden.**

Im Oktober 2015 ›feierte‹ der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zusammen mit zahlreichen Aktivistinnen der transnationalen Zivilgesellschaft die Resolution 1325 ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹. Die Freude war allerdings relativ verhalten. Im Jahr 2000, als die Resolution im Sicherheitsrat einstimmig verabschiedet worden war, waren das Thema Frauen, Frieden, Sicherheit und das Ziel einer stärkeren Geschlechtergerechtigkeit ein Novum für eine Institution, die sich ansonsten mit der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit meist auf rein staatlicher Ebene beschäftigt. 15 Jahre später wird deutlich, dass sich vor allem die weltpolitische Lage und die Bedrohungen stark geändert haben. Nicht die Zahl, wohl aber die Intensität der Konflikte hat zugenommen. In vielen Konflikten sieht sich ein Großteil der Zivilbevölkerung durch Brutalität und Gefahr für Leib und Leben zur Flucht gezwungen. Weltweit waren im Jahr 2014 knapp 60 Millionen Menschen von Flucht und Vertreibung betroffen, verglichen mit rund 37,5 Millionen noch vor zehn Jahren.<sup>1</sup>

Es sind vor allem Frauen und Mädchen, die im Kriegsgeschehen viel Leid erfahren. Sie erfahren Leid als zurückgebliebene Ernährerinnen ihrer Familien, als Flüchtlinge, als Opfer von gezielter Gewalt gegen die Bevölkerung und als Opfer von sexualisierter, geschlechtsspezifischer Gewalt. Mit Resolution 1325 konnten Aktivistinnen nicht nur die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats, sondern auch der internationalen Politik und der Weltöffentlichkeit auf Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte richten. Resolution 1325 und der mit ihr verbundene Umsetzungsprozess der darin enthaltenen Forderungen waren ein Meilenstein. Doch heute zeigt sich, wie schleppend die Verwirklichung der vielen Forderungen verläuft. Wachsende Enttäuschung und Frustration über zähe Prozesse in der Politik und die zunehmende Not in den vielen Krisengebieten der Welt machen sich vor allem in den Reihen der transnationalen Zivilgesellschaft breit. Sie brachte ihren Ärger auch

bei der Debatte über die Umsetzung der Resolution am 13. und 14. Oktober 2015 in New York zum Ausdruck.<sup>2</sup>

### Entstehungsgeschichte und normative Grundlagen

Die Verabschiedung der Resolution 1325 am 31. Oktober 2000 wurde von Staaten wie zivilgesellschaftlichen Gruppen und Aktivistinnen als ein wichtiger Erfolg gefeiert. Die Agenda zu ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹ war das Ergebnis einer langjährigen Bewusstseinskampagne von Frauengruppen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs).

Das Thema Frauenrechte wurde schon bald nach Gründung der Vereinten Nationen in der 1946 geschaffenen Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW) institutionell verankert. Im Jahr 1979 folgte die Kodifizierung in der Frauenrechtskonvention (CEDAW). Auf der Vierten Weltfrauenkonferenz im Jahr 1995 in Beijing wurde ›Frauen in bewaffneten Konflikten‹ als ein wichtiges Thema genannt.

Resolution 1325 wurde als ein Erfolg gefeiert, weil damit erstmals frauenrechts- und geschlechterpolitische Belange bis auf die maßgebliche Entscheidungsebene der Vereinten Nationen – den Sicherheitsrat – gelangten. Resolution 1325 gleicht von ihrer Anlage her einem Aktionsprogramm. Darin werden das UN-Sekretariat und die Mitgliedsstaaten aufgefordert, Frauenrechte sowie Aspekte der Geschlechtergleichheit und -gerechtigkeit stärker in den Blick zu nehmen und in politische Maßnahmen umzusetzen. In ihr sind unter anderem Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung von Frauen an sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen, nach Schutz vor und Prävention von Gewaltakten verankert. Vor allem sollen Frauen in Friedensverhandlungen und -prozessen stärker eingebunden werden. Seit Verabschiedung der Resolution 1325 hat der UN-Sicherheitsrat sieben weitere Resolutionen zu ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹ angenommen, die diese Ziele weiter ausdifferenzieren.

In den nachfolgenden Resolutionen 1820(2008), 1888(2009), 1960(2010) und 2106(2013) steht die Bekämpfung der sexualisierten Gewalt gegen Frauen und Mädchen im Mittelpunkt. Im Jahr 2007 initiierte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eine Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von sexualisierter Gewalt in Konflikten, in der 13 UN-Organisationen zusammenarbeiten.<sup>3</sup> Mit Resolution 1888 wurde im Jahr 2009 der Posten eines Sonderbeauf-

## Frauen und Frieden und Sicherheit Resolutionen des Sicherheitsrats 2000 bis 2015

Resolutionsnummer	Datum	Thema
S/RES/1325(2000)	31. Oktober 2000	Stärkere Mitwirkung von Frauen an Friedensprozessen und Berücksichtigung bei allen Friedensmissionen
S/RES/1820(2008)	19. Juni 2008	Sofortige und vollständige Einstellung sexueller Gewalthandlungen gegen Zivilpersonen während und nach Konflikten; Anerkennung sexueller Gewalt als Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit
S/RES/1888 (2009)	30. September 2009	Einbeziehung von Frauen in Friedenssicherungsmissionen, Sensibilisierung der Truppen und Auftrag, Frauen und Mädchen vor sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten zu schützen
S/RES/1889 (2009)	5. Oktober 2009	Maßnahmen zur Verbesserung der Mitwirkung von Frauen in Friedensprozessen
S/RES/1960 (2010)	16. Dezember 2010	Detaillierte Informationen über Personen, die der sexuellen Gewalt in bewaffneten Konflikten verdächtig sind, Betonung der Verantwortung der Führungsspitze der jeweiligen Missionen
S/RES/2106 (2013)	24. Juni 2013	Zielgerichtete Sanktionen gegen die Urheber sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten, Betonung der Prävention sexueller Gewalt
S/RES/2122 (2013)	18. Oktober 2013	Stärkung der Rolle der Frauen in allen Phasen der Konfliktprävention und -lösung
S/RES/2242 (2015)	13. Oktober 2015	Systematische Beteiligung von Frauen in Friedensverhandlungen und -prozessen; Gezielte Sanktionen gegen Terrorgruppen bei geschlechtsspezifischen Verbrechen; Null-Toleranz bei sexuellem Missbrauch durch Friedenstruppen
Quelle: Autorin und <a href="http://www.un.org/depts/german/sr/sr_them/frauen.htm">www.un.org/depts/german/sr/sr_them/frauen.htm</a>		

tragten des Generalsekretärs für sexuelle Gewalt in Konflikten eingerichtet. Der Amtsinhaber oder die Amtsinhaberin berichtet dem Sicherheitsrat seitdem regelmäßig über das Ausmaß solcher Gewaltformen weltweit. Die Resolutionen zu Frauen und Frieden und Sicherheit werden auch als WPS-Agenda (women and peace and security) bezeichnet. Im Jahr 2010 schuf die UN-Generalversammlung schließlich UN Women, in der die politischen Ziele Geschlechtergleichheit und Frauenrechte gebündelt werden sollten. UN Women wurde darum auch folgerichtig mit der Federführung des 1325-Überprüfungsprozesses betraut.

### Der 1325-Überprüfungsprozess: Viel Aufmerksamkeit, wenig Erfolg?

Mit Resolution 2122 beschloss der UN-Sicherheitsrat auf Ersuchen des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon im Jahr 2013, einen Überprüfungsprozess auf den Weg zu bringen. Die Ergebnisse einer Studie<sup>4</sup> dienten Ban als Grundlage für die Berichterstattung an den Sicherheitsrat. 110 Delegierte und drei geladene Vertreterinnen der Zivilgesellschaft betonten in der zweitägigen offenen Debatte am 13. und 14. Oktober 2015 in New York die Bedeutung der Frauenrechtsperspektive für die Friedens- und Sicherheitsagenda.

Bereits vor Beginn der Debatte verabschiedete der Sicherheitsrat einstimmig eine neue Resolution zur WPS-Agenda. Resolution 2242 vom 13. Oktober 2015 war von Spanien gemeinsam mit Großbritan-

nien eingebracht und von weiteren 71 Staaten unterstützt worden. Obwohl thematisch zwischen den ständigen und nichtständigen Mitgliedern des Rates weitgehende Einigkeit herrschte, waren diesem Beschluss intensive Verhandlungen vorausgegangen. Russland brachte Einwände gegen die Formulierung einer neuen Norm vor, die dem Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus ermöglichen sollte, Sanktionen zu beschließen, wenn Akteure oder Staaten sich geschlechtsspezifische Verbrechen zu Schulden kommen lassen. Am Ende einigten sich die Staaten auf eine abgeschwächte Formulierung (Abs. 6), die dem Ausschuss jedoch Spielraum für Sanktionen eröffnet, um geschlechtsspezifische Verbrechen gezielt zu ahnden.

Resolution 2242 enthält einige neue Elemente und bemüht sich darum, Prioritäten für die weitere Umsetzung der WPS-Agenda zu setzen. So ruft die Resolution die UN, hier vor allem die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), dazu auf,

1 World at War: UNHCR Global Trends — Forced Displacement in 2014, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Genf 2015.

2 Näheres zur Debatte siehe: [www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-peace-security](http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-peace-security)

3 Siehe: [www.stoprapenow.org/](http://www.stoprapenow.org/)

4 Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 (im Folgenden zitiert als »Global Study«), UN Women, New York 2015.

Eine wichtige Neuerung ist, dass Männer und Jungen künftig stärker in den Blick genommen werden, um Frauenrechte durchzusetzen.

Frauenrechte in ihren Friedensmissionen stärker zu berücksichtigen, Frauen Zugang zu Gerichten auch in Kriegszeiten zu ermöglichen und das humanitäre Engagement von Frauenorganisationen zu unterstützen. Eine wichtige Neuerung ist, dass Männer und Jungen künftig stärker in den Blick genommen werden, um Frauenrechte durchzusetzen.<sup>5</sup> Resolution 2242 betont, dass Militär- und Polizeikräfte genderspezifisch ausgebildet werden sollen und dass Verdachtsfällen von sexuellem Missbrauch nachgegangen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden müssen. Schließlich ruft die Resolution alle Staaten weltweit dazu auf, die nationalen Defizite in der Umsetzung der WPS-Agenda zu beseitigen. Bislang haben erst 55 Staaten Nationale Aktionspläne (NAPs) verabschiedet.

### Kritik der Zivilgesellschaft

Als Ergebnis der globalen Studie zur Umsetzung von 1325<sup>6</sup> zeigte sich rasch die große Kluft zwischen der Normsetzung der internationalen UN-Diplomatie und der Situation in den Ländern. Unter Federführung von Radhika Coomaraswamy, der ehemaligen Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, und mit Unterstützung von UN Women arbeiteten Diplomaten der verschiedenen Regionen mit wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Expertinnen zusammen, Studien wurden in Auftrag gegeben und 47 Berichte von NGOs eingearbeitet. Auf eine Umfrage zu den Fortschritten durch Resolution 1325 antworteten 317 NGOs aus 71 Staaten.

Ohne Zweifel ist die Aufmerksamkeit für die Ziele Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte in den vergangenen 15 Jahren weltweit gestiegen. In Friedensprozessen dient Resolution 1325 zivilgesellschaftlichen Aktivistinnen oftmals als Referenzpunkt, um ihren Forderungen nach mehr Teilhabe Nachdruck zu verleihen. Geschlechtsspezifische Normen sind heute weiter ausdifferenziert, geschlechtsspezifische Verbrechen sind durch die internationale Rechtsprechung des Ruanda- und des Jugoslawien-Tribunals sowie des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) als Straftatbestand anerkannt. Trotz dieser Erfolge auf der normativen Ebene bemängeln Aktivistinnen, dass auch 15 Jahre nach der Umsetzung der WPS-Agenda sich im Leben von Frauen und Mädchen kaum etwas geändert habe. Kritik üben Frauenorganisationen an der weiterhin unzureichenden Beteiligung von Frauen an Friedensverhandlungen, an den Übergangsprozessen und dem Wiederaufbau in Nachkriegssituationen. Die Kritik zielt ferner auf unzureichende und nichtnachhaltige Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit mit expliziter Geschlechterperspektive. Die Studie verweist darauf, dass sich die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Geschlechterbezug in den vergangenen 15 Jahren ver-

vierfacht hätte. Blickt man jedoch auf das gesamte Budget für Entwicklungszusammenarbeit der OECD-DAC-Staaten,<sup>7</sup> dann sind dies nur sechs Prozent.<sup>8</sup> Zahlen des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) bestätigen diese Finanzierungsdefizite: So sind nur vier Prozent der Projekte zum wirtschaftlichen Wiederaufbau in sechs Nachkriegsstaaten für Frauenprojekte vorgesehen, obwohl auch hier die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf Erfolge und Nachhaltigkeit solcher Projekte hinweisen.

Frauenorganisationen kritisieren, dass in den nunmehr acht WSP-Resolutionen keinerlei Verpflichtungen für die Staaten enthalten sind, die geforderten Maßnahmen in nationale Gesetze umzusetzen – obwohl Beschlüsse des Sicherheitsrats laut UN-Charta für alle Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind. Es fehlt an einem institutionell auf UN-Ebene verankerten, globalen Weiterverfolgungsmechanismus (follow-up), wie ihn Konventionen wie CEDAW vorsehen. Auch sei die WPS-Agenda bei UN Women angesiedelt, einer chronisch unterfinanzierten UN-Organisation, während sich UNDP und DPKO die Umsetzung der Agenda zu wenig zu Eigen machten.<sup>9</sup> In den Nationalen Aktionsplänen der einzelnen Staaten würden die Akzente oftmals allein auf die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt gelegt und andere, wichtige Forderungen von 1325, welche die Akteursqualitäten von Frauen betonen, vernachlässigt – etwa bei Fragen verbindlicher Quoten oder anderer Formen der politischen Beteiligung.

### Partizipation

Von den 1168 Friedensabkommen, die zwischen 1990 und 2014 weltweit unterzeichnet wurden, erwähnen im Durchschnitt nur 18 Prozent Frauen oder geschlechtsspezifische Belange.<sup>10</sup> Immerhin zeigt die Statistik eine Zunahme seit der Resolution 1325 im Jahr 2000. Auch in Friedensprozessen bleiben Frauen unterrepräsentiert: Von den 31 größeren Friedensprozessen zwischen 1992 und 2011 waren nur zwei Prozent der Konfliktvermittler und neun Prozent der Beteiligten weiblich.<sup>11</sup> In den letzten 15 Jahren hat sich der Haushalt für die UN-Friedenssicherung verdreifacht, auch das zivile Personal und die militärischen Einsatzkräfte sind deutlich angewachsen. Gleich geblieben ist hingegen der Anteil der Frauen im militärischen Bereich von Friedensmissionen. Dies liegt unter anderem daran, dass die wichtigsten truppenstellenden Staaten, wie Bangladesch, Indien und Pakistan, nur wenige Soldatinnen im Militär haben. Insgesamt sind nur drei Prozent der gesamten militärischen UN-Friedenssicherungskräfte weiblich.<sup>12</sup> Auch in Führungspositionen sind selten Frauen zu finden; erstmals hat 2014 mit der Norwegerin Kristin Lund eine Frau die militärische Führungsposition in einer UN-Mission übernommen, in der UNFICYP auf Zypern.

Kritik üben Frauenorganisationen an der weiterhin unzureichenden Beteiligung von Frauen an Friedensverhandlungen, an den Übergangsprozessen und dem Wiederaufbau in Nachkriegssituationen.

## Schutz und Prävention

Die gezielte und häufig geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen bleibt in bewaffneten Konflikten allgegenwärtig. Die globale Studie merkt an, dass sexualisierte, geschlechtsspezifische Verbrechen während gewaltsamer Konflikte oder auch nach deren Beendigung nur selten auf nationalstaatlicher Ebene gerichtlich aufgearbeitet und geahndet werden.<sup>13</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt die Studie im Hinblick auf den Schutz von Frauen und Mädchen, vor allem während oder nach bewaffneten Konflikten. Sexualisierte, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen, aber auch gegen Männer, werde in nahezu allen gewaltsamen Konflikten weltweit angewandt, oft als Kriegsstrategie. Dazu passt der jüngste Bericht der Anklagebehörde des IStGH in Bezug auf Darfur, Sudan, an den UN-Sicherheitsrat. Darin steht, dass sie nunmehr der höchsten Zahl an Verdachtsfällen von sexualisierter, geschlechtsspezifischer Gewalt nachgingen.<sup>14</sup> Seit zehn Jahren überziehen Milizen in Darfur vor allem Frauen und Mädchen mit dieser Form von Gewalt, ohne dass die internationale Staatengemeinschaft eingreift oder die Täter zur Verantwortung gezogen werden.

Der Bericht des UN-Generalsekretärs über sexualisierte Gewalt gegen Frauen und Mädchen listet 19 Staaten auf, in denen sexualisierte Delikte zum Teil der Kriegstaktik geworden sind.<sup>15</sup> Schlagzeilen machen auch die Berichte über systematische, sexualisierte Gewalt vor allem gegen ethnische Minderheiten durch die Terrormiliz ›Islamischer Staat‹ (IS) in Syrien und Irak. In Nigeria sollen seit dem Jahr 2014 mehr als 2000 Frauen und Mädchen durch Boko-Haram-Milizen verschleppt und versklavt worden sein.

Die Irakerin Yanar Mohammad von der ›NGO Working Group on Women, Peace and Security‹ berichtete<sup>16</sup> bei der Debatte zur Umsetzung von Resolution 1325 aus Irak von der Brutalität der IS-Milizen, kam aber auch auf die tieferliegenden Gründe für die Flucht und Vertreibung der irakischen Bevölkerung zu sprechen. Um die gegenwärtige Krise für die irakischen Frauen zu verstehen, müsste man sich den Wiederaufbau durch die westlichen Koalitionsstreitkräfte von 2003 anschauen, in denen eine Regierung allein auf der Grundlage ethnischer Segregation und Religionszugehörigkeit gebildet worden sei. Die säkularen Frauenrechte seien im Zuge der Verfassungsänderung abgeschafft worden, um die Interessen religiöser Gruppierungen zu wahren. Seitdem unterlägen die Frauen nicht nur einer diskriminierenden Gesetzgebung, sondern seien aus dem öffentlichen Leben auch weitgehend herausgedrängt worden. Die Bedrohungen durch den IS hätten das Leben für viele Irakerinnen unerträglich gemacht, so dass Flucht der einzige Ausweg sei.<sup>17</sup>

## Friedensprozesse und Wiederaufbau nach Konflikten

Wissenschaftlichen Studien zufolge werden durch eine geschlechtergerechte Beteiligung Friedensschlüsse erfolgreicher und Friedensprozesse stabiler. Sind Frauen an Friedensverhandlungen beteiligt, steigt die Chance auf einen Friedensvertrag. Dies zeigt eine Untersuchung von 40 Friedensprozessen der jüngeren Vergangenheit, unter ihnen beispielsweise Liberia, Südafrika oder Nordirland.<sup>18</sup> Gleichzeitig weisen Expertinnen darauf, dass es dabei nicht allein auf die zahlenmäßige Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen ankomme, sondern auf deren geschlechtersensible Fähigkeiten und Kenntnisse. Kein Friedensabkommen zwischen 1990 und 2000 hat geschlechterpolitische Belange oder Frauen überhaupt erwähnt. Im Jahr 2014 nannten immerhin 67 Prozent der Friedensabkommen die Resolution 1325. Der jüngste Bericht des UN-Generalsekretärs zur Umsetzung von 1325 zeigt, dass im Jahr 2014 Expertise mit einer expliziten Geschlechterperspektive in sechs von neun Friedensverhandlungen nachgefragt und vom Stand-by-Team für Mediation der Vereinten Nationen angeboten wurde.<sup>19</sup> Eigentlich sollte diese Un-

Sexualisierte, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen, aber auch gegen Männer, werde in nahezu allen gewaltsamen Konflikten weltweit angewandt, oft als Kriegsstrategie.

5 UN Women unterstützt diese Forderung mit der Kampagne #HeForShe, [www.unwomen.de/he-for-she](http://www.unwomen.de/he-for-she)

6 Global Study, a.a.O. (Anm. 4).

7 DAC steht für Development Assistance Committee und OECD für Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa. Länderliste siehe: [www.oecd.org/dac/dacmembers.htm](http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm)

8 Global Study, a.a.O. (Anm. 4), S. 373.

9 Candid Voices from the Field. Obstacles to a Transformative Women, Peace and Security Agenda and to Women's Meaningful Participation in Building Peace and Security, Cordaid/The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)/Women Peacemakers Program (WPP), 2015, S. 22.

10 Global Study, a.a.O. (Anm. 4). S. 44f.

11 Ebd.

12 Siehe dazu: [www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/women\\_inpk.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/women_inpk.shtml) sowie [www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml)

13 Global Study, a.a.O. (Anm. 4). S. 14.

14 Twenty-first Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to the UNSC 1593 (2005), 29.6.2015, Abs. 23, [www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/21st-report-of-the-Prosecutor-to-the-UNSC-on-Darfur\\_%20Sudan.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/21st-report-of-the-Prosecutor-to-the-UNSC-on-Darfur_%20Sudan.pdf)

15 Conflict-Related Sexual Violence, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2015/203 v. 23.3.2015, Abs. 3 und Annex.

16 Siehe: UN Press Release SC/12076, 13.10.2015.

17 Ebd.

18 Thania Paffenholz et al., Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation, Graduate Institute Geneva, Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, Genf, 13.4.2015.

19 UN Doc. S/2015/716 v. 17.9.2015, S. 13.

terstützung als Standard für alle Friedensverhandlungen angeboten werden und die Beteiligung von qualifizierten Frauen regelmäßig angefordert werden.

NGOs sind mit der Arbeit der Vereinten Nationen nicht zufrieden, weil sie ihrer Meinung nach der Geschlechterperspektive nicht ausreichend Priorität einräumen. Vielmehr würde ›gender‹ oft als Querschnittsaufgabe oder als ›Gender Mainstreaming‹ verstanden. Doch letztlich fühle sich niemand wirklich zuständig, eine Geschlechterperspektive systematisch in die Planung, Organisation und Durchführung von Friedensmissionen einzubeziehen.

Zu ernüchternden Ergebnissen kommt die globale Studie vor allem im Hinblick auf die Gestaltung von Friedensprozessen. Gewaltsame Konflikte seien immer mit hohen Kosten für die betroffenen Gesellschaften verbunden. Frauen seien oftmals wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit und der unsicheren Nachkriegssituation betroffen. Die ökonomischen Strategien der Geberstaaten im Zuge des Wiederaufbaus setzten oftmals auf Liberalisierung der Märkte, Privatisierung und auf einen Abbau von Stellen im öffentlichen Sektor. Doch solche Privatisierungsstrategien wirken sich zuungunsten von Frauen aus, wie sich am Beispiel des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in Irak feststellen lässt:<sup>20</sup> Vor dem Jahr 2003 waren unter der Herrschaft von Diktator Saddam Hussein viele Frauen im öffentlichen Sektor beschäftigt gewesen, die ihre Jobs im Zuge des staatlichen Wiederaufbaus nicht zurückerhielten. Vielmehr haben die Geberländer vor allem in Industrien zum Abbau von Bodenschätzen und in die Landwirtschaft investiert. Insgesamt zeigt sich, dass Geberländer nur einen Bruchteil ihrer Investitionen, die sie in fragilen Staaten im wirtschaftlichen Sektor tätigen, für geschlechtsspezifische Projekte vorsehen. In den Jahren 2012/2013 waren es von dem 10-Milliarden-US-Dollar-Haushalt der OECD-DAC-Staaten gerade einmal zwei Prozent.<sup>21</sup>

## Fazit

In die feierlichen Töne zum 15. Jahrestag der Resolution 1325 und der nunmehr achten Resolution der WPS-Agenda, Resolution 2242, mischen sich zunehmend und lauter werdende kritische Stimmen. Einerseits befürworten zahlreiche Frauenorganisationen die Verankerung der Thematik im UN-Sicherheitsrat als einen Meilenstein. Ban Ki-moon tat kund, dass auch die beiden anderen Überprüfungsprozesse des Jahres 2015 – zu Friedensmissionen und zur Friedenskonsolidierung – gezeigt hätten, dass künftig noch stärker Geschlechtergleichheit und die Mitgestaltung an solchen Prozessen mit Hilfe von Frauen in den Vereinten Nationen verankert werden müssten.

Frauenorganisationen auf der lokalen Ebene, die weitab der hohen Politik der Vereinten Nationen in

New York arbeiten, beklagen die große Kluft zwischen den lokalen Bedürfnissen der konkreten Friedensarbeit und den institutionalisierten internationalen wie nationalen politischen Ebenen. Sie fordern darum eine stärkere ›Erdung‹ der Resolution 1325 oder denken auch ganz offen über neue Formen der institutionellen Verankerung der WPS-Agenda nach: Entweder als regionale oder subregionale Abkommen oder als global verhandeltes Abkommen losgelöst vom UN-Sicherheitsrat. Kritikerinnen charakterisieren die Resolution 1325 als ein ›institutionelles Artefakt‹ des Sicherheitsrats, der sich ansonsten zumeist mit ›harten‹ Fragen von Frieden und Sicherheit auseinandersetze und vor allem deren militärische Lösungen verhandle. Aktivistinnen beklagen zudem, dass die WPS-Agenda die Fragen von Frauenrechten und Geschlechtergleichheit zu sehr auf Frieden, Sicherheit und Beteiligungsrechte verenge und damit andere aus Geschlechterperspektive gleichsam bedeutsame Themen vernachlässige. Dazu gehören etwa Landraub oder die Praktiken mineralgewinnender Industrien unter anderem auch in Nachkriegsstaaten, die in vielfältiger Weise zulasten der Bevölkerung gehen, insbesondere von Frauen.

Der Überprüfungsprozess und die Ergebnisse der globalen Studie sowie die Diskussionen zum Jubiläum in New York zeigen deutlich, dass die Perspektive auf Frauenrechte und Geschlechtergerechtigkeit zu oft noch als eine Perspektive unter vielen betrachtet wird. In den seltensten Fällen machen Geberstaaten die Verwirklichung von Frauenrechten zu einer Voraussetzung für ihr Engagement in Friedensprozessen. Vielmehr wird häufig auf das Argument verwiesen, kultursensibel handeln zu wollen. Jedoch verbergen sich hinter lokalen Widerständen oftmals patriarchale Stereotype, die sich durchaus nicht nur in den Reihen der Konfliktparteien, sondern auch auf westlicher Seite bei den Geberstaaten oder in den Reihen militärischer Einsatzkräfte hartnäckig halten. Umso wichtiger ist es, Männer stärker in die Bemühungen um die Umsetzung der WPS-Agenda einzubeziehen und von den Vorzügen zu überzeugen. Daher scheint in der Resolution 2242 ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung gemacht worden zu sein, auch wenn das Thema Geschlechterperspektive jenseits von ›Frauen und Mädchen‹ bei vielen Staaten – auch und gerade im UN-Sicherheitsrat Widerstand hervorruft. Dies unterstreicht das Argument vieler NGOs, nach 15 Jahren WPS-Agenda über andere institutionelle Lösungen jenseits des UN-Sicherheitsrats nachzudenken.

<sup>20</sup> Simone Wisotzki, Friedensförderung im Spannungsfeld zwischen Geschlechtergerechtigkeit und lokalen Differenzen, Friedensgutachten 2015, S. 124–136.

<sup>21</sup> Global Study, a.a.O. (Anm. 4), S. 170.

In den seltensten Fällen machen Geberstaaten die Verwirklichung von Frauenrechten zu einer Voraussetzung für ihr Engagement in Friedensprozessen.

Nach 15 Jahren WPS-Agenda wird über andere institutionelle Lösungen jenseits des UN-Sicherheitsrats nachgedacht.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung:

#### 84. und 85. Tagung 2014

- Geheime Zwangssterilisationen in Usbekistan an Roma-Frauen
- Polizeigewalt in den USA

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 82. und 83. Tagung 2013, VN, 5/2014, S. 223f., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) kam im Jahr 2014 wie üblich zu zwei Tagungen in Genf (3.2.–21.2. und 11.8.–29.8.2014) zusammen. Wichtigstes Anliegen des CERD, der sich aus 18 Sachverständigen zusammensetzt, ist die Überwachung der Umsetzung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung**. Mit Abschluss der 85. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten bei 177. Neben der Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens kommt dem Ausschuss seit 1984 die Aufgabe zu, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Durch solche Mitteilungen können Einzelpersonen eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten rügen, die die Prüfungskompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Im Jahr 2014 ließen jedoch nur 55 Staaten dieses Individualbeschwerdeverfahren zu, und dem Ausschuss lag eine Individualbeschwerde vor.

#### Frühwarnverfahren

Im August 2014 beschäftigte sich der Ausschuss eingehend mit der Menschenrechtssituation in Irak. Ihm waren durch Zeugen und unterschiedliche Quellen Informationen über anhaltende Massaker an der Zivilbevölkerung, verübt durch die Terrororganisation ›Islamischer Staat‹ (IS), unter anderem aufgrund ethnischer und

religiöser Zugehörigkeiten, herangetragen worden. Auch seien Berichte über Massentötungen, ethnische Säuberungen, Gewalt gegen Frauen und Kinder und weitere Verbrechen gegen die Menschlichkeit Anlass zu größter Sorge. Gerade diese eklatanten Verstöße gegen das Übereinkommen würden das Risiko für einen Völkermord erhöhen. Aus diesem Grund und im vollen Bewusstsein darüber, was der Konflikt für den Frieden und die Sicherheit im Nahen Osten und der Welt bedeutet, beschloss der CERD zwei Maßnahmen: In seinem Beschluss 85/1 vom 22. August 2015 bittet er zum einen den Menschenrechtsrat, eine Sondertagung zur Menschenrechtssituation in Irak einzuberufen. Ein Ziel der Sondertagung soll sein, eine Untersuchungskommission einzurichten, die den Ursachen des Konflikts sowie dem Entstehen und Handeln des IS auf den Grund gehen soll. Es sollen diejenigen ausfindig gemacht werden, welche sich Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht haben, und Wege aufzeigen, diese Personen zur Rechenschaft zu ziehen. Zum anderen drängt der CERD den UN-Generalsekretär, dem Sicherheitsrat vorzuschlagen, eine UN-Friedenstruppe als vorübergehende Notmaßnahme zu entsenden, um eine Sicherheitszone in der Gegend von Ninive einzurichten.

#### Individualbeschwerden

Im Berichtszeitraum hatte der Ausschuss nur über eine Individualbeschwerde zu entscheiden: In der Sache A.M.M. gegen die Schweiz machte der aus Somalia stammende Beschwerdeführer geltend, durch das Schweizer Aufenthaltsrecht aufgrund seiner Nationalität und seines politischen und religiösen Hintergrunds diskriminiert zu werden. Der Beschwerdeführer hatte im Jahr 1996 auf dem Weg von Libyen nach Somalia im Transitbereich des Züricher Flughafens Asyl in der Schweiz beantragt. Dieser Antrag wurde vom Bundesamt für Flüchtlinge mangels begründeter Furcht vor Verfolgung zurückgewiesen. Allerdings erhielt A.M.M. aufgrund der damaligen politischen Situation in Somalia eine vorübergehende Einreiseerlaub-

nis der Kategorie ›F‹. Die Einreiseerlaubnis ermöglicht es dem Inhaber, in der Schweiz unter Erfüllung bestimmter Auflagen zu arbeiten. So ist es A.M.M. nur erlaubt, Tätigkeiten auf niedrigem Qualifikationsniveau auszuüben, für die keine Person mit einem dauerhaften Aufenthaltsstatus zur Verfügung steht. Ebenso ist es dem Beschwerdeführer untersagt, ohne Erlaubnis der zuständigen Behörden für die Aufnahme einer Tätigkeit den Kanton zu wechseln. In den folgenden Jahren bemühte sich A.M.M. um die Aufnahme einer Tätigkeit oder um eine universitäre Weiterbildung. Diese wurden ihm mit Verweis auf seinen Aufenthaltsstatus der Kategorie ›F‹ von den zuständigen kantonalen Behörden verwehrt. Ebenso wandte sich der Beschwerdeführer gegen die regelmäßige staatliche Überprüfung seines Privatlebens, die unzureichende monatliche finanzielle Unterstützung sowie die unzureichende Übernahme medizinischer Kosten. Aus diesen Gründen macht der Beschwerdeführer die Verletzung mehrerer Artikel geltend.

Der CERD erkannte die Komplexität des Falles an, der die negativen Auswirkungen des Status der vorübergehenden Einreiseerlaubnis für deren Inhaber aufzeigt. Allerdings konnte der Ausschuss kein diskriminierendes Verhalten der zuständigen kantonalen Behörden feststellen, da die von den Behörden verfügbaren Maßnahmen nicht an die Herkunft oder Religionszugehörigkeit des Beschwerdeführers geknüpft waren, sondern vielmehr direkt mit seinem Status der Kategorie ›F‹ in Zusammenhang standen. Der CERD verwies nochmals auf Artikel 3 des Übereinkommens, der besagt, dass die gesetzlichen Bestimmungen, die von den Vertragsstaaten zur Regelung des Aufenthalts, der Einbürgerung und der Staatsangehörigkeit getroffen werden, nicht von den Regelungen des Übereinkommens berührt werden.

#### Staatenberichte

Im Rahmen der Frühjahrstagung (84. Tagung) befasste sich der CERD mit den Berichten aus Belgien, Honduras, Kasachstan, Luxemburg, Montenegro, Polen, der



Schweiz und Usbekistan. Im Rahmen der Sommertagung (85. Tagung) beschäftigte er sich mit den Berichten aus Kamerun, El Salvador, Estland, Irak, Japan, Peru und den Vereinigten Staaten. Von den 15 Abschließenden Bemerkungen sollen hier drei exemplarisch vorgestellt werden.

An **Usbekistans** Bericht monierte der CERD, dass der Unterricht von Minderheitensprachen, insbesondere der Sprache der tadschikischen Minderheit, nicht unterstützt und gefördert wird. Ebenfalls beunruhigt waren die Sachverständigen über die allgemeine sozioökonomische Situation der ethnischen Minderheit der Lyuli/Roma. Die Mehrheit dieser Bevölkerungsgruppe ist weit von dem nationalen Ausbildungsstand entfernt und arbeitet im Niedriglohnssektor. Dies führe dazu, dass die meisten von Sozialhilfe abhängig seien. Kritisch bewertete der CERD außerdem den Mangel an Informationen über die Situation der ethnischen Minderheit der Mescheten. Der Ausschuss forderte Usbekistan auf, die Situation der Mescheten durch wissenschaftliche Erhebungen zu erfassen und die gewonnenen Informationen dem CERD zu übermitteln. Außerordentlich alarmiert zeigten sich die Ausschussmitglieder über Zwangssterilisationen von Roma-Frauen und Menschenrechtsverteidigerinnen. Er drängte Usbekistan dazu, allen Anschuldigungen hinsichtlich geheim durchgeführter Zwangssterilisationen nachzugehen und eine effektive Strafverfolgung der Täterinnen und Täter zu gewährleisten. Usbekistan müsse zudem wirksame Maßnahmen ergreifen, um dieser Praxis ein Ende zu bereiten.

Erfreut zeigte sich der CERD über Bemühungen **Venezuelas**, durch mehrere Gesetze die Diskriminierung indigener Bevölkerungsgruppen im Alltag und öffentlichen Leben zu bekämpfen. Im Hinblick auf die mangelnde Partizipation von Menschen afrikanischer Abstammung an politischen Entscheidungsprozessen und in sozialen Körperschaften wurde Venezuela jedoch aufgefordert, dem Ausschuss spezifische Daten über die geografische Verteilung und sozioökonomische Situation vorzulegen. Aufgrund der anhaltenden Bedrohung der Bevölkerung Amazoziens, insbesondere der Yanomami, durch illegalen Bergbau und Angriffe der Bergarbeiter forderte der CERD des Weiteren die Regierung auf, die indigenen Bevöl-

kerungsgruppen besser zu schützen. Besonders betroffen zeigte sich der Ausschuss über die Ausschreitungen und Auseinandersetzungen in der Sierra de Perijá zwischen Angehörigen der Yukpa und Besatzern dieser Region. Bei den Ausschreitungen kamen mehrheitlich Angehörige der Yukpa zu Tode oder zu Schaden. Bei den Vorfällen wurden auch der Anführer der Yukpa Sabino Romero und seine Familie ermordet. Venezuela solle zügig Ermittlungen aufnehmen und die Anstifter sowie Verantwortlichen für die Morde an Romero und seiner Familie schnellstmöglich vor Gericht bringen.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu den **Vereinigten Staaten** hob der CERD die positiven Entwicklungen zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung in rechtlicher wie in politischer Hinsicht hervor. Besonders begrüßte der Ausschuss die ›Matthew Shepard and James Byrd, Jr.‹-Verordnung von 2009. Durch sie werden Hassverbrechen bundesweit verboten und die Gesetzeslage zur Verfolgung und Bestrafung dieser Verbrechen vereinfacht. Trotz dieser Entwicklungen zeigte sich der Ausschuss besorgt darüber, das Opfer solcher Hassreden immer noch sehr selten diese zur Anzeige bringen und dass die zuständigen Polizeibehörden ebenso selten Fälle von Hassreden an das FBI weiterleiten. Zudem äußerte der Ausschuss seine Bedenken hinsichtlich der Tatsache, dass die Ausübung des Wahlrechts für viele Angehörige bestimmter ethnischer Bevölkerungsgruppen oder Minderheiten durch restriktive Gesetze zur Wähleridentifizierung, Wahlrechtsentziehung und Wahlmanipulation behindert sei. Darüber hinaus forderte der Ausschuss die Verantwortlichen auf, die anhaltenden Diskriminierungen beim Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem, zu Bildung und angemessenem Wohnraum effektiver zu bekämpfen. Dies gelte ebenso für indigene Bevölkerungsgruppen. Der CERD äußerte weiterhin große Bedenken hinsichtlich der anhaltenden Gewalt gegenüber Angehörigen bestimmter ethnischer Bevölkerungsgruppen oder Minderheiten, einschließlich unbewaffneter Personen, die von den Strafverfolgungsbehörden ausgehen würde. Der Ausschuss forderte die Regierung auf, jeden angezeigten Übergriff umgehend aufzuklären und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.

## Rechtsfragen

### IGH: Tätigkeiten 2014

- Seegrenzurteil versöhnt Peru und Chile
- Urteil zu Japans Walfang mit wenig Wirkung
- Nur drei Staaten stellen sich Verfahren zu Nuklearwaffen

Elisa Freiburg

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elisabeth Henn, IGH: Tätigkeit 2013, VN, 6/2014, S. 276ff. fort.)

Im Jahr 2014 fällte das oberste Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, der **Internationale Gerichtshof (IGH)**, zwei Urteile und zwölf Beschlüsse. Während die Entscheidung im Grenzstreit zwischen Peru und Chile vor allem für die Streitparteien relevant gewesen sein dürfte, erregte das Urteil um den Walfang in der Antarktis ebenso viel Aufsehen wie die Einreichung von Klagen der Marshallinseln gegen die Atomwaffenstaaten.

### Die Rechtsprechung

#### Grenzstreit zwischen Peru und Chile – der IGH als Salomo

Bereits am 27. Januar 2014 fällte der IGH das erste Urteil des Jahres in dem im Jahr 2008 eingeleiteten Verfahren zwischen Peru und Chile. Er legte darin die Seegrenzen zwischen den beiden Staaten neu fest. Anlass dieses seit langem schwelenden Streites waren in erster Linie Fischereirechte.

Die Wurzel der Streitigkeit lässt sich auf den Salpeterkrieg von 1879 bis 1884 zurückführen. Eine Wirtschaftsdepression beider Staaten führte zu einem Konflikt über Nitratminenrechte, der eskalierte. Chile besetzte daraufhin Gebiete im Süden Perus. Erst 1929 wurde, mithilfe einer Vermittlung der amerikanischen Regierung, der Vertrag von Lima geschlossen. Auf dessen Grundlage wurde die Grenze zwischen Peru und Chile zwischen dem nunmehr peruanischen Tacna und dem chilenischen Arica gezo-gen (Tacna-Arica-Kompromiss). Peru behauptete, diesen Vertrag nie ratifiziert zu haben. Auch spätere unilaterale Erklärungen bezüglich der Seegrenze sowie

multilaterale Abkommen in den vierziger und fünfziger Jahren schafften keine hinreichende Klarheit.

Aus der Entscheidung des IGH folgt nunmehr, dass Chile die Hoheitsrechte über rund 21 000 km<sup>2</sup> seiner bisherigen Gewässer beziehungsweise seiner ausschließlichen Wirtschaftszone an Peru verliert. Zudem wurde Peru für seine ausschließliche Wirtschaftszone ein zusätzliches Gebiet von 28 000 km<sup>2</sup> zugesprochen, das zuvor in den Augen Chiles als Hohe See gegolten hatte.

Im Hinblick auf den landseitigen Ausgangspunkt der Seegrenze konnte sich Chiles Auffassung zum Teil durchsetzen: Bezüglich der ersten 80 Seemeilen von der Küste aus zogen die Richter die Grenze, wie sie von Chile gefordert worden war; von diesem Punkt an folgte das Gericht dann jedoch im Wesentlichen der von Peru angeführten Berechnungsmethode.

Peru errang somit letztlich einen Teilsieg, auch wenn Chile rund 17 000 km<sup>2</sup> Seegebiet weniger verlor als befürchtet. Insgesamt kann man im Urteil des IGH eine salomonische Entscheidung sehen: Zwar wurde die Grenze letztlich zu einem großen Teil zugunsten Perus gezogen, Chile behielt jedoch seine besten Fischereigründe. Hier demonstrierte der IGH, dass ein von ihm gefällttes Urteil die Beziehungen zwischen zwei Staaten durchaus verbessern kann – insbesondere, da diesmal beide Parteien gewissermaßen als Sieger vom Platz gingen.

#### Walfang in der Antarktis – Ein Sieg für den Tierschutz?

Um Meeressäuger ging es in dem zweiten Verfahren, in dem im Jahr 2014 eine Entscheidung erging. Am 31. März fällt der IGH sein Urteil über den Walfang in der Antarktis im Verfahren zwischen Australien und Japan und erregte mit diesem emotional aufgeladenen Thema auch über den Kreis der üblichen Interessierten hinaus einiges Aufsehen.

Australien hatte die Klage gegen Japan im Jahr 2010 eingereicht. Streitgegenstand war der japanische Walfang im Rahmen des als Forschungsprogramm deklarierten Programms ›JARPA II‹ beziehungsweise die Auslegung der Internationalen Konvention zur Regelung des Walfangs von 1946. 1986 hatte die Internationale Walfangkommission den kommerziellen Walfang verboten. Seitdem widersetzte

sich Japan diesem Verbot und argumentierte, sein Walfang diene ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken. Dafür besteht grundsätzlich die Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen nach Artikel VIII Absatz 1 der Konvention. Jedoch gilt Walfleisch in Japan als Delikatesse; Walfleisch, welches nicht zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet wird, darf dort verkauft werden.

Schon im Jahr 2013 hatte der IGH entschieden, dass Neuseeland als Vertragsstaat der Walfangkonvention dem Verfahren nach Artikel 63 Absatz 2 IGH-Statut beitreten könne.

Japan hatte bereits die Zuständigkeit des Gerichtshofs angezweifelt, ohne jedoch eine vorgängige Einrede erhoben zu haben. Seiner Meinung nach handele es sich insoweit um eine Streitigkeit, die Australien mit einem Vorbehalt zu seiner Unterwerfungserklärung nach Artikel 36 Absatz 2 IGH-Statut ausgeschlossen hatte, und den Japan Australien nach dem Grundsatz der Reziprozität entgegenhalten könne. Besagter Vorbehalt schließt all jene Streitigkeiten von der Zuständigkeit des IGH aus, welche die Abgrenzung von Meereszonen oder die Nutzung eines umstrittenen Areals einer solchen noch abzugrenzenden Zone (oder in Angrenzung einer solchen Zone) betreffen oder auf diese Bezug nehmen. Japan berief sich auf die zweite Variante, wohingegen der IGH feststellte, dass Japan für das Areal, in dem der Walfang stattfand (den man durchaus als ›Nutzung‹ qualifizieren könne), gerade keine Hoheitsrechte geltend machte. Es handle sich somit nicht um streitige Gebiete im Sinne des Vorbehalts. Der IGH bejahte daher einstimmig seine Zuständigkeit.

In nahezu allen materiell-rechtlichen Fragestellungen urteilte der IGH mit zwölf zu vier Stimmen zugunsten Australiens. In erster Linie stellte das Gericht fest, dass Japans Walfangprogramm zwar gewisse Forschungsaspekte beinhaltet, jedoch grundsätzlich nicht dem Zweck der Forschung diene. Für dieses Erfordernis sei es relevant, die Gestaltung und Umsetzung eines Programms im Verhältnis zu den behaupteten Forschungsinteressen zu setzen. Relevante Kriterien könnten die Anwendung beziehungsweise Häufigkeit letaler Methoden sein, die Methodik zur Bestimmung von Stichprobengrößen, ein Vergleich zwischen den Zielgrößen und

den tatsächlich genommenen Stichproben, der Zeitrahmen des Programms, der wissenschaftliche Output sowie das Ausmaß, in dem ein Programm seine Aktivitäten mit verwandten Forschungsprogrammen koordiniere. Im Hinblick auf Japans JARPA-II-Programm fand der IGH keine Hinweise darauf, dass Japan über die Praktikabilität nichttödlicher Methoden oder über eine geringere Stichprobenzahl nachgedacht hätte. JARPA II ähnele in seiner behaupteten Zielsetzung vielmehr im Wesentlichen dem Vorgängerprogramm JARPA und erfordere demnach nicht die erfolgte Erhöhung der Fangquoten für Zwergwale und die Tötung von Exemplaren zweier zusätzlicher Walarten. Auch die mangelnde Auswertung des JARPA-Programms deute darauf hin, dass die Tötung der Wale nicht allein zum Zweck der Wissenschaft erfolgte. Zudem bemängelte der IGH die offene Laufzeit von JARPA II, seinen begrenzten wissenschaftlichen Output sowie den Mangel an Kooperation mit inländischen wie internationalen Forschungsprogrammen. Dementsprechend stellten die Richter einen Verstoß gegen Artikel VIII Absatz 1 der Walfangkonvention seitens Japans fest.

Des Weiteren handelte Japan nach Ansicht des IGH nicht im Einklang mit mehreren Bestimmungen der zur Walfangkonvention gehörenden Anlage. Diese setzt unter anderem Höchstgrenzen für den kommerziellen Fang und Grenzen für den Eigenbedarf indigener Völker fest. Diese Anlage bildet einen rechtlich bindenden, integralen Bestandteil der Konvention. Seine Bestimmungen können von der Walfangkommission geändert werden: Nach Artikel 10 (d) und (e) dieser Anlage hatte die Kommission den kommerziellen Walfang ab 1986 faktisch verboten. Zudem handle Japan dem Verbot des kommerziellen Walfangs im Südpolarmeerschutzgebiet aus Artikel 7 (b) der Anlage zuwider. Den Informationspflichten aus Artikel 30 der Anlage habe Japan jedoch Genüge getan.

In der Konsequenz muss Japan sämtliche Genehmigungen und Lizenzen zurückziehen, die es im Rahmen des JARPA-II-Programms vergeben hatte. Neue Genehmigungen dürften nicht erteilt werden, so das Gericht.

Während Naturschützer auf eine Signalwirkung des Urteils hofften, bereitete Japan sich bereits kurz nach der Verkün-

dung darauf vor, das Verbot zu umgehen. Zwar wurde der Walfang in der Antarktis für die Saison 2014/15 ausgesetzt, doch schon im April 2014 verkündete der japanische Fischereiminister, dass man ausführliche Studien vornehmen werde, um der Internationalen Walfangkommission ein neues Forschungsprogramm vorzulegen, das die im IGH-Urteil genannten Kriterien berücksichtigen werde. Der Walfang im Nordwestpazifik und in japanischen Küstengewässern war von vornherein nicht vom IGH-Urteil betroffen. Hier plant Japan lediglich eine Reduzierung der Fangquote. Auch Norwegen und Island (die beide jedoch nicht an das entsprechende Verbot gebunden sind) betreiben nach wie vor kommerziellen Walfang. Die tatsächlichen Folgen der Entscheidung für den internationalen Walfang sind somit bisher wohl eher als gering zu bewerten.

Für die künftige Völkerrechtsprechung relevant dürfte sich hingegen das Gewicht herausstellen, dass der IGH den Resolutionen der Internationalen Walfangkommission zumisst. Diese kann die Konvention per Mehrheitsbeschluss ändern, wenngleich ein Vertragsstaat der Bindungswirkung mittels Einspruch ausweichen kann. Auch als solches nicht-bindende Resolutionen der Kommission können jedoch enormen Einfluss auf die Interpretation der Konvention haben. Der IGH bezeichnete diese daher als ›evolving instrument‹. Zu weit wollte der IGH jedoch nicht gehen: im Zusammenhang mit der Interpretation von Artikel VIII der Konvention hatte Australien argumentiert, dass es sich bei den Resolutionen um Fälle einer späteren Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags beziehungsweise einer späteren Übung bei der Anwendung im Sinne von Artikel 31 Absatz 3 lit. a) und b) der Wiener Vertragsrechtskonvention handle. Dieser Interpretation folgte der IGH jedoch nicht und berief sich darauf, dass die entsprechenden Resolutionen gerade nicht im Konsens und vor allem nicht unter Mitwirkung Japans zustande gekommen seien. In dieser Hinsicht stellt das Urteil des IGH eine gewisse Abkehr von früheren Entscheidungen in den Fällen ›Certain Expenses of the United Nations‹ (1962) und ›Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory‹ (2004) dar, in denen der IGH

Mehrheitsentscheidungen der UN-Generalversammlung noch als tauglich für eine spätere Übung im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention gewertet hat. Inwiefern der IGH dieser Linie bei Resolutionen eben dieses Organs weiterhin treu bleiben wird, wird sich noch zeigen.

### Beschlüsse

Die Beschlüsse des Jahres 2014 betrafen fast immer lediglich Fristsetzungen in laufenden Verfahren. Eine Anordnung sticht jedoch heraus: Am 3. März gab der IGH dem Antrag auf vorsorgliche Maßnahmen statt, den Timor-Leste (zeitgleich mit der Einreichung der Klage) im Verfahren gegen Australien gestellt hatte. Im Dezember 2013 hatte Timor-Leste Klage eingereicht, da australische Geheimdienstagenten auf Anordnung des australischen Generalbundesanwalts bei einem Rechtsberater Timor-Lestes Unterlagen und Daten beschlagnahmt haben sollen. Diese betrafen ein zwischen Australien und Timor-Leste anhängiges Schiedsverfahren über den Verlauf der zwischen beiden Staaten verlaufenden Seegrenze.

Der IGH ordnete dreierlei Maßnahmen an. Zum einen sollte Australien sicherstellen, dass der Inhalt des beschlagnahmten Materials in keiner Weise zum Nachteil von Timor-Leste genutzt wird, bevor der Fall entschieden worden ist. Zweitens sollte Australien bis zu einer weiteren Entscheidung die Dokumente, elektronischen Dateien und alle Kopien unter Verschluss halten. Zuletzt wurde Australien aufgefordert, nicht in die Kommunikation zwischen Timor-Leste und seinen Rechtsberatern einzugreifen, sei es im Zusammenhang mit dem laufenden Schiedsverfahren, mit künftigen bilateralen Verhandlungen zur Abgrenzung von Meereszonen oder mit verwandten Vorgängen, insbesondere auch gerade mit diesem beim IGH anhängigen Verfahren.

Zu einer endgültigen Entscheidung sollte es jedoch nicht mehr kommen. Mittlerweile wurde das Verfahren im Juni 2015 auf Antrag Timor-Lestes eingestellt, da Australien im Mai des gleichen Jahres alle beschlagnahmten Dokumente zurückgegeben hatte.

### Neue Verfahren

Im Jahr 2014 wurden insgesamt fünf neue Verfahren anhängig, die sich Ende 2015 allesamt noch im Anfangsstadium befinden.

den. Somalia reichte eine Klage gegen Kenia ein, in der es um die Seegrenze im Indischen Ozean geht. Dieser Streit schwelt bereits seit den siebziger Jahren. Während Somalia eine Seegrenze beansprucht, die ungefähr senkrecht zur Küstenlinie verläuft, erhofft sich Kenia eine Grenze, die dem vom Grenzpunkt an der Küste ausgehenden Breitengrad entspricht. Von der Grenzziehung hängt, wie nicht selten, vor allem das Recht zur Förderung von Öl und Gas im streitigen Seegebiet ab.

Auch in der Karibik entzündete sich erneut Streit um eine Seegrenze. Costa Rica klagte gegen Nicaragua, da Nicaragua widerrechtlich eigentlich zu Costa Rica gehöriges Territorium internationalen Ölunternehmen zur Nutzung angeboten haben soll.

Schließlich reichten die Marshallinseln neun parallele Klagen gegen die Atommächte USA, Russland, Großbritannien, Frankreich, China, Pakistan, Indien, Israel sowie Nordkorea ein. Lediglich Großbritannien, Indien und Pakistan haben mittels einer allgemeinen Unterwerfungserklärung nach Artikel 36 Absatz 2 IGH-Statut die Zuständigkeit des Gerichts anerkannt, womit sich die Zahl der Verfahren auf drei reduzierte, nachdem keiner der anderen Staaten sich freiwillig auf das Verfahren, wie es Artikel 38 Absatz 5 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs vorsieht, einließ. Die Marshallinseln wurden in den vierziger und fünfziger Jahren als Atombombentestgebiet der USA bekannt. Nun werfen die Marshallinseln den Atomwaffenstaaten vor, ihre Verpflichtungen aus Artikel VI des Nichtverbreitungsvertrags zum Eintritt in Verhandlungen mit dem ernsthaften Ziel zur Einigung über eine vollständige nukleare Abrüstung nicht einzuhalten. Auf eine derartige Pflicht hatte der IGH bereits 1996 in seinem Gutachten über die Legalität der Androhung beziehungsweise des Einsatzes von Nuklearwaffen Bezug genommen.

### Institutionelles und Ausblick

Im Jahr 2014 gab es keine institutionellen Änderungen am Gericht. Der rege Wechsel im Spruchkörper sollte noch bis 2015 auf sich warten lassen. Seit August 2014 wurden keine neuen Klagen mehr eingereicht, sodass der IGH zunächst die gegenwärtig zwölf bereits anhängigen Verfahren abarbeiten kann.

## Internationaler Strafgerichtshof: Tätigkeiten 2014

- Erste rechtskräftige Verurteilungen
- Scheitern im Kenia-Verfahren
- Die Komoren und Palästina

Mayeul Hiéramente

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mayeul Hiéramente, Internationaler Strafgerichtshof, Tätigkeiten 2013, VN, 1/2015, S. 27f., fort. Einführender Beitrag des Autors, VN, 5/2014, S. 195–200.)

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) steht am Scheideweg. Während Beobachter in Politik und Medien in den Anfangsjahren noch mit Enthusiasmus und nahezu ungezügelm Optimismus das Wirken der Haager Institution verfolgt und kommentiert haben, ist in den letzten Jahren Ernüchterung eingetreten. Der IStGH ist erwachsen geworden und muss sich nun an seinen Leistungen messen lassen. Symbolische Verfahren gegen weithin unbekannte (afrikanische) Warlords scheinen für die interessierte Weltöffentlichkeit und die das Gericht finanzierenden Mitgliedstaaten nicht mehr ausreichend zu sein. Gleichzeitig zeigen die gegenwärtigen Konflikte (Ukraine, Jemen, Syrien), wie schwer es bereits nationalen und internationalen Akteuren fällt, auf politischer und militärischer Ebene den gegenwärtigen Herausforderungen zu begegnen. Ob von der Weltjustiz in derartigen Konflikten viel erwartet werden kann und sollte, ist eine Frage, die sich immer wieder aufs Neue stellt. Die Entwicklungen am IStGH im Jahr 2014 verdeutlichen exemplarisch die Möglichkeiten und Grenzen der strafrechtlichen Aufarbeitung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen.

### Die Erfolge

Erfolge hat es zweifelsohne gegeben. Zu Buche schlägt im Jahr 2014 vor allem die erste rechtskräftige Verurteilung in der Geschichte des IStGH. Die Berufungskammer des IStGH hat mit der Entscheidung vom 1. Dezember 2014 die Verurteilung von Thomas Lubanga Dyilo zu 14 Jahren Haft abschließend bestätigt. Die Symbolkraft der Rechtskraft des Urteils ist dabei nur ein Aspekt. Die Entscheidung erlaubt nunmehr auch das lang erwartete Tätigwerden des Treuhandfonds

zugunsten der Opfer. Dieser Fonds, ein Novum in der internationalen Strafjustiz, ermöglicht den Opfern von international geahndeten Verbrechen, Reparationsleistungen zugesprochen zu bekommen. Opfer sind vor dem Internationalen Strafgerichtshof mehr als nur Zeuge oder Beobachter. Damit schafft der IStGH weitere Anreize für die Beteiligung von Opfern an internationalen Strafverfahren – eine Beteiligung, die von den Gründungsstaaten des Gerichtshofs als für die Vergangenheitsbewältigung und Aussöhnung dienlich angesehen wurde.

Ob diese neue Form der Opferbeteiligung in der Praxis handhabbar sein wird, bleibt abzuwarten. Angesichts der großen Anzahl der Opfer und der verschiedenen Arten von Opferkonstellationen (unmittelbare Opfer der angeklagten Taten, Opfer von nicht-angeklagten Taten, Angehörige, Gemeinschaften, ›Opfer‹ des Konflikts) sind die Herausforderungen und Erwartungen an den Opferfonds immens und diffus. Die angemessene Opferbeteiligung bei gleichzeitiger Wahrung des Rechts der Angeklagten auf ein faires und zügiges Verfahren ist im internationalen Kontext – mit den dort auftretenden örtlichen, sprachlichen und psychologisch bedingten Schwierigkeiten – schwer zu gewährleisten. Selbst in nationalen Verfahren größeren Ausmaßes (siehe etwa das NSU-Verfahren) erfordert die Einbindung der Opfer Augenmaß und genaue Abwägung.

Ebenfalls zu einer Verurteilung kam es im Verfahren gegen Germaine Katanga, der für Verbrechen im kongolesischen Bürgerkrieg am 23. Mai 2014 zu zwölf Jahren Haft verurteilt wurde. Auch im Verfahren gegen Jean-Pierre Bemba, dem Verbrechen in der Zentralafrikanischen Republik zur Last gelegt werden, nähert sich das Gericht einer Entscheidung. Die Schlussplädoyers erfolgten im November 2014; das Gericht hat sich zu Beratungen zurückgezogen. Eine erste Hürde hat die Anklagebehörde ferner in der Situation der Côte d'Ivoire genommen. Die Anklagen gegen Laurent Gbagbo und Charles Blé Goudé wurden zugelassen, das Verfahren soll noch im Jahr 2015 beginnen.

### Das Scheitern in Kenia

Eine bedeutende Niederlage musste die von Fatou Bensouda geleitete Anklage al-

lerdings bei der Aufarbeitung der Gewalttaten bei den Parlamentswahlen 2007/2008 in Kenia hinnehmen. Am 5. Dezember 2014 wurde publik gemacht, was viele Beobachter bereits längere Zeit prognostiziert hatten: Im Verfahren gegen den amtierenden Präsidenten Kenias Uhuru Muigai Kenyatta hat die Anklagebehörde die Vorwürfe wegen unzureichender Beweise zurückgenommen. Dieses wurde von der Verfahrenskammer am 13. März 2015 bestätigt. Die Anklage musste den besonderen Schwierigkeiten der Ermittlungen gegen amtierende Machthaber Tribut zollen und eingestehen, dass die Beweisgewinnung in kooperationsunwilligen Staaten an Grenzen stößt. Ohne die Unterstützung von Polizei und Justiz vor Ort sind die internationalen Ermittler aus Den Haag auf sich allein gestellt. Im Kenia-Verfahren hat die Anklage mehrfach ein Klima der Angst und Einschüchterung moniert, die, jedenfalls aus Sicht der Strafverfolger, zu mangelnder Aussagewilligkeit wichtiger Zeugen und unzureichender Kooperation der staatlichen Ermittlungsbehörden geführt haben.

Anzumerken ist, dass die Verfahren gegen den amtierenden Präsidenten und Vize-Präsidenten Kenias von Beginn an auf einer dünnen Beweislage aufgebaut gewesen sein dürften. Ein Scheitern hat sich wiederholt abgezeichnet: Gegen den Mitangeklagten Mohammed Hussein Ali wurde bereits im Jahr 2011 die Anklage durch die Richter nicht zugelassen. Gegen einen weiteren Mitangeklagten, Francis Kimiri Muthaura, wurden die Anklagevorwürfe bereits im Jahr 2013 zurückgenommen. Auch haben Richter verschiedentlich kritisiert, dass die Anklage ihre Ermittlungen zum Teil auf der Hoffnung aufgebaut habe, im Laufe des Verfahrens würden sich neue Erkenntnis- und Beweisquellen auftun. Auch das Problem der unzuverlässigen Zeugen ist keine neue Erscheinung im Kenia-Verfahren. Im Jahr 2013 wurde ein Verfahren gegen eine ehemalige Kontaktperson (intermediary) der Anklagebehörde eingeleitet, nachdem diese, entgegen dem eigentlichen Auftrag, Zeugen mittels Bestechungsgeldern von einer Aussage abgehalten haben soll. Das Verfahren gegen Walter Barasa macht keine ersichtlichen Fortschritte. Ob angesichts der Unwägbarkeiten einer Verfolgung amtierender Politiker im gegenwärtigen

tig laufenden Verfahren gegen den Vize-Präsidenten William Samoei Ruto ein für die Anklage erfolgreicher Abschluss zu erwarten ist, erscheint zumindest zweifelhaft.

Die Kenia-Verfahren sind aus einem weiteren Grund für die Bewertung der aktuellen Entwicklungen am IStGH aufschlussreich, da dort wiederholt das Zusammenspiel zwischen Richterschaft und Anklage ausgetestet wurde. Dabei hat sich gezeigt, dass die Richterschaft nicht gewillt ist, die Verfahrensherrschaft allein der Anklage zu überlassen. Ein wachsendes Selbstbewusstsein der IStGH-Richterschaft und die Bereitschaft, auch rechtspolitisch mitzugestalten, sind in diesen Verfahren deutlich zu erkennen.

### Die Komoren und Palästina

Das politische Sendungsbewusstsein der Richterschaft manifestiert sich auch im Komoren-Verfahren. In diesem eher ungewöhnlichen Fall hatte die Anklage Vorermittlungen gegen israelische Militärs wegen der Erstürmung eines unter komorischer Flagge fahrenden Schiffs der ›Gaza-Flottille‹ aufgenommen. Die Anklagebehörde gelangte zu dem Ergebnis, dass zwar durchaus ein Verdacht der Begehung von Kriegsverbrechen bestehe, von der Aufnahme formaler Ermittlungen jedoch abzusehen sei. Für mögliche künftige Verfahren ist die Feststellung von besonderem Interesse, dass bei Vorgängen im Zusammenhang mit dem Gaza-Streifen von einem internationalen Konflikt auszugehen sei, da Israel trotz gegenteiliger Behauptung als militärischer Besatzer des Gaza-Streifens anzusehen sei. Auch wenn sich im modernen Völkerstrafrecht die Regelungen zu Kriegsverbrechen in internationalen und nicht-internationalen Konflikten angenähert haben, erklärt die Anklage das traditionell weiter ausdifferenzierte Recht des internationalen bewaffneten Konflikts für anwendbar, welches unter anderem auch eine besondere Pflichtenstellung einer Besatzungsmacht regelt.

Trotz der Feststellung eines Tatverdachts hat die Anklage weitergehenden Ermittlungen eine Absage erteilt. Als Ausschlussgrund führt die Anklage Artikel 17 (1) (d) des Römischen Statuts an, der die Unzulässigkeit des Verfahrens vorsieht, wenn »die Sache nicht schwerwiegend genug ist, um weitere Maßnahmen des Gerichtshofs zu rechtfertigen«. Die

Opferzahlen eines (möglichen) Kriegsverbrechens seien zu gering. Außerdem müsse die Bewertung auf den konkreten Vorfall bezogen und nicht bezogen auf den Nahost-Konflikt in seiner Gesamtheit erfolgen.

Die Richter der Vorverfahrenskammer I haben dieser Einschätzung am 16. Juli 2015 widersprochen (ICC-01/13-34) und sind dem Antrag der Komoren nachgekommen, die Anklage zu weiteren Ermittlungen aufzufordern. Die Richter verweisen auf andere Verfahren, in denen trotz geringer Opferzahlen ermittelt wurde. Ferner gebe es Anhaltspunkte für Folterhandlungen, die im Rahmen von Ermittlungen überprüft werden könnten und müssten. Die Anklage hätte ebenfalls die anschließenden Behandlungen der Gefangenen an Land genauer untersuchen sollen, da eine ›Sanktionierung‹ der Teilnehmer der ›Gaza-Flottille‹ Hinweise auf systematische Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht liefern könnte.

Für Kontroversen hat die abschließende Bewertung der Richter gesorgt, dass die (psychologischen) Auswirkungen der Taten auf die Bevölkerung in Gaza nicht hätten ausgeblendet werden dürfen. Damit suggerieren die Richter, dass die Schwere der Tat nicht nur im Hinblick auf das konkrete Tatgeschehen, sondern auch dessen Wahrnehmung durch die (Welt-)Öffentlichkeit erfolgen solle. Inwieweit die politischen Rahmenbedingungen internationaler Strafverfahren von Relevanz sind und wie ›politisch‹ die Weltjustiz sein sollte, dürfte in Folge derartiger Stellungnahmen wieder auf der Tagesordnung stehen.

Der Internationale Strafgerichtshof be gibt sich in einen hoch politisierten Bereich, wenn er sich in Zukunft ganz allgemein der Frage der strafrechtlichen Aufarbeitung des Nahost-Konflikts widmet. Im Spätsommer 2014 hat Chefanklägerin Bensouda mitgeteilt, dass sie bereit sei, den Staat Palästina als Vertragsstaat des IStGH willkommen zu heißen. Ausschlaggebend sei die Entscheidung der UN-Generalversammlung gewesen, Palästina den Status des Beobachterstaats zuzusprechen. Im Januar 2015 ist Palästina dem IStGH-Statut beigetreten und hat die Zuständigkeit des Gerichts rückwirkend ab dem 13. Juni 2014 anerkannt. Die Anklagebehörde hat Vorermittlungen eingeleitet. Welche Aspekte des Nahost-

Konflikts in Zukunft Gegenstand strafrechtlicher Ermittlungen sein werden, bleibt abzuwarten. Eruptionen der Gewalt wie der Gaza-Krieg dürften zunächst im Vordergrund stehen. Die Argumentation der Anklage im Fall der Komoren zeigt aber, dass durchaus auch strukturelle Aspekte, wie die militärische Besatzung – von einigen gar als Apartheid im Sinne des Artikels 7 des Römischen Statuts (Verbrechen gegen die Menschlichkeit) eingestuft –, als solche auf die Tagesordnung gesetzt werden könnten. Politische Turbulenzen sind auch deshalb unausweichlich, weil es für die Zuständigkeit des Gerichts auch darauf ankommen wird, wo genau die Grenzen des Staates Palästina zu ziehen sind.

### Zentralafrikanische Republik

Für die Wahrnehmung der internationalen Strafjustiz dürfte es sich positiv auswirken, dass der Gerichtshof heikle Verfahren nicht (mehr) grundsätzlich meidet und beginnt, über die Grenzen Afrikas hinaus zu wirken. Der Schwerpunkt der Tätigkeit wird derzeit dennoch auf dem Kontinent liegen. Seit September 2014 beschäftigt sich der IStGH mit einem zweiten Konfliktherd in der Zentralafrikanischen Republik. Der Staat hat eine zweite Situation an das Gericht überwiesen, die mit den vorherigen Ermittlungen nicht unmittelbar im Zusammenhang stehen. Die Anklage nimmt dabei vor allem die Konsequenzen des Machtverfalls der zentralafrikanischen Regierung ab August 2012 genauer unter die Lupe. Konkrete Tatverdächtige sind noch nicht benannt.

Im Zusammenhang mit der Zentralafrikanischen Republik steht auch das Verfahren gegen das ehemalige Verteidigerteam von Jean-Pierre Bemba. Einige Mitglieder des Teams sollen sich gemeinsam mit ihrem Mandanten wegen der Beeinflussung von Zeugen strafbar gemacht haben. Nach fast einjähriger Untersuchungshaft hat sich der zuständige Richter für eine vorläufige Freilassung entschieden und damit ein Zeichen gesetzt, dass am Internationalen Strafgerichtshof in Haftfragen ein Umdenken stattgefunden hat. Die Unschuldsvermutung gilt auch im Völkerstrafrecht.

Verweis: Webseite des IStGH: [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

# »Die Welt braucht eine starke UN mehr als je zuvor«

Rede von Bundespräsident a. D. Horst Köhler beim Festakt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen zum 70-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen am 21. Oktober 2015 in Berlin (gekürzt)

## I.

Als mich vor einigen Monaten die Einladung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erreichte, anlässlich des 70-jährigen UN-Jubiläums eine Festrede zu halten, [...] habe [ich] sie angenommen, weil ich glaube, dass die Auseinandersetzung mit den Vereinten Nationen uns zum Nachdenken über einige grundlegende Fragen der Menschheit zwingt. [...]

70 Jahre Vereinte Nationen, das ist für mich auch ein persönliches Thema. [...] Das liegt nicht nur daran, dass ich in meiner Zeit als Geschäftsführender Direktor des Internationalen Währungsfonds (IWF) Teil der UN-Familie – wenn auch nicht des UN-Systems im engeren Sinne – war; oder dass ich neulich als Mitglied im High-level Panel des Generalsekretärs zur Post-2015-Agenda mitgearbeitet habe. Nein, persönlich ist dieses Thema für mich auch deshalb, weil ich ja in die Endwirren genau jenes Krieges hineingeboren wurde, dessen Wiederholung mit der Gründung der UN ausgeschlossen werden sollte. Als die Konferenz von San Francisco im April 1945 begann, war ich wenige Wochen zuvor gerade zwei Jahre alt geworden. 70 Jahre später stelle ich mir also auch ganz persönlich die Frage: Was hat die Menschheit in meiner Lebenszeit eigentlich erreicht?

Unserem kollektiven deutschen Gedächtnis ist die Gründung der UN als historisches Datum nicht besonders präsent. Wir waren 1945 gar nicht dabei, genauso wenig wie fast drei Viertel der heutigen Mitglieder. Sowohl die BRD als auch die DDR wurden erst 1973 zu Mitgliedstaaten. Dass die Gründung der Vereinten Nationen dennoch ganz unmittelbar mit der deutschen Geschichte und jenem furchtbaren Krieg zusammenhängt, mit dem Deutschland die Welt in den tiefsten Abgrund hat sehen lassen, das sollten wir in unserer Erinnerung wachhalten. Vor diesem Hintergrund halte ich es auch für selbstverständlich, dass Deutschland seit Jahrzehnten zu den stärksten Fürsprechern und größten Beitragszahlern der Vereinten Nationen gehört; und ich bin dankbar dafür, dass die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen unermüdlich dafür kämpft, dass dieses Engagement nicht ermattet.

Sie mögen geahnt haben, dass ich heute keinen Lobgesang auf die UN anstimmen werde. Auch mein Lied ist ein Lied der Klage, was könnte man auch anders singen dieser Tage? Aber es ist auch ein Lied der Dankbarkeit und ein Lied der Hoffnung.

Denn wer auf die Vereinten Nationen blickt, der muss beides sehen, die Verheißung und die Enttäuschung, den Abgrund und den Himmel. Die UN sind ein Spiegel der Menschheit mit all ihren Makeln und all ihren Mög-



Bundespräsident a. D. Horst Köhler am 21. Oktober 2015 in der Kaiser-Wilhelm-Gedächtnis-Kirche in Berlin. Foto: DGVN

lichkeiten. Diese Widersprüchlichkeit, die Anlage zum Guten und zum Schlechten, zum Altruismus und zum Egoismus, sie ist Kern unseres Menschseins. Und so sind auch die Vereinten Nationen, »We the peoples«, eine zutiefst widersprüchliche Angelegenheit: Da stehen auf der einen Seite die Nationalstaaten, die sich gegenseitig ihrer Gleichheit und Unverletzbarkeit versichern, und auf der anderen Seite die Sehnsucht nach einer globalen Autorität, die übergreifende Probleme jenseits spezifischer nationaler Interessen lösen kann. Da steht auf der einen Seite das Bedürfnis nach möglichst breiter Beteiligung, und auf der anderen Seite der Wunsch nach Effektivität und Durchschlagskraft. Da steht auf der einen Seite der Anspruch, ein Projekt universeller und unumstößlicher Normen zu sein, und auf der anderen Seite der Versuch, die Verschiedenheit und Vielfalt der Kulturen anzuerkennen. Und über allem schwebt der eklatante und schmerzende Widerspruch zwischen dem, was die UN sein sollen und dem, was sie tatsächlich sind, zwischen Anspruch und Realität. Diese Widersprüche und Spannungsfelder prägen die Vereinten Nationen – nicht erst heute, sondern schon seit ihrer Gründung.

Die UN sind ein Spiegel der Menschheit mit all ihren Makeln und all ihren Möglichkeiten.

## II.

Viele der inhärenten Widersprüche, an denen wir uns heute reiben, waren den Vereinten Nationen schon in

Es könnte sein, dass die Unvollkommenheit und Widersprüchlichkeit, die uns heute so frustriert, schon 1945 von vielen Beteiligten klar gesehen wurde.

die Wiege gelegt. Es ist mittlerweile fast schon ein Klischee, zu sagen, dass die Struktur der Vereinten Nationen von 1945 nicht in die Realität des 21. Jahrhunderts passt. Diese Feststellung ist zwar richtig, aber sie sollte uns nicht darüber hinwegtäuschen, wie viele der Argumente, die wir heute zur Zukunft der UN anführen, schon vor 70 Jahren die Debatte bestimmt haben. Es könnte sein, dass die Unvollkommenheit und Widersprüchlichkeit, die uns heute so frustriert, schon 1945 von vielen Beteiligten klar gesehen wurde – aber damals einfach das bestmögliche Verhandlungsergebnis darstellte. Wie leicht ist es aus heutiger Sicht, den enormen politischen Kraftakt zu unterschätzen, den die Gründungskonferenz von 1945 in San Francisco darstellte.

Oberstes Ziel war es, ein Scheitern wie beim Völkerbund, der den Zweiten Weltkrieg nicht verhindern hatte können, nicht mehr zuzulassen. Es ging nicht darum, die Menschheit in den Himmel zu führen, sondern vor der Hölle zu retten, wie Dag Hammarskjöld das später ausdrückte. Man wollte den Frieden um jeden Preis bewahren – auch auf Kosten der Gerechtigkeit zwischen den Staaten. Dementsprechend ist die UN-Charta auch eine gehörig paradoxe Mischung aus Realpolitik und Idealismus.

Nehmen wir die Frage des Vetos im Sicherheitsrat, die damals wie heute wohl umstrittenste Strukturfrage der UN, und damit die Frage nach der Gleichberechtigung der Nationen. Die »New York Times« kommentierte am 7. Mai 1945: »Die kleinen Nationen haben widerstrebend die Idee sozusagen einer Weltdiktatur der großen Mächte akzeptiert, weil sie wissen, dass sie angesichts des Zustands der Welt keine Weltorganisation haben können, ohne zuzulassen, dass die großen Mächte den Ton angeben. Und die kleinen Ländern wollen eine Weltorganisation unbedingt.« Und für die großen Staaten, allen voran natürlich die USA und die Sowjetunion, war als Militärmächte eine Beteiligung an einem Sicherheitsrat, der auch Friedenseinsätze autorisiert, ohne ein Veto nicht vorstellbar.

Aus heutiger Sicht mutet es fast unwirklich an, welchen gigantischen personellen, finanziellen und intellektuellen Aufwand gerade die USA betrieben haben, damit die Vereinten Nationen ein Erfolg werden. Das war nicht zuletzt auch dem hohen persönlichen Engagement der Präsidenten Franklin D. Roosevelt und Harry S. Truman zu verdanken. [...] FDR [...] konnte tragischer Weise die Geburt »seiner« Vereinten Nationen nicht mehr miterleben. Er starb nur zwei Wochen vor Beginn der Gründungskonferenz in San Francisco. Die allererste Entscheidung, die der neue Präsident Truman dann [...] traf, war, dass die Konferenz wie geplant stattfinden sollte. [...]

Die Gründung der Vereinten Nationen vor 70 Jahren war kein Selbstläufer, sondern sie war das Ergebnis von politischem Willen, einer mutigen Vision und knallhartem Pragmatismus.

Dass die UN seitdem überlebt hat, trotz aller Paradoxien, auch durch die schwierigsten Zeiten hindurch,

dass sie es noch dazu geschafft hat, von einer Organisation einiger Dutzend Siegermächte zu einer echten Weltorganisation aller Staaten zu werden, das haben wir auch der Weitsicht, dem Verhandlungswillen und dem Verhandlungsgeschick zu verdanken, mit denen 1945 in San Francisco die Charta verfasst wurde.

Dass die damalige Generation überhaupt die Kraft zu einem solchen Schritt hatte, angesichts eines völlig zerstörten Europas, bei Millionen von Toten und Flüchtlingen auf der ganzen Welt, dass mit der Verwirklichung des Traums vom Frieden begonnen wurde, noch bevor der Krieg überhaupt zu Ende ging, in einer Zeit, zu der sich der kalte Krieg schon am Horizont abzeichnete, dafür sollten wir heute dankbar sein. Und das sollte heute gerade den großen Mächten zu Denken geben. Die erfolgreiche Gründung der Vereinten Nationen bleibt, in all ihrer Mangelhaftigkeit, ein Mutmacher für jene, die an den Mühen der Ebene im Multilateralismus zu verzweifeln drohen. Sie ist eine Mahnung an jene, die ihr Heil wieder in nationalstaatlichen Schneckenhäusern suchen, und auch an jene, die ihren Defätismus für Realismus halten und ihren Mangel an politischen Visionen für Realpolitik.

### III.

Um Realpolitik (oder das, was viele dafür halten) geht es auch im ersten der drei Spannungsfelder, die ich heute näher beleuchten möchte. Der amerikanische Theologe Reinhold Niebuhr schrieb vor der Gründung der UN: »Nationen können nicht durch einen puren Willensakt einen neuen Souverän über ihnen erschaffen, sich dann umdrehen und sich diesem neuen Souverän unterwerfen«. Er beschrieb darin das Grundparadoxon einer internationalen Organisation souveräner Staaten. Ist die UN mehr als nur die Summe ihrer Teile? Sie ist dem kollektiven Willen ihrer Mitgliedstaaten unterworfen und ist dennoch gleichzeitig eigenständiges Subjekt. Kofi Annan hat oft darauf hingewiesen, wenn er auf Kritik an der UN die Rückfrage stellte: »Welche UN meinen Sie?«.

Zum Symbol dieses Dilemmas ist der UN-Sicherheitsrat geworden. Der ist ja nicht als Privilegienclub gedacht, sondern seine Mitglieder sollen laut Charta im Auftrag und damit auch im Sinne aller UN-Mitglieder handeln. Wie stark steht doch dieser Anspruch im Kontrast mit der krassen Interessens- und Machtpolitik, die im Rat meist den Ton angibt! Die Instrumentalisierung des Sicherheitsrats zur Durchsetzung der Interessen individueller Staaten ist ein Grundübel der UN und lähmt die Weltgemeinschaft oft in ihrer empfindlichsten Funktion, der Bewahrung des Friedens. Ob Irak oder Libyen – die Umgehung des Sicherheitsrats oder die absichtliche Fehlinterpretation seines Mandats haben nicht nur der Glaubwürdigkeit der UN massiv geschadet, haben doch die großen Mächte das Signal ausgesendet, dass es Regeln gibt, die man nicht beachten muss. Vor

Aus heutiger Sicht mutet es fast unwirklich an, welchen gigantischen personellen, finanziellen und intellektuellen Aufwand gerade die USA betrieben haben, damit die Vereinten Nationen ein Erfolg werden.

allem hat dadurch aber der politische Kontrollmechanismus der internationalen Gemeinschaft versagt, der die Welt vor dummen und gefährlichen Interventionen schützen sollte. Stattdessen haben wir im vergangenen Jahrzehnt eine Interventionspolitik gesehen, die einem angesichts ihrer Kurzsichtigkeit und, ja, Inkompetenz den Atem verschlägt. Die Leidtragenden sind jetzt Millionen Frauen, Männer und Kinder besonders im Nahen Osten – und natürlich muss die Suppe wieder vor allem die UN auslöffeln.

Die UN steckt dabei oft in einer Zwickmühle – entweder wird sie umgangen, oder die Mitgliedstaaten stellen ihr nicht genügend Ressourcen zur Verfügung, um Entscheidungen des Sicherheitsrats dann auch durchzusetzen. Die verschiedenen Reformvorschläge mit ihren Vor- und Nachteilen und die Chancen für ihre Verwirklichung sind bekannt, und es sind andere besser berufen als ich, diese im Einzelnen zu bewerten. Wichtiger ist mir für heute, auf die Vorstellungen von Souveränität und nationalem Interesse einzugehen, die der Spannung zwischen Weltautorität und nationalstaatlicher Unabhängigkeit zugrunde liegen.

Die Idee absoluter nationalstaatlicher Souveränität war angesichts der gewaltsamen Übergriffe von Staaten untereinander eine mächtige, im evidenten Eigeninteresse Aller liegende Idee. Und sie war auch die treibende Kraft hinter den Unabhängigkeitsbestrebungen jener Nationen, die ab den sechziger Jahren dann vollständige Mitglieder der UN wurden. Ich betone das, weil man sich bei allem weltbürgerlichen Optimismus immer wieder daran erinnern muss, dass die Idee einer Weltregierung, die den Nationalstaaten übergeordnet ist, auf absehbare Zeit nicht wirklich mehrheitsfähig ist. Da braucht man nur in die politische Kultur der USA zu blicken, wo das Konzept von Regierung überhaupt eher als ein notwendiges Übel gesehen wird.

Dennoch zeigt die Realität auch, dass die nationalstaatliche Souveränität an ihre Grenzen stößt. Erstens gibt es immer mehr fragile Staaten, die nur noch eine Hülle von Staatlichkeit aufrechterhalten und längst die Kontrolle über ihr Staatsgebiet verloren haben, was eine notwendige Bedingung für Souveränität ist. Zweitens haben die schmerzhaften und blutigen Erfahrungen etwa in Ruanda gezeigt, dass nicht nur die Sicherheit von Staaten und die Unverletzbarkeit ihrer Staatsgebiete ein schützenswertes Gut sind, sondern vor allem auch die Sicherheit von Menschen und die Unverletzbarkeit ihrer Würde. Daraus hat sich das Konzept der Responsibility to Protect, kurz R2P, entwickelt: Die internationale Gemeinschaft hat danach eine Pflicht, bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit einzuschreiten, auch wenn dies die Verletzung der staatlichen Souveränität bedeutet. Ich halte es für einen großen Erfolg der UN, dass dieses Konzept in einer Resolution der Generalversammlung 2005 angenommen wurde. Gerade weil es aber an einer Grundfesten des Staatensystems rüttelt, wäre der absolute Respekt des Völkerrechts und der aufgestellten Regeln so wichtig. Umso dramatischer

ist der Missbrauch der R2P, etwa in der Libyen-Frage und damit die praktizierte Diskreditierung des gesamten Konzepts.

Der wichtigste limitierende Faktor für die traditionelle Vorstellung von Souveränität ist allerdings, drittens, die Realität der Interdependenz und damit die Tatsache, dass es eine Menge von globalen Herausforderungen gibt, die sich um Staatsgrenzen nicht scheeren: Terrorismus, Ebola, Klimawandel, Migration ... Die Liste ist lang. All diese Themen rufen nach einer Global Governance, deren Ziel sich nicht mehr darauf beschränkt sicherzustellen, dass die nationalstaatlichen Boote nicht miteinander kollidieren, sondern welche die Weltpolitik in dem einen Boot koordiniert, in dem alle Völker längst sitzen. Diese Tatsache erfordert, den Begriff des nationalen Interesses neu zu denken, denn unsere Interessen sind längst so sehr miteinander verwoben, dass es tatsächlich so etwas wie ein globales Interesse, ein globales Gemeinwohl gibt.

Hier kommen wir wieder am Ausgangspunkt unserer Überlegungen an: Wie kann die UN dieses globale Gemeinwohl verteidigen, wenn sie in ihrer Autorität doch von der Ermächtigung der Nationalstaaten abhängig ist?

Folgender Gedanke könnte uns hier weiterhelfen: Die Gründung der Vereinten Nationen war nicht nur ein Akt der kollektiven Selbstermächtigung, sondern gleichzeitig auch ein Akt der kollektiven Selbstbeschränkung. Darauf hat auch Papst Franziskus in seiner beeindruckenden Rede vor der Generalversammlung hingewiesen. Er betonte, dass die Erfolge der UN Lichter seien gegen die Dunkelheit der Unordnung, die durch ungezügelte Ambitionen und kollektiven Egoismus entsteht. »Sicherlich bleiben viele ernste Probleme ungelöst, aber es ist klar, dass ohne all diese Aktivitäten auf internationaler Ebene die Menschheit den unkontrollierten Gebrauch seiner eigenen Möglichkeiten nicht überlebt hätte.«

Der Multilateralismus, der zur Lösung der globalen Probleme, verzeihen Sie das Wort, alternativlos ist, funktioniert also nur in einer Logik der Kooperation und der Selbstbeschränkung. Dies betrifft insbesondere die mächtigen Staaten, die nicht alles tun dürfen, was sie tun können.

Unsere Sehnsucht nach einer starken formellen Autorität, die das auch sicherstellen und durchsetzen kann, wird unerfüllt bleiben. Umso wichtiger wird die Einsicht der Politik, dass die Menschheit in einer interdependenten Welt nur gemeinsam überleben wird. Tatsächlich glaube ich, dass das Bewusstsein hierfür zumindest in den Zivilgesellschaften wächst.

Dieses Bewusstsein weiß: Wenn der Multilateralismus versagt, versagt nicht nur die Menschlichkeit, wie wir in Ruanda und in Srebrenica gesehen haben oder jetzt in Syrien sehen. Wenn der Multilateralismus versagt, wird am Ende die Menschheit versagen. Der existenzbedrohende Klimawandel ist nur ein Bote dafür.

Die UN steckt dabei oft in einer Zwickmühle – entweder wird sie umgangen, oder die Mitgliedstaaten stellen ihr nicht genügend Ressourcen zur Verfügung.

Der Multilateralismus, der zur Lösung der globalen Probleme, verzeihen Sie das Wort, alternativlos ist, funktioniert also nur in einer Logik der Kooperation und der Selbstbeschränkung.





Der Festakt der DGVN anlässlich des 70. Gründungsjubiläum der UN wurde musikalisch begleitet von Alexander Archangelskij am Klavier und Alexander Tischbirek am Saxophon, unter anderem mit der Hymne der Vereinten Nationen von Pau Casals.

Foto: DGVN

#### IV.

Einsicht ist aber nicht alles. Es geht auch um die Frage der Umsetzung. Damit komme ich zum zweiten Spannungsfeld: Die Vereinten Nationen sind seit jeher gefangen einerseits zwischen dem Anspruch, möglichst breite Beteiligung zu ermöglichen, und andererseits dem Streben nach Effektivität. Das gilt für den ständigen Streit, ob nun die Generalversammlung mehr Gewicht bekommen soll, die für das Prinzip der universellen Beteiligung steht, oder doch der Sicherheitsrat, der zumindest theoretisch durch seine kleinere Zusammensetzung für Entscheidungsfähigkeit sorgen soll, oder aber, besser noch, ob nicht die Stimmverteilung in der Generalversammlung und auch im Sicherheitsrat insofern geändert werden müsste, dass eine fairere Beteiligung möglich ist und gleichzeitig auch die Schlagkräftigkeit erhöht wird. Sie sehen, es ist ein wenig wie die Quadratur des Kreises.

Zwischen diesen Polen bewegt sich auch die UN als eigenständige Organisation, oder besser gesagt als Organisationsnetzwerk, denn längst gibt es ja eine Vielzahl von Programmen und Sonderorganisationen, die miteinander verknüpft und verknötet sind; oder vielleicht ist »verknäult« das richtige Wort, denn man muss sich die UN-Struktur ja weniger wie ein geordnetes Netz vorstellen, sondern eher wie eine Schüssel Spaghetti. Da mag jede einzelne Organisation zum Zeitpunkt ihrer Schaffung eine spezifische Lücke gefüllt haben und ein Bedürfnis nach breiterer Aufstellung gestillt haben, aber weil man unterlassen hat, dafür an anderer Stelle etwas abzuschaffen oder klarer zu strukturieren, ist das Gesamtsystem völlig unübersichtlich und absurd bürokratisch geworden. Da wurde System auf System auf System gepflanzt. Heute gibt es so viele Überlappun-

gen und Doppelarbeit, dass die Vereinten Nationen manchmal einen Großteil ihrer Energie darauf verwenden, gegen sich selbst zu arbeiten.

In dieses teure und ineffektive Chaos Ordnung zu bringen, daran haben sich schon viele die Zähne ausgebissen. Kofi Annan ist es gleich zu Beginn seiner Amtszeit gelungen, einige Finanz- und Managementreformen im Sekretariat durchzusetzen, aber die wichtigen Reformvorschläge, die er 2005 mit dem Bericht »In größerer Freiheit« und 2006 mit dem Bericht des High-level Panels zur Kohärenz des UN-Systems vorgelegt hatte, liegen bis heute auf Halde. Hinter der Systemsklerose verstecken sich wie so oft Beharrungskräfte und Interessenskonflikte unter den Mitgliedstaaten. Besonders die kleinen Staaten, insbesondere auch die Entwicklungsländer, befürchten, dass nach Effizienzreformen und Schlankheitskuren dann doch nur noch weiße Westler auf den Stühlen sitzen bleiben. Wenn man sich ansieht, mit welcher Selbstverständlichkeit die Führung der großen Sonderorganisationen unter den großen, reichen Mitgliedstaaten aufgeteilt wird, dann ist diese Furcht durchaus nachzuvollziehen (und natürlich ist auch die Tradition, dass der Chef der Weltbank ein Amerikaner sein muss und der Kopf des IWF eine Europäerin, längst ein Anachronismus).

Die wichtigste Personalfrage der Vereinten Nationen ist zweifelsfrei die des Generalsekretärs, diesem »säkularen Papst«, wie es der wohl größte unter ihnen, Dag Hammarskjöld, einst ausgedrückt hatte. In der Position des Generalsekretärs kulminieren all die Widersprüche der UN: Er soll ein Diener der Mitgliedstaaten sein und doch auch die globale Autorität der UN verkörpern; er muss ein diplomatisches Genie sein und ein gewiefter Technokrat, der die Mammutbehörde bändigen kann; er muss zugleich still und laut sein können. Es hat einige gegeben, die dieser Beschreibung nahe kamen, und andere, für die diese Schuhe von vornherein zu groß waren oder die zerrieben wurden zwischen den Interessen. Wenn es gelänge, den Ernennungs- und Wahlprozess ein klein wenig transparenter zu gestalten, vielleicht ein ganz klein wenig aus den Klauen der großen Mächte zu befreien, die ihr zynisches Interesse an einem möglichst schwachen Generalsekretär oft kaum zu verbergen versuchten, dann könnte die UN vielleicht ihr Kräftereservoir endlich stärker ausnutzen. Wenn es denn doch darum ginge, eine kräftige UN zu haben ...

Wie sehr nicht nur den Mitgliedstaaten, sondern teilweise auch der UN selbst der Wille fehlt, das eigene intellektuelle Kräftepotenzial ernst zu nehmen und zu nutzen, das sieht man auch daran, dass immer noch viel zu viele Berichte für den Papierkorb geschrieben werden. Ich habe damit meine ganz eigene Erfahrung gemacht: Als ich in der ersten Sitzung des High-level Panels zur Post-2015-Agenda naiv danach fragte, ob es denn aus Gründen der inhaltlichen Kontinuität eine Aufarbeitung vergangener Experten- und Panelberichte der UN zu den verschiedenen Themen gäbe, da wur-

de ich angesehen, als hätte ich gerade verlangt, den nächsten Generalsekretär per Facebook-Abstimmung zu wählen. Offenbar war überhaupt nicht vorgesehen, an vergangene Diskussionsprozesse als Ausdruck einer inneren Lernkultur oder als Zeichen der intellektuellen Selbstachtung der UN anzuknüpfen. Auch das trägt leider nicht zur Kohärenz der UN als eigenständig denkender Organisation bei.

Lassen Sie mich zwei letzte Punkte ansprechen zum ewigen Widerstreit zwischen Beteiligung und Effektivität bei den UN.

Erstens: Ich glaube, dass uns durch die neuen Medien und die ungeheure Professionalisierung der internationalen Zivilgesellschaft eine Beteiligungsrevolution bevorsteht, die auch die Vereinten Nationen verändern wird, und zwar zum Positiven. Nicht, weil nun mit großem bürokratischem Aufwand eine Pseudo-Partizipation organisiert würde, sondern weil die kollektive Intelligenz und der Wettlauf um die besten Ideen auf der Graswurzelebene an vielen Stellen den Widerspruch zwischen Beteiligung und Effektivität aufheben könnte. Wie das funktionieren kann, das hat das Beispiel der Anti-Personenminen-Konvention gezeigt, die vor allem einer sehr hartnäckigen und sehr kreativen Koalition von globaler Zivilgesellschaft und einigen wenigen Pionierstaaten zu verdanken ist. Dies verlangt allerdings nicht zuletzt auch auf Seiten der NGOs, denen Engstirnigkeit und Egoismus ja auch nicht fremd ist, ein Umdenken.

Denn, zweitens, gilt auch für das Dilemma zwischen Beteiligung und Effektivität, dass nur eine Haltung der Selbstbeschränkung zu einer fruchtbaren Balance führt. Nur wenn nicht immer in jeder Frage und bei jeder Stellenbesetzung alle ein Stück vom Kuchen abbekommen wollen, ist der Kuchen noch nahrhaft. Eine solche Haltung wird aber erst realistisch, wenn Vertrauen herrscht – unter den Staaten und in die Organisation. Vertrauen ist die wichtigste und doch am meisten vernachlässigte Ressource in der internationalen Politik. Dies ist keine Forderung nach blindem, naivem Vertrauen in andere, sondern vor allem danach, die jeweils eigene Bringschuld in Sachen Glaubwürdigkeit ernst zu nehmen. Um Vertrauen aufzubauen, halte ich außerdem einen neuen Wertedialog in der internationalen Politik für unerlässlich, und damit komme ich zu meinem dritten Grundparadox der UN.

## V.

Das letzte Spannungsfeld, über das ich heute sprechen will, handelt von Werten. Versteckt sich hinter dem Anspruch der UN, universelle Werte und Normen zu vertreten, am Ende nicht doch ein westliches Projekt? Und wie verträgt sich die Universalität mit dem Respekt vor der Vielfalt der Kulturen? [...]

Zunächst: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 hat die Vereinten Nationen nicht nur

als Zweckgemeinschaft definiert, sondern ihr endgültig auch eine normative Orientierung gegeben. [...] Die Menschenrechtserklärung macht die Grundspannung explizit, die schon in der Charta angelegt ist: nämlich jene zwischen der absoluten Souveränität der Staaten und dem Prinzip der Nichteinmischung auf der einen Seite, wie ich es vorhin angesprochen habe, und der Verpflichtung andererseits, die Menschenrechte und grundlegende Freiheiten zu respektieren. Damit wurden staatlichem Handeln also Grenzen auferlegt, die nicht nur die Beziehungen zu anderen Staaten betreffen, sondern auch die von Staaten zu ihren Bürgern.

Kofi Annan hat einmal darauf hingewiesen, dass er das Argument, bürgerliche Freiheiten und fundamentale Menschenrechte seien ein westliches Konzept, nur von Regierungen hört, kaum von Bürgerinnen und Bürgern selbst. Denn niemand will für seinen Glauben ins Gefängnis gesperrt werden, und kein Mädchen würde behaupten, es gehöre zu seiner Kultur, dass es nicht in die Schule gehen darf. Die Vereinten Nationen sind somit immer auch Anwalt jener Millionen und Milliarden gewesen, die durch Armut und Unfreiheit in ihrer Würde verletzt wurden, sind Alliierte der Ausgegrenzten auch und gerade gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten. Ich erinnere nur daran, dass die Generalversammlung eine der aktivsten Verbündeten Nelson Mandelas außerhalb Südafrikas war, um das System der Apartheid zu delegitimieren. Und die Menschenrechtskonventionen, von der Kinderrechtskonvention bis hin zur Behindertenrechtskonvention, die von der überwältigenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ratifiziert wurden, etablierten globale Normen, die von Menschen im Süden wie im Norden gegenüber ihren Regierungen eingefordert werden können. Der Vorwurf, die Menschenrechte würden die Vielfalt der Kulturen nicht respektieren, geht also ins Leere, geht es doch genau darum, die Vielfalt der menschlichen Existenz zu schützen.

Dennoch glaube ich nicht, dass wir uns auf dem formalen Argument ausruhen dürfen, dass es mit der Menschenrechtserklärung, dem Zivil- und dem Sozialpakt sowie den Menschenrechtskonventionen, die ja auch von fast allen nicht-westlichen Staaten unterzeichnet wurden, keinen Diskussionsbedarf mehr über ein gemeinsames Wertefundament der Menschheit gibt. Dafür sind die Herausforderungen zu groß und der bestehende Konsens offenbar zu brüchig. Wir haben noch nicht wirklich eine Antwort auf die Frage gefunden, wie wir in dieser Moderne Vielfalt zulassen, unterschiedliche Vorstellungen über Entwicklung und gesellschaftliches Zusammenleben. Und die kulturelle Arroganz des Westens, wie sie sich zum Beispiel nach dem Ende der Sowjetunion gelegentlich manifestierte, war und ist hier nicht wirklich hilfreich. Dabei ist es eine drängende Aufgabe für unsere vernetzte Erdfamilie, eine kollektive Empathie basierend auf einem Grundstock gemeinsamer Werte zu entwickeln, damit wir mehr werden als bloß eine Weltgesellschaft von Zwangsso-

Ich glaube, dass uns eine Beteiligungsrevolution bevorsteht, die auch die Vereinten Nationen verändern wird, und zwar zum Positiven.

Der Vorwurf, die Menschenrechte würden die Vielfalt der Kulturen nicht respektieren, geht ins Leere, geht es doch genau darum, die Vielfalt der menschlichen Existenz zu schützen.

lidarisierten, die durch grenzüberschreitende Probleme aneinander gekettet sind. Und wir brauchen dieses globale Bewusstsein auch deshalb, weil wir dann endlich auch einer Politik der Langfristigkeit mehr Raum geben könnten, die sich auch an den Lebenschancen zukünftiger Generationen orientiert. Wo wäre ein besserer Ort, sich dieser Aufgabe zu stellen, als bei den Vereinten Nationen?

Wir im Westen brauchen keine Angst davor haben, einen Wertedialog zu führen, und wir sollten uns dem auch nicht aus Bequemlichkeit entziehen.

Wir im Westen brauchen keine Angst davor haben, einen Wertedialog zu führen, und wir sollten uns dem auch nicht aus Bequemlichkeit entziehen. [...] Wir müssen offen sein, zuhören lernen – nicht um die Menschenrechte zu verwässern oder zu relativieren, sondern um sie zu ergänzen. [...]

Die Idee, dass es Werte gibt, die alle Menschen über Kulturen und Religionen hinweg teilen, kurz: ein Weltethos, hat [...] Hans Küng aus einem beispiellosen Lebenswerk der Religionsforschung entwickelt. Das Projekt eines Weltethos hat weiterhin eine solche Relevanz, ja, Sprengkraft, dass wir es nicht verdorren lassen dürfen in technokratischem UN-Jargon. Wir müssen eine Sprache entwickeln, die in den verschiedenen Kulturen klingen kann. Ersticken wir also das Gespräch über gemeinsame Werte nicht in dem Beharren, alles so zu formulieren, dass es in unseren liberalen und progressiven Gesellschaften keinen Anstoß nimmt. Eine UN, die so klingt wie eine westeuropäische NGO, wäre mir jedenfalls suspekt.

Müsste uns nicht ohnehin eine globale Werteordnung misstrauisch machen, die bei uns im Westen so gar keine Reibung erzeugt und somit keinen Veränderungsimpuls auslöst? Die Menschenrechte und die damit verbundenen grundlegenden Normen sind doch keine Erziehungsfolklore für Entwicklungsländer und böse Diktaturen, sondern vor allem Selbstverpflichtung! Was ich also vorhin für das Missachten von Regeln bezüglich des Völkerrechts gesagt habe, das gilt natürlich auch für die Menschenrechte: Die größte Bedrohung für universelle Normen geht nicht von jenen aus, die ihre Existenz grundsätzlich in Zweifel ziehen, sondern von jenen, die sie lautstark unterstreichen, dann aber anders handeln. Und in dieser Hinsicht erwarte ich mir auch ein sehr kritisches Gespräch des Westens mit sich selbst. Ich bin heute noch fassungslos über die Chuzpe, mit der die USA ihre Folterpolitik gerechtfertigt haben, und die orientierungslose Gleichgültigkeit, mit der Europa darauf reagiert hat. Das sind Dinge, die der Glaubwürdigkeit des Multilateralismus als normativem Projekt enormen Schaden zugefügt haben.

Das normative Projekt der Vereinten Nationen muss, wenn man es zu Ende denkt, auch unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem hinterfragen.

Wenn ich darüber nachdenke, welche Reibung der universelle Anspruch von Menschenwürde bei uns im Westen erzeugen könnte, wenn man ihn nur ernst nähme, dann stoße ich schnell auf unseren Lebensstil. 20 Prozent der Weltbevölkerung konsumieren 80 Prozent der Ressourcen, und wenn alle Menschen unseren Ressourcenverbrauch hätten, bräuchten wir mehrere Planeten in Reserve. Das normative Projekt der Vereinten Nationen muss, wenn man es zu Ende denkt,

auch unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem hinterfragen, etwa Ausprägungen des Kapitalismus, deren Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung egal ist. [...]

Wir brauchen also auch hier eine neue Idee der Selbstbeschränkung, und zwar nicht der politischen, sondern der materiellen. Dabei geht es nicht um einen ›ökologischen Calvinismus‹, wie Peter Sloterdijk das einst verspottet hat. Es geht um die Frage, ob wir möglicherweise Lebensqualität dadurch gewinnen können, dass wir unser Glück weniger von materiellen Dingen abhängig machen und indem wir dem Hamsterrad der fortwährenden Konsumsteigerung entkommen. Das kann gelingen, wenn wir nicht nur eine Effizienzrevolution unserer Produktionsweisen initiieren, sondern auch eine Suffizienzrevolution in unserer Kultur. [...]

## VI.

Ich habe am Anfang meiner Rede vergessen, Sie zu warnen, dass ich heute Abend kein Reformprogramm der Vereinten Nationen präsentieren werde. Dennoch komme ich jetzt in diesem letzten Teil zu einem Thema, von dem ich glaube, dass es eine große Chance für die Zukunft der Menschheit und der Vereinten Nationen darstellen kann, ohne nun den Anspruch zu erheben, eine Lösung für alle von mir heute aufgeworfenen Fragen zu liefern.

Sie ahnen es vielleicht schon, ich spreche von der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹, die vor vier Wochen in New York nach einem mehrjährigen Erarbeitungsprozess verabschiedet wurde.

Die 2030-Agenda, bisher unter dem Arbeitstitel ›Post-2015-Agenda‹ bekannt, führt die Idee der Millenniums-Entwicklungsziele fort, die im Jahr 2001 formuliert wurden. Es ist dies nun ein Katalog nicht von acht, sondern von 17 globalen Entwicklungszielen mit 169 Unterzielen, welche die Weltgemeinschaft bis zum Jahr 2030 erreichen soll.

Wie jeder Plan, der nach langen Diskussionen endlich finalisiert wird, sind auch hier die Kritiker schon in Position: ›Zu ehrgeizig‹, schreien die Realisten, ›nicht ehrgeizig genug‹, schreien die Idealisten, und viele sind schon so gleichgültig, dass sie überhaupt nichts schreien, weil sie ohnehin überzeugt sind, dass das ein weiterer UN-Prozess für den Papierkorb ist. Natürlich bekomme auch ich Kopfschmerzen, wenn ich die Zahl 169 höre. Aber wenn man sich all die Widersprüche vor Augen führt, an denen die UN zu knabbern hat, dann ist dieses Ergebnis kein schlechter Kompromiss. Natürlich kann auch diese Agenda das Dilemma nicht lösen, dass souveräne Staaten nur schwer sich einer höheren Zielüberprüfungsbehörde unterordnen, also basiert auch die 2030-Agenda auf freiwilliger Selbstverpflichtung und der Hoffnung, dass gegenseitige Rechenschaftslegung und stetiger Druck aus der Zivilgesellschaft genügend Veränderungsbereitschaft generiert.

Viel wichtiger als diese Unvollkommenheiten, die jedem Kompromiss inhärent sind, auf den sich 193 Staaten einigen müssen, scheint mir der Konsens, der in dieser Agenda steckt. Da ermutigt mich Grundlegendes:

Erstens haben sich die Staats- und Regierungschefs darauf geeinigt, dass die extreme Armut bis 2030 ausgerottet werden muss – und dass dies auch möglich ist. Ich wurde neulich gefragt, ob ich denn wirklich daran glaube, dass das realistisch ist. Ja, natürlich! Die Menschheit hat all das Wissen, all das Geld, all die Technologie, die nötig ist, um die extreme Armut zu beenden, und es wäre arg bequem gewesen, zu sagen, soweit wollen wir uns nicht strecken. Die globale Armutsfrage ist heute vor allem anderen eine Frage des politischen Willens, und ich hoffe sehr, dass die nationale und internationale Zivilgesellschaft die Füße ihrer Regierungen stets ans Feuer hält, um sie an den Willen zu erinnern, den sie im September 2015 bekundet haben. Denn die Agenda ist zwar auch eine Agenda, welche die Vereinten Nationen als Organisation sich auf die Fahnen schreibt, aber sie ist in erster Linie eine Agenda der Mitgliedstaaten – und zwar aller Mitgliedstaaten.

Dies ist der zweite Konsens, der sich zwischen den Zeilen der Ziele verbirgt: Wir können die extreme Armut nicht ausrotten, wenn wir dabei unseren Planeten ökologisch vor die Wand fahren. Und damit dies gelingt, brauchen wir Veränderung überall, im Osten wie im Westen, im Norden wie im Süden. Die 2030-Agenda ist also kein Entwicklungsprogramm für arme Länder, sondern eine universelle Transformationsagenda: Sie nimmt auch – und nach meinem Verständnis besonders – die Industrieländer in die Pflicht, die vor allem ihre Produktions- und Konsummuster ändern müssen.

Ich sehe in dem neuen Zielkatalog der UN die Chance, dem jetzigen Zustand der Welt extremer Ungleichheiten, des Klimawandels, der Konflikte und Kriege und Flüchtlingskatastrophen eine strategische Alternative, ein neues Narrativ entgegenzusetzen: die Alternative der globalen Partnerschaft, ein Narrativ der Zusammenarbeit zum wechselseitigen Nutzen und zum Wohle aller Nationen. [...]

Ich bin gespannt, wie stark die deutsche Politik sich dieser Agenda der Vernunft verschreiben wird. Baustellen gibt es ja genug. Schaffen wir die Effizienz- und Suffizienzrevolution?

Ich halte es für möglich, mit der 2030-Agenda die Vereinten Nationen zu einer echten universellen Organisation werden zu lassen, die eine langfristig angelegte weltweite Transformation hin zu Nachhaltigkeit und Wohlstand für alle organisiert, anstatt zu einer Agentur zur Bekämpfung humanitärer Krisen zu verkümmern. Der Auftrag liegt auf dem Tisch. Jetzt müssen den Worten nur Taten folgen. Kann diese Generation der Weltführer jetzt Mut und Führung beweisen wie die Vorgänger 1945?

## VII.

70 Jahre nach ihrer Gründung auf den Ruinen des Zweiten Weltkriegs braucht die Welt eine starke UN mehr als je zuvor. Natürlich ist der derzeitige Zustand der UN-Organisation mehr als inadäquat, um auf die riesigen globalen Herausforderungen und den Bedarf an Global Governance zu reagieren. Aber der gordische Knoten einer umfassenden UN-Reform wird so schnell nicht zerschlagen werden. Vielmehr ist die UN das dickste aller Bretter, das es zu bohren gilt, langsam und geduldig, an vielen Stellen gleichzeitig. Und einige Widersprüche und Spannungen werden sich nie auflösen lassen, so ist das Wesen des Menschen und der Politik, der internationalen allemal. Es wäre daher ein Fehler, die UN nur unter der Bedingung ernst zu nehmen, dass sie sich reformiert. Erst umgekehrt wird ein Schuh daraus: Wenn die Mitgliedstaaten den Multilateralismus und damit die Vereinten Nationen wieder ernst nehmen und echtes politisches Kapital investieren, dann wird es auch zu Reformen kommen können.

Ich habe Hoffnung, dass die Einsicht in die Notwendigkeiten der Interdependenz dazu beiträgt, dass die Mitgliedstaaten, besonders die großen und die reichen, ihre nationalen Interessen in neuem Lichte betrachten. Die Interdependenz zwingt zur Kooperation. Verweigern wir uns, so kommt das Problem mit doppelter Wucht als Bumerang zurück. Das sieht man nicht zuletzt an der gegenwärtigen Flüchtlingskrise. Hören wir den Weckruf?

Ich möchte nun jenem das Wort überlassen, der die UN geprägt hat wie wenige andere, und dessen moralische Autorität bis heute wirkt, Dag Hammarskjöld. Als ich seine Worte las, die aus dem Jahr 1953 stammen, war ich mir nicht sicher, was überwiegt: meine Bewunderung dafür, wie sehr Hammarskjöld seiner Zeit voraus war, oder mein Erstaunen, wie aktuell seine Worte auch 50 Jahre später noch sind. So oder so: es ist eigentlich alles gesagt.

Dag Hammarskjöld also: »Wenn wir die Welt zu verändern versuchen, müssen wir ihr begegnen, wie sie ist. Jene sind verloren, die nicht die grundlegenden Tatsachen der internationalen Interdependenz zu konfrontieren wagen. Jene sind verloren, die sich durch Niederlagen zurück zum Ausgangspunkt eines engen Nationalismus ängstigen lassen. Jene sind verloren, die sich so sehr vor einer Niederlage fürchten, dass sie über die Zukunft verzweifeln. Für all jene mögen die dunklen Prophezeiungen gerechtfertigt sein. Aber nicht für jene, die sich verbieten, ängstlich zu sein; und auch nicht für jene Organisation, die das Instrument darstellt, welches für ihren Kampf zur Verfügung steht – ein Instrument, das zerstört werden kann, aber das, falls dies passiert, wiederaufgebaut würde und sicherlich wird, wieder und wieder.«.

Vielen Dank.

Ich halte es für möglich, mit der 2030-Agenda die Vereinten Nationen zu einer Organisation werden zu lassen, die eine weltweite Transformation hin zu Nachhaltigkeit und Wohlstand für alle organisiert.

Wenn die Mitgliedstaaten den Multilateralismus und damit die Vereinten Nationen wieder ernst nehmen und echtes politisches Kapital investieren, dann wird es auch zu Reformen kommen können.

# Jahresinhaltsverzeichnis 2015

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleisten die Sonderhefte ›Register 1962–1973‹ (Bonn 1976) und ›Register 1974–1978‹ (Bonn 1979) (beide über [www.dgvn.de/veroeffentlichungen/zvn/archiv-1962-bis-heute/](http://www.dgvn.de/veroeffentlichungen/zvn/archiv-1962-bis-heute/)). Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge, Standpunkte, Interviews, Reden und Berichte grob nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Danach folgen die Buchbesprechungen, die Personalien, die Übersichten sowie – nach Themen geordnet – die Dokumente der Vereinten Nationen. Das Register der Autorinnen und Autoren ergänzt die Übersicht über den Jahrgang. Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, sind hier die Seitenzahlen angegeben:

VN 1/2015: Seite 1–48

VN 3/2015: Seite 97–144

VN 5/2015: Seite 193–240

VN 2/2015: Seite 49–96

VN 4/2015: Seite 145–192

VN 6/2015: Seite 241–288

## Allgemeines und Grundsatzfragen

<b>Akteure des Stillstands oder des Wandels?</b> Die Einflussmöglichkeiten von UN-Bediensteten auf Prozesse des Politikwandels in den UN   Ingvild Bode	21
<b>Die Vereinten Nationen und die G20.</b> Konkurrenz oder Synergie?   Paul Heinbecker	195
<b>Drei Fragen an Patricia Flor</b>	200
<b>Die schwere Geburt einer Weltorganisation.</b> Ein Blick auf die Gründungskonferenz in San Francisco   Frank Kaltoven	201
<b>Die UN und die Entkolonialisierung (I).</b> Vom politischen Prinzip zum zwingenden Völkerrechtsgrundsatz   Martin Pabst	207
<b>Standpunkt   Mehr Engagement in den Vereinten Nationen!</b>   Tom Koenigs	214
<b>»Wir brauchen die Vereinten Nationen mehr denn je.«</b> Rede des deutschen Außenministers vor der 70. Generalversammlung der Vereinten Nationen   Frank-Walter Steinmeier	235
<b>»Die Welt braucht eine starke UN mehr als je zuvor.«</b> Rede des Bundespräsidenten a. D. beim Festakt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen zum 70-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen am 21. Oktober 2015 in Berlin   Horst Köhler	277
<b>Generalversammlung   68. Tagung 2013/2014</b>   Anja Papenfuß	176
<b>Generalsekretär   Bericht für die 70. Generalversammlung</b>   Henrike Landré	225

## Politik und Sicherheit

<b>Von Libyen zu Syrien: Aufstieg und Untergang der humanitären Intervention?</b>   Fusun Türkmen	3
<b>Hilflos und Irrelevant?</b> Die Krisendiplomatie der Vereinten Nationen   Thorsten Benner	10
<b>UN-Polizei: Ordnungshüter vor großen Herausforderungen</b>   Philipp Rotmann	51
<b>»Jede Polizei hat ein anderes Aufgabenverständnis.«</b> Interview mit dem Leitenden UN-Polizeiberater   Stefan Feller	56
<b>Zwischen Sicherheits- und Außenpolitik.</b> Deutsche Polizeikräfte im internationalen Kriseneinsatz   Steffen Eckhard	59
<b>Standpunkt   Mehr deutsche Polizei in UN-Friedenseinsätzen!</b>   Winfried Nachtwei	65
<b>Die UN und Organisierte Kriminalität.</b> Die heutigen Instrumente sind nicht mehr ausreichend   Mark Shaw	66
<b>Internationales Drogenregime in der Bewährung.</b> Herausforderungen durch die drogenpolitische Reformdebatte in Lateinamerika   Günther Maihold	72
<b>Internationale Korruptionsbekämpfung.</b> Zur Weiterentwicklung des UN-Übereinkommens gegen Korruption   Sebastian Wolf	79
<b>Srebrenica und die schweren Anfänge einer ›neuen Friedenssicherung‹</b>   Norrie MacQueen	99

<b>Standpunkt   ›Standby: Zeit für die Wiederbelebung einer guten Idee   Ekkehard Griep</b>	106
<b>20 Jahre Srebrenica – Zeit für ein UN-Schutzonenkonzept</b>   Annette Weerth	107
<b>Stillstand in der nuklearen Abrüstung.</b> Warum die 9. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags scheiterte   Harald Müller	152
<b>Standpunkt   Atomabkommen mit Iran: Kompromiss mit großem Potenzial</b>   Michael Brzoska · Götz Neuneck	158
<b>Reform der UN-Friedenssicherung.</b> Die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe weisen den Weg   Oliver Ulich	220
<b>Frauen und Frieden und Sicherheit.</b> 15 Jahre UN-Sicherheitsratsresolution 1325: Wenig Grund zum Feiern   Simone Wisotzki	266
<b>Sicherheitsrat   Tätigkeit 2014</b>   Judith Thorn	129
<b>Weitere Untersuchungen zum Tod von Dag Hammarskjöld</b>   Henning Melber	179

## Wirtschaft und Entwicklung

<b>Wie die Berichte über die menschliche Entwicklung die Welt verändern</b>   Devin Joshi · Roni Kay O'Dell	15
<b>Standpunkt   Entwicklungsziele: ›The Power of Partnership‹</b>   Alexander Gunther Friedrich	165
<b>Zwischen Partizipation und Politik: Sport im System der Vereinten Nationen</b>   Detlef Dumon	171
<b>»Wir wollen und wir können unsere Welt verändern.«</b> Rede der Bundeskanzlerin bei der Eröffnung des UN-Gipfels zur Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung   Angela Merkel	234
<b>Die Millenniums-Entwicklungsziele – ein kritischer Rückblick und optimistischer Ausblick</b>   Gabriele Köhler	243
<b>Mittel und Wege.</b> Die Finanzierung der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹   Jens Martens	249
<b>Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹.</b> Ein Ausblick auf ihre Weiterverfolgung und Überprüfung   Marianne Beisheim	255
<b>Internet Governance Forum   9. Treffen 2014</b>   Wolfgang Kleinwächter	27
<b>Internationale Strategie für Katastrophenvorsorge   3. Weltkonferenz über die Verringerung des Katastrophenrisikos Sendai 2015</b>   Jörn Birkmann	132

## Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

<b>Drei Fragen an Ivan Šimonović</b>	14
<b>»Das Cholera-Problem in Haiti ist nicht gelöst.«</b> Interview mit dem Leitenden Koordinator der Vereinten Nationen für die Bekämpfung der Cholera in Haiti   Pedro Medrano Rojas	122

**Das Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter.** Deutschland und Brasilien engagieren sich für einen besseren Schutz in den UN | Christiane Hullmann · Gudrun Masloch · Ingo Niemann · Elisa Özbek 125

**»Wir brauchen eine europäische Antwort mit europäischer Solidarität«.** Interview mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) | António Guterres 147

**Das Verschwindenlassen von Personen.** Eine erste Bilanz der Umsetzung der UN-Konvention | Rainer Huhle 166

**20 Jahre Weltfrauenkonferenz von Beijing.** Gleichberechtigung in keinem Land der Welt erreicht | Karin Nordmeyer 261

**Menschenrechtsrat | Tagungen 2014 |** Theodor Rathgeber 84

**Rechte des Kindes | 65. bis 67. Tagung 2014 |** Stefanie Lux 133

**Menschenrechtsausschuss | 110. bis 112. Tagung 2014 |** Birgit Peters 180

**Sozialpakt | 52. und 53. Tagung 2014 |** Claudia Mahler 182

**Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 12. und 13. Tagung 2014 |** Norman Weiß 226

**Frauenrechtsausschuss | 57. bis 59. Tagung 2014 |** Stefanie Lux 227

**Behindertenrechtskonvention | 11. und 12. Tagung 2014 |** Theresia Degener 229

**Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung | 84. und 85. Tagung 2014 |** Alexandra Steinebach 271

## Rechtsfragen

**Drei Fragen an Carla Del Ponte** 105

**Wessen Verantwortung, welches Gericht?** 20 Jahre nach Srebrenica ist die gerichtliche Aufarbeitung noch lange nicht abgeschlossen | Hannah Birkenkötter 114

**Standpunkt | Die Cholera-Klagen gegen die UN: Nationale Gerichte sind keine Lösung |** Katarina Lundahl 121

**70 Jahre Vereinte Nationen.** Der Beitrag der UN zur Fortentwicklung des Völkerrechts | Miguel de Serpa Soares 215

**Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeiten 2013 |** Mayeul Hiéramente 28

**Völkerrechtskommission | 66. Tagung 2014 |** Anton O. Petrov 135

**IGH | Tätigkeiten 2014 |** Elisa Freiburg 272

**Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeiten 2014 |** Mayeul Hiéramente 275

## Umwelt

**COP-21, Paris.** Auf dem Weg zu einem bindenden Klimaabkommen für alle | Birgit Lode 159

**Klimarahmenkonvention | 20. Vertragsstaatenkonferenz 2014 | Kyoto-Protokoll | 10. Treffen der Vertragsstaaten 2014 |** Jürgen Maier 31

**Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 12. Vertragsstaatenkonferenz 2014 |** Cartagena-Protokoll | 7. Vertragsstaatenkonferenz 2014 | Nagoya-Protokoll | 1. Treffen der Vertragsstaaten 2014 | Jürgen Maier 32

## Buchbesprechungen

**Ausgänge aus dem Herzen der Finsternis** Stahn/Melber (Eds.): Peace Diplomacy, Global Justice and International Agency. Rethinking Human Security and Ethics in the Spirit of Dag Hammarskjöld | Volker Weyel 34

**Menschenrechte zwischen Taktik und Überzeugung** Eckel: Die Ambivalenz des Guten Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern | Anja Mihr 35

**Aktivisten-Berichte aus dem Ruhestand** Leitner: When only the Sky Is the Limit | Morey: The United Nations

at Work in Asia: An Envoy's Account of Development in China, Vietnam, Thailand and the South Pacific | Manfred Kulesa 36

**Klimapolitik anno 2015: Zwischen Wissen und Wahrheit** Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Climate Change 2014 – Synthesis Report | Alliance of Small Island States (AOSIS): Tackling the Challenge of Climate Change. A Near-term Actionable Mitigation Agenda | Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Sondergutachten | The Global Commission on the Economy and Climate: Better Growth, Better Climate. The New Climate Economy Report | Steffen Bauer 87

**Menschenrechte in (fast) allen Rechtsgebieten** Hanschel/Graf Kielmannsegg/Kischel/Koenig/Lorz (Hrsg.): Mensch und Recht. Festschrift für Eibe Riedel zum 70. Geburtstag Hannah Birkenkötter 90

**Klimawandel und Völkerrecht – Schnittstellen und aktuelle Fragen** Ruppel/Roschmann/Ruppel-Schlichting (Hrsg.): Climate Change: International Law and Global Governance | Birgit Lode 137

**Flügel für den Frieden: Luftstreitkräfte in UN-Missionen** Dorn (Hrsg.): Air Power in UN Operations. Wings for Peace Military Strategy and Operational Art Series | Dustin Dehez 139

**Rund um den Hufeisentisch** Sievers/Daws: The Procedure of the UN Security Council. Fourth Edition | Manuel Fröhlich 184

**Kritischer Befund einer 70-Jährigen** Zumach: Globales Chaos – machtlose UNO. Ist die Weltorganisation überflüssig geworden? | Klaus Hüfner 185

**Sanktionen als attraktive Handlungsoption der Vereinten Nationen** Werthes: Die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen. Rekonstruktion und Erklärung des Wandels der UN-Sanktionspraxis | Gerrit Kurtz 186

**Vergessene Anfänge** Plesch/Weiss (Eds.): Wartime Origins and the Future of the United Nations | Jost Dülffer 231

**Versuch einer neuen Ruanda-Geschichtsschreibung** Strizek: Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda in Arusha/Tansania. Eine politisch-historische Bilanz | Dagmar Dehmer 233

**Personalien** 38, 92, 187

## Übersichten

**Das UN-System auf einen Blick |** Abkürzungen 42

**Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen |** Übersichten 43

## Dokumente

**Afghanistan** S/RES/2189(2014) 39

S/RES/2210(2015) 140

**Burundi** S/PRST/2015/6 140

S/PRST/2015/13 189

**Côte d'Ivoire** S/RES/2219(2015) + Anlage 141

S/RES/2226(2015) 189

**Ehemaliges Jugoslawien** S/2015/508 189

**Friedenssicherung** S/PRST/2014/27 39

**Friedenskonsolidierung** S/PRST/2015/2, S/PRST/2015/3 93

**Friedenssicherungseinsätze** S/RES/2185(2014) 40

**Guinea-Bissau** S/RES/2186(2014) 40

S/RES/2203(2015)	93
<b>Humanitäres Völkerrecht</b>	
S/RES/2222(2015)	189
<b>Internationale Strafgerichte</b>	
S/RES/2193(2014), S/RES/2194(2014)	40
<b>Irak</b>	
S/RES/2233(2015)	237
<b>Iran</b>	
S/RES/2224(2015)	189
S/RES/2231(2015) + Anlagen A, B	237
<b>Jemen</b>	
S/RES/2201(2015)	93
S/RES/2204(2015), S/PRST/2015/8, S/RES/2216(2015) + Anlage	141
<b>Kinder</b>	
S/RES/2225(2015)	189
<b>Kleinwaffen</b>	
S/RES/2220(2015)	190
<b>Liberia</b>	
S/RES/2188(2014), S/RES/2190(2014)	40
S/RES/2215(2015)	141
S/RES/2237(2015), S/RES/2239(2015)	237
<b>Libyen</b>	
S/RES/2208(2015), S/RES/2213(2015)	141
S/RES/2238(2015)	238
<b>Mali</b>	
S/PRST/2015/5	93
S/RES/2227(2015)	190
<b>Massenvernichtungswaffen</b>	
S/RES/2207(2015)	141
<b>Menschenrechte</b>	
A/RES/69/166	93
A/HRC/RES/28/16	189
<b>Nahost</b>	
S/RES/2192(2014), S/2014/916	40
S/PRST/2015/7	141
S/RES/2229(2015)	190
S/RES/2236(2015)	238
<b>Ostafrikanisches Zwischenseengebiet</b>	
S/PRST/2015/1, S/RES/2198(2015)	94
S/RES/2211(2015)	142
<b>Somalia</b>	
S/RES/2184(2014)	41
S/RES/2221(2015)	190
S/PRST/2232(2015)	238
<b>Sudan</b>	
S/RES/2200(2015)	94
S/RES/2205(2015)	142
S/RES/2223(2015), S/RES/2228(2015) + Anlage, S/RES/2230(2015)	190
S/PRST/2015/16	238
<b>Südsudan</b>	
S/RES/2187(2014), S/PRST/2014/26	41
S/RES/2206(2015), S/PRST/2015/9	142
<b>Syrien</b>	
S/RES/2191(2014)	41
S/RES/2209(2015), S/PRST/2015/10	142
S/RES/2235(2015), S/PRST/2015/15	238
<b>Terrorismus</b>	
S/PRST/2014/23, S/RES/2195(2014)	41
S/PRST/2015/4, S/RES/2199(2015)	94

S/RES/2214(2015)	142
S/PRST/2015/11	190
S/PRST/2015/14	238
<b>Ukraine</b>	
S/RES/2202(2015) + Anlage I, II	94
<b>UN-Mitgliedschaft</b>	
A/RES/69/320	237
<b>UN-Personal</b>	
A/RES/69/246	188
<b>Westafrika</b>	
S/PRST/2014/24	41
<b>Westsahara</b>	
S/RES/2218(2015)	142
<b>Zentralafrika</b>	
S/PRST/2014/25	94
<b>Zentralafrikanische Republik</b>	
S/PRST/2014/28, S/RES/2196(2015)	94
S/RES/2212(2015), S/RES/2217(2015)	142
<b>Zypern</b>	
S/RES/2197(2015)	94
S/RES/2234(2015)	238

## Register der Autorinnen und Autoren

<b>Bauer, Steffen</b>	87	<b>Lundahl, Katarina</b>	121
<b>Beisheim, Marianne</b>	255	<b>Lux, Stefanie</b>	133, 227
<b>Benner, Thorsten</b>	10	<b>MacQueen, Norrie</b>	99
<b>Birkenkötter, Hannah</b>	90, 114	<b>Mahler, Claudia</b>	182
<b>Birkmann, Jörn</b>	132	<b>Maier, Jürgen</b>	31, 32
<b>Bode, Ingvild</b>	21	<b>Maihold, Günther</b>	72
<b>Brzoska, Michael</b>	158	<b>Martens, Jens</b>	249
<b>de Serpa Soares, Miguel</b>	215	<b>Masloch, Gudrun</b>	125
<b>Degener, Theresia</b>	229	<b>Medrano Rojas, Pedro</b>	122
<b>Dehez, Dustin</b>	139	<b>Melber, Henning</b>	179
<b>Dehmer, Dagmar</b>	233	<b>Merkel, Angela</b>	234
<b>Del Ponte, Carla</b>	105	<b>Mihr, Anja</b>	35
<b>Dülffer, Jost</b>	231	<b>Müller, Harald</b>	152
<b>Dumon, Detlef</b>	171	<b>Nachtwei, Winfried</b>	65
<b>Eckhard, Steffen</b>	59	<b>Neuneck, Götz</b>	158
<b>Feller, Stefan</b>	56	<b>Niemann, Ingo</b>	125
<b>Flor, Patricia</b>	200	<b>Nordmeyer, Karin</b>	261
<b>Freiburg, Elisa</b>	272	<b>O'Dell, Roni Kay</b>	15
<b>Friedrich, Alexander Gunther</b>	165	<b>Özbek, Elisa</b>	125
<b>Fröhlich, Manuel</b>	184	<b>Pabst, Martin</b>	207
<b>Griep, Ekkehard</b>	106	<b>Papenfuß, Anja</b>	176
<b>Guterres, António</b>	147	<b>Peters, Birgit</b>	180
<b>Heinbecker, Paul</b>	195	<b>Petrov, Anton O.</b>	135
<b>Hiéramente, Mayeul</b>	28, 275	<b>Rathgeber, Theodor</b>	84
<b>Hüfner, Klaus</b>	185	<b>Rotmann, Philipp</b>	51
<b>Huhle, Rainer</b>	166	<b>Shaw, Mark</b>	66
<b>Hullmann, Christiane</b>	125	<b>Šimonović, Ivan</b>	14
<b>Joshi, Devin</b>	15	<b>Steinebach, Alexandra</b>	271
<b>Kaltfofen, Frank</b>	201	<b>Steinmeier, Frank-Walter</b>	235
<b>Kleinwächter, Wolfgang</b>	27	<b>Thorn, Judith</b>	129
<b>Koenigs, Tom</b>	214	<b>Türkmen, Füsün</b>	33
<b>Köhler, Gabriele</b>	243	<b>Ulich, Oliver</b>	220
<b>Köhler, Horst</b>	277	<b>Weerth, Annette</b>	107
<b>Kulessa, Manfred</b>	36	<b>Weiß, Norman</b>	226
<b>Kurtz, Gerrit</b>	186	<b>Weyel, Volker</b>	34
<b>Landré, Henrike</b>	225	<b>Wisotzki, Simone</b>	266
<b>Lode, Birgit</b>	137, 159	<b>Wolf, Sebastian</b>	79

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 63 | 2015 | No. 6

Gabriele Köhler

pp. 243–248

## **The Millennium Development Goals – A Critical Review and an Optimistic Outlook**

The Millennium Development Goals (MDGs) followed a series of United Nations development decades and gave new momentum to international development cooperation. The article shows that, contrary to its aspirations, only three goals were nominally met in 2015: those regarding poverty, education and drinking water. Key goals concerning hunger, maternal and child mortality, or sanitation, were seriously missed. Even the goals deemed successful were only superficially achieved. However, the ensuing normative and methodological critique of the MDGs informed the Sustainable Development Goals (SDGs), the much broader development agenda adopted by the international community in September 2015. The challenge now is to ensure that this new, universal agenda for sustainable development will result in more serious, equity-oriented, economic, social and environmental policies world-wide.

Jens Martens

pp. 249–254

## **Ways and Means.**

### **Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development**

Before the United Nations came into being as a world organization in late 1945, a long and often stony road had been traveled since the first draft of a postwar world order. From the Atlantic Charter of 1941 to the deliberations at Dumbarton Oaks in 1944 and the ‘Big Three’ meeting in Yalta early 1945, the planning itself had largely been a point of contention between the three major powers, Great Britain, the Soviet Union and the United States. At the ‘United Nations Conference on International Organization’, taking place in San Francisco from April to June 1945, other nations came into the picture and colliding interests became apparent. The article shows how the issue of Security Council voting nearly broke up the whole conference. As a privilege of the ‘Permanent Five’, it remains contested to this very day.

Marianne Beisheim

pp. 255–260

## **The 2030 Agenda for Sustainable Development. How Will Its Implementation Be Monitored?**

While the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs) are not legally binding, UN member states have agreed to follow-up and review their implementation. This shall be done by way of voluntary and participatory reviews at the national, regional, and global level. The UN High-

level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) will play a critical role in overseeing a network of follow-up and review processes. Since many details of the HLPF’s thematic and national reviews have to be clarified, the UN Secretary-General has been asked to prepare a report with recommendations. In July 2016, the HLPF will conduct the first round of reviews. Germany has already offered to participate in this round and should lead by example by piloting a robust review that demonstrates political will, identifies best practices and ensures accountability to citizens.

Karin Nordmeyer

pp. 261–265

## **20 Years Beijing World Conference on Women No Country Has Yet Achieved Gender Equality**

Twenty years after the adoption of the Beijing Declaration and Platform for Action, progress has been made towards its full implementation through concerted policy action at all levels. But global progress has been slow and inequality between women and men and between girls and boys persists. This article assesses the achievements in some of the twelve critical areas of concern in the Beijing Platform for Action. The author concludes that today many women and girls still experience multiple forms of discrimination, vulnerability and marginalization throughout their lives. To put it bluntly: no country has fully achieved equality and empowerment for women and girls. The author sees the reasons for this in persisting patriarchal structures, traditions and religion, and cultural and social norms. Strong accountability mechanisms are needed to achieve gender equality and the empowerment of women. UN Women plays a key role in completing the unfinished work of Beijing through the global 2030 Agenda for Sustainable Development.

Simone Wisotzki

pp. 266–270

## **Women and Peace and Security. 15 Years of UN-Security Council Resolution 1325: Little Reason to Celebrate**

The 15<sup>th</sup> anniversary of the UN Security Council Resolution 1325 was prepared for quite well. UN institutions and transnational civil society organizations (CSO) undertook a critical review process in order to evaluate the implementation of the ‘Women, Peace and Security’ agenda. While on the normative side eight UN Security Council Resolutions have been passed over the course of 15 years, the process of implementing these resolutions remains cumbersome. This is particularly true for women in conflict and post-conflict situations. During the celebrations, many CSOs vocally criticized states as well as the UN for not living up to their promises.



## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.  
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

### Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent/DTP:** Monique Lehmann

### Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10  
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift.html

### Druck und Verlag:

BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0  
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de  
Internet: www.bwv-verlag.de

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

### Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro\*  
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro  
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro\*  
Einzelheft 13,- Euro\*  
\*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

### Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:  
BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,  
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,  
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,  
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

Für **Mitglieder** der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Brigitta Weiss  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: weiss@bwv-verlag.de

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

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

### Vorstand

Detlef Dzembritzki (Vorsitzender)  
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)  
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Hannah Birkenkötter  
Matthias Böhning  
Matthias Eiles  
Dr. Michael-Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Gabriele Köhler  
Katharina Leschke  
Winfried Nachtwei  
Dr. Sven Simon

### Präsidium

Gerhart R. Baum  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Dr. Martin Dutzmann  
Hans Eichel  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Joschka Fischer  
Dr. Alexander Gunther Friedrich  
Hans-Dietrich Genscher  
Dr. Wilhelm Höyneck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Dr. Dieter Kastrup  
Dr. Inge Kaul  
Dr. Klaus Kinkel  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
Dr. Kerstin Leitner  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Thomas Matussek  
Karl-Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Dr. Michael Schaefer  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer  
Peter Schumann  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Dr. Reinhard Schweppe  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Michael Steiner  
Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau  
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Rainer Wend  
Dr. Guido Westerwelle  
Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Prof. Dr. Christoph Zöpel

### Redaktionsbeirat

Friederike Bauer  
Thorsten Benner  
Dagmar Dehmer  
Dr. Michael-Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Dr. Ekkehard Griep  
Arnd Henze  
Gerrit Kurtz  
Thomas Nehls  
Dr. Martin Pabst  
Dr. Sven Simon

### Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg  
Vorsitzender:  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern  
Vorsitzende: Ulrike Renner-Helfmann  
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzender: Dr. Lutz-Peter Gollnisch  
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Dustin Dehez  
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender:  
Dr. Michael-Lysander Fremuth  
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,  
Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzender: Kai Ahlborn  
info@dgvn-sachsen.de

### Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin  
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen  
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: 030 | 25 93 75-0  
info@dgvn.de | www.dgvn.de