



Anja Papenfuß | Jürgen Maier | Norman Weiß |
Thomas Fitschen

Die Rolle der Vereinten Nationen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

13. Potsdamer UNO-Konferenz am 25. Juni 2016

Anja Papenfuß | Jürgen Maier | Norman Weiß | Thomas Fitschen

Die Rolle der Vereinten Nationen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

13. Potsdamer UNO-Konferenz am 25. Juni 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2017

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>
Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977-2533 / Fax: -2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **Potsdamer UNO-Konferenzen** wird
herausgegeben von:

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
Dr. phil. Helmut Volger
Forschungskreis Vereinte Nationen

Redaktion: Prof. Dr. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)
Druck: docupoint GmbH Magdeburg
Satz: Elisabeth Döring wissen.satz
Umschlagfoto: Helmut Volger

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISBN 978-3-86956-402-9

ISSN (print) 1617-4704

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus4-395190>
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-395190>

Vorwort

Auf seiner dreizehnten Konferenz befasste sich der Forschungskreis Vereinte Nationen am 25. Juni 2016 mit dem Thema „Die Rolle der Vereinten Nationen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit“. Die Konferenz wurde in Kooperation mit dem „Forum internationale Ordnung“ des Auswärtigen Amtes durchgeführt.

Entwicklung als wichtiges Ziel der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten ist auch für andere Handlungs- und Politikfelder wichtig. Bilanz und Ausblick, die auf der Konferenz unternommen wurden, betrafen deshalb nicht nur die Entwicklungspolitik im eigentlichen Sinne, sondern nahmen auch eine menschenrechtliche und eine sicherheitspolitische Perspektive ein. Die fünf Referate trugen in der Tradition der Potsdamer UNO-Konferenzen zur Verbindung von Wissenschaft und Praxis unter Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen bei.

Die drei Referate zum Thema Entwicklung wurden eingerahmt von zwei Vorträgen zu aktuellen UN-politischen Fragen: der Wahl des neuen Generalsekretärs der Vereinten Nationen in New York und die Neuorganisation innerhalb des Auswärtigen Amtes in Berlin. Die Vorträge über die Nachhaltigkeitsziele (SDGs) und das Menschenrecht auf Entwicklung sind hier abgedruckt, der sehr interessante Vortrag zu entwicklungspolitischen Aspekten des Peacekeeping wurde vom Referenten leider nicht für die Veröffentlichung in der Konferenzbroschüre eingereicht.

Der Forschungskreis dankt der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam für die Gastfreundschaft und dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam für die Kooperation bei der Organisation der traditionell am letzten Wochenende im Juni stattfindenden Konferenz.

Wir freuen uns, wenn die Broschüre auf Interesse stößt und zur Diskussion über die Vereinten Nationen beiträgt.

Potsdam, im Mai 2017

Helmut Volger

Forschungskreis
Vereinte Nationen
Kordinator

Norman Weiß

Konferenzleitung

Andreas Zimmermann

Juristische Fakultät
der Universität Potsdam

Inhaltsübersicht

Eine/r für sieben Milliarden – Die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der Vereinten Nationen <i>Anja Papenfuß</i>	9
Die neue Nachhaltigkeitsagenda der UN: Meilenstein oder alter Wein in neuen Schläuchen? <i>Jürgen Maier</i>	21
Menschenrechte und Entwicklung oder Recht auf Entwicklung – Völkerrechtliche und entwicklungspolitische Aspekte <i>Norman Weiß</i>	29
Nach dem Review 2014 – Wer macht „Vereinte Nationen“ im Auswärtigen Amt? <i>Thomas Fitschen</i>	41
Autorenverzeichnis	53
Reihenübersicht	55

Eine/r für sieben Milliarden

Die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der Vereinten Nationen

Anja Papenfuß

Einleitung

Die Amtszeit des achten UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon aus Südkorea endet am 31. Dezember 2016, nach zwei fünfjährigen Amtsperioden. Von allen acht Generalsekretären seit Gründung der Vereinten Nationen war Ban Ki-moon der am wenigsten schillernde, am wenigsten mutige und am wenigsten innovative Generalsekretär. Er hat damit dem Ansehen der Organisation in der Weltöffentlichkeit geschadet. Daher gilt es, bei der nächsten Wahl das Gegenteil anzustreben, d. h. einen Generalsekretär zu wählen, der das Ansehen der UNO zu verbessern vermag. Insgesamt ist es aber leider so, dass die Mehrheit der bisherigen Generalsekretäre eher „Sekretäre“ denn „Generäle“ waren, mehr Verwaltungsbeamte als politische Leitfiguren. Dies liegt zum großen Teil an der Art und Weise, wie der UN-Generalsekretär ausgewählt wird, vor allem an der Tatsache, dass die Person den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats (P5) genehm sein muss. Bislang war hier das Motto, lieber einen weniger selbstbewussten obersten Verwaltungschef zu haben als einen starken, mutigen politischen Generalsekretär mit Führungskraft. Der für die UN übliche „kleinste gemeinsame Nenner“ brachte meistens mittelmäßige Generalsekretäre hervor. Ausnahmen davon waren lediglich *Dag Hammarskjöld*, *Boutros Boutros-Ghali* und *Kofi Annan*.

I. Was macht den diesjährigen Auswahlprozess so besonders?

Die öffentliche Diskussion, wer Ban folgen wird, begann dieses Mal mit Mitte 2015 früher und wurde intensiver geführt als dies in der Vergangenheit der Fall war. Zum ersten Mal in der Geschichte der UN fanden öffentliche Vorstellungsrunden für Kandidatinnen und Kandidaten in der UN-Generalversammlung statt. Faktoren, die dieses Jahr besonders wichtig waren: Der Kandidat oder die Kandidatin sollte möglichst aus Osteuropa kommen und möglichst eine Frau sein. Was die Wahl in diesem Jahr außerdem besonders macht, ist, dass die Weltlage

in den letzten zehn Jahren seit Bans Amtsantritt noch unsicherer geworden ist: Es gibt mehr Bürgerkriege, eine Zunahme an terroristischen Anschlägen, einschließlich einer Terrororganisation, der „Islamische Staat“, die territoriale Ansprüche im arabischen Raum stellt. Hinzu kommen zahlreiche große humanitäre Katastrophen, welche die Weltorganisation vor enorme Schwierigkeiten stellen. Als Folge der Bürgerkriege und humanitären Katastrophen erleben wir dieses Jahr auch die größte Flüchtlingswelle seit dem Zweiten Weltkrieg. Ferner besteht die Gefahr des Auseinanderfallens der EU und einer Rückkehr des Kalten Krieges, begleitet von einer selbstbewussteren Außenpolitik Chinas.

II. Wer „wählt“ den Generalsekretär?

Artikel 97 UN-Charta besagt: „Der Generalsekretär wird auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt.“ Der Sicherheitsrat wählt den Kandidaten/die Kandidatin, und die Generalversammlung kann nur den gewählten Kandidaten ernennen. Sie kann ihn oder sie weder ablehnen noch jemand anderes ernennen.¹

Es gab von Beginn an keine Debatte darüber, dass der Sicherheitsrat das Gremium sein sollte, auf dessen verbindliche Empfehlung hin die Generalversammlung den Generalsekretär wählt. Wohl wurde aber der Begriff „wählen“ durch „ernennen“ ersetzt, um den administrativen und unpolitischen Charakter des Postens zu betonen.² In der Praxis ist aber sowohl der Wahlprozess als solcher als auch das Amt als hochpolitisch anzusehen.

III. Der Auswahlprozess

In der Vergangenheit gab es keine öffentlichen Anhörungen. Bewerber haben sich persönlich und informell hinter verschlossenen Türen dem Sicherheitsrat vorgestellt, die Wahl fand im Geheimen statt.³ Es muss eine Zweidrittelmehrheit, also neun Stimmen, geben. Die fünf ständigen Ratsmitglieder haben nach Artikel 27, 3, UN-Charta, auch in dieser Angelegenheit ein Vetorecht.

¹ Bei der Entscheidung, Trygve Lie eine zweite Amtszeit einzuräumen, entschied zum ersten und einzigen Mal die Generalversammlung, weil der Sicherheitsrat durch das Veto der UdSSR blockiert war, siehe *Security Council Report, Appointing the UN Secretary-General*, Research Report No. 2, 16.10.2015, S. 2.

² *Simon Chesterman*, Article 97, in: Bruno Simma et al., *The Charter of the United Nations*, A Commentary, 3rd Edition, Oxford 2012, RN 12.

³ Regel 48, Vorläufige Geschäftsordnung des Sicherheitsrats, UN Doc. S/96/Rev.7 (Dezember 1982).

Näheres regelt eine Generalversammlungs-Resolution aus dem Jahr 1946.⁴ Daher stammen die Regeln, nur einen Kandidaten zu benennen, im Geheimen zu wählen und die Amtszeit auf fünf Jahre zu beschränken. Schon bei der ersten Wahl von Trygve Lie wurde informell festgelegt, dass nur kleine oder mittelgroße Staaten Kandidaten vorschlagen können. Diese ungeschriebene Regel gilt bis heute.

Diese Regelungen könnten jedoch durch eine neue Resolution aufgehoben werden. Bis in die achtziger Jahre hinein wurde das Wahlverfahren vom jeweiligen turnusmäßigen Ratspräsidenten improvisiert.⁵

Erst bei der Wahl von Javier Perez de Cuéllar 1981 wurde das Verfahren stärker formalisiert,⁶ indem Probeabstimmungen (straw polls) durchgeführt wurden. Dabei gaben die Mitglieder Zettel ab, auf denen „Encouragement“ (Ermutigung) oder „Disencouragement“ (Entmutigung) steht.

Bei der Wahl von Boutros Boutros-Ghali 1991 (und den nachfolgenden Wahlen von Kofi Annan und Ban Ki-moon) wurden in den letzten Runden farbige markierte Wahlzettel benutzt, um ständige Mitglieder (rot) von nichtständigen Mitgliedern (weiß) zu unterscheiden. So war ein Veto leicht zu erkennen. Dadurch, dass diese Probeabstimmungen informell stattfanden, mussten die Ergebnisse nicht veröffentlicht werden. Bei den meisten Wahlen sickerten die Kandidatennamen zwar durch, doch die Stimmergebnisse und welche Kandidaten wie viele Stimmen erhielten, wurde nicht bekannt gemacht.

Im Jahr 1996 wurde dieses Verfahren in den sogenannten *Wisnumurti Guidelines* des Sicherheitsrats schriftlich festgehalten.⁷ 1997 stellte die Generalversammlung in einer Resolution einen Katalog von Forderungen auf,⁸ die aber erst – und das auch nur teilweise – bei der nächsten Wahl 2006 zum Tragen kamen.

⁴ UN Doc. A/RES/11(I) v. 24.1.1946.

⁵ Vgl. dazu den Bericht von Olara Otunnu der 1981 als ugandischer UN-Botschafter zum Zeitpunkt der damaligen Wahl des Generalsekretärs Präsident des UN-Sicherheitsrats war, in: United Nations Oral History Project, Interview with Olara Otunnu, 24. September 1990, UN Doc. ST/DPI/ORAL HISTORY (02)/078.

⁶ Ausführlich zum Prozess: *Helmut Volger*, Wahl des UN-Generalsekretärs. Der lange Weg zu mehr Kooperation und Transparenz, in: Vereinte Nationen 64 (2016), No. 1, S. 9–13.

⁷ Wisnumurti Guidelines for Selecting a Candidate for Secretary-General, 31.12.1996 (<http://www.wfuna.org/wisnumurti>):

- Alle UN-Mitgliedstaaten können Kandidatenvorschläge einreichen.
- Der Ratspräsident erstellt auf der Grundlage der Vorschläge eine Namensliste.
- Nach der Zusendung der Kandidatenliste an alle Ratsmitglieder folgen informelle Sitzungen des Rates mit Probeabstimmungen (straw polls) bis zu einem Konsens über einen Kandidaten.
- Der Ratspräsident kann – wenn er es für erforderlich hält – den Präsidenten der Generalversammlung informieren und sich mit ihm beraten.

⁸ GV-Resolution A/RES/51/241 v. 22.8.1997:

- Voller Gebrauch der Kompetenzen der Generalversammlung im Wahlverfahren.

Im Jahr 2015 folgte eine wichtige Resolution der Generalversammlung, initiiert von unter anderem der ACT Group⁹: die Resolution 69/321 vom 11.9.2015. Die Neuerungen darin, von denen alle größtenteils umgesetzt sind:

- Einleitung des Wahlprozesses durch gemeinsamen Brief der Präsidenten von Sicherheitsrat und Generalversammlung, mit der Bitte um Kandidaten-vorschläge und der Festlegung eines Zeitplans.
- Fortlaufende Information der UN-Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit über die Kandidaten und die von ihnen eingereichten Hintergrundinformationen.
- Gleichberechtigung der Geschlechter, die Staaten werden aufgefordert, Frauen vorzuschlagen.
- Bekräftigung des Prinzips der regionalen Rotation.
- Kriterien für die Kandidatur: Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Integrität; nachdrückliches Bekenntnis zu den Zielen und Grundsätzen der UN; ausgewiesene Führungs- und Managementfähigkeiten; umfassende Erfahrung in internationalen Beziehungen; ausgeprägte diplomatische und kommunikative Fähigkeiten; Sprachkenntnisse.
- Dialog der Generalversammlung mit den Kandidatinnen und Kandidaten.

Diese Regelungen wurden alle angewendet. Parallel dazu entstand im Jahr 2015 die internationale, von zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) getragene Kampagne „1 for 7 Billion“. Diese hatte weiter gehende Forderungen, die nur zum Teil durchgesetzt werden konnten:

- *Gefordert*: Es soll eine weltweite Kandidatensuche geben und Vorschläge für Nominierungen durch Staaten, Parlamente und Zivilgesellschaft mit einer Bewerbungsfrist. *Erreicht*: Weltweite Kandidatensuche ja, aber Nominierungen nur durch Staaten bleibt bestehen;

-
- Angemessene Berücksichtigung der regionalen Rotation.
 - Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Auswahl und Ernennung der Kandidaten.
 - Aufnahme von Konsultationen mit Mitgliedstaaten durch den Präsidenten der Generalversammlung, um geeignete Kandidaten zu finden und anschließend die Generalversammlung und den Sicherheitsrat über die Ergebnisse zu informieren.

⁹ ACT Group = Gruppe von 22 UN-Mitgliedstaaten, die sich 2013 unter dem Motto Accountability, Coherence and Transparency (ACT) zusammengeschlossen hat, um für die Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats zu arbeiten (<https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/ACT%20Fact%20Sheet.pdf> [Zugriff: 25.6.2016]).

- *Gefordert:* Am Ende der Bewerbungsfrist soll die Liste der Nominierten mit Lebenslauf veröffentlicht werden. *Erreicht:* wurde umgesetzt, auf der Webseite der Präsidenten der Generalversammlung¹⁰;
- *Gefordert:* Jede/r Nominierende soll eine Stellungnahme abgeben, wie er oder sie die Organisation zu führen gedenkt. *Erreicht:* ist in den Vorstellungsrunden geschehen;
- *Gefordert:* In einer Reihe von Anhörungen soll den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die Kandidaten kennenzulernen und zu befragen. *Erreicht:* ist geschehen (siehe unten);
- *Gefordert:* Die Kandidaten sollen keine Wahlversprechen in punkto Stellenbesetzungen abgeben. *Erreicht:* kann noch nicht verifiziert werden, da Wahl noch nicht abgeschlossen, wird aber schwer zu überprüfen sein;
- *Gefordert:* Der Sicherheitsrat soll der Generalversammlung mindestens zwei Kandidaten zur Wahl stellen. *Erreicht:* könnte zwar geschehen, ist aber äußerst unwahrscheinlich;
- *Gefordert:* Es soll nur noch eine Amtszeit von sieben Jahren geben. *Erreicht:* dies ist ebenfalls sehr unwahrscheinlich. Selbst, wenn es beschlossen würde, würde dies erst für die nächste Wahl gelten.

Fazit: Im Verlauf der letzten 20 Jahre wurden einige wichtige, den Wahlprozess betreffende Regeln eingeführt, vor allem, was die Kandidatenauswahl und die Öffentlichkeit des Verfahrens angeht. Von einem transparenten und breit angelegten Auswahlprozess ist man aber noch weit entfernt.

¹⁰ Informationen zum gesamten Wahlvorgang finden sich auf der Webseite des Präsidenten der Generalversammlung: <http://www.un.org/pga/71/sg/> [Zugriff: 25.6.2016].

IV. Regionale Rotation

Länder, aus denen die Kandidaten stammten (1946–2011)	
1946	Norwegen
1953	Kanada, Indien, Philippinen, Polen, Schweden
1961/62	Burma
1966	Burma
1971	Argentinien, Österreich, Finnland
1976	Österreich
1981	Österreich, Iran, Peru, Tansania
1986	Peru
1991	Burundi, Kamerun, Kanada, Ägypten, Gabun, Iran, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Philippinen, Sierra Leone, Simbabwe
1996	Cote d'Ivoire, Ägypten, Ghana, Mauretanien, Niger
2001	Ghana
2006	Afghanistan, Indien, Jordanien, Lettland, Südkorea, Sri Lanka, Thailand
2011	Südkorea

Quelle: *Security Council Report, Appointing the UN Secretary-General, Research Report No. 2, 16.10.2015.*

Das Prinzip der regionalen Rotation ist erst nach einigen Jahrzehnten Praxis eingeführt worden. Bei den ersten vier Wahlen war es kein Kriterium (alle damaligen Generalsekretäre stammten aus Westeuropa und Asien). Erst für die Wahl Pérez de Cuéllars 1981 gibt es Hinweise, dass die Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik (GRULAC) ihren Anspruch geltend gemacht hat. Bei der Wahl 1991 wurde die Forderung nach einem Kandidaten aus Afrika massiv vorgebracht, dennoch war es die Wahl mit dem bis heute breitesten Bewerberfeld (12). Selbst als das Rotationsprinzip allgemein als handlungsleitend anerkannt war, traten bei allen Neuwahlen immer viele Kandidaten aus anderen Weltregionen an. Von einer verbindlichen Regel kann also keine Rede sein. Für die diesjährige Wahl hat die Gruppe Osteuropäischer Staaten in der Generalversammlung ihre damalige Forderung von 2001 wiederholt, dass nach der Amtszeit von Annan der nächste Generalsekretär aus Osteuropa kommen müsse. Das war damals nicht erfolgreich, denn Ban Ki-moon aus Südkorea wurde gewählt. Doch die Forderung wurde und wird allgemein als berechtigt angesehen. Von den elf bislang bekannten Kandidatinnen und Kandidaten (Stand: 25. Juni 2016) kommen allein neun aus Osteuropa.¹¹

¹¹ Siehe dazu: <http://www.un.org/pga/71/sg/>.

V. Geschlechtergerechtigkeit

Nach acht Männern und 70 Jahren scheint es für viele Beobachter und Staatenvertreter mehr denn je an der Zeit, dass eine Frau die nächste Generalsekretärin wird. Erste Forderungen nach einer Frau als Generalsekretärin kamen bereits im Nachgang der 4. Weltfrauenkonferenz von Beijing 1995 auf. Sie wurde seitdem von Frauenorganisationen immer wieder vorgebracht; und die weltweite Unterstützung dafür hat seit der letzten Wahl weiter zugenommen. Das Momentum für eine Frau an der Spitze der UN ist dieses Jahr größer denn je.¹² Vier Beobachtungen sollen diese Einschätzung untermauern.

1. Es gibt seit gut 15 Jahren genügend qualifizierte, erfahrene und bekannte Frauen auf hochrangigen Posten von internationalen Organisationen, etwa Christine Lagarde (IWF) oder Margaret Chan (WHO). Mit Irina Bokova, Susana Malcorra und Helen Clark sind Frauen im Wettbewerb, die über die in der Resolution genannten Qualifikationen verfügen und um die Wahl kämpfen werden (jedenfalls nicht weniger als ihre männlichen Vorgänger oder Mitbewerber). Insgesamt weist der bisherige Kandidatenpool eine hohe Frauenquote auf (fünf von elf).
2. Es gibt keine Kampagne, ob inoffiziell oder offiziell, die *gegen* eine Frau Stimmung macht, wohl aber eine *für* eine Frau (Die NGO *WomanSG*¹³ hat das Ziel, die Kandidatinnen bekannt zu machen und zu fördern).
3. Während der informellen Anhörungen wurde bei den Fragen von den Staatenvertretern sehr häufig die weibliche Form benutzt („what should *she* do to ...“); vom Sekretariat, einer größeren Anzahl von Staaten (56) und auch überwiegend in der Presseberichterstattung zeichnete sich im Vorfeld eine starke Unterstützung für eine Frau an der Spitze ab. Sei es auch nur, um etwas „Neues“, etwas „noch nie Dagewesenes“ zu machen.
4. Mit Samantha Power (USA) befindet sich immerhin eine Frau unter den entscheidenden UN-Botschaftern. Sie wird zwar nicht ohne Zustimmung des US-Präsidenten entscheiden, aber bei gleicher Qualifikation sicher für eine Frau votieren.

¹² Siehe auch: *Anja Papenfuß*, Zeit für Neuland. Eine Frau an der Spitze der UN? Endlich. Das ist aber nicht das Entscheidende, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), 5.4.2016.

¹³ Campaign to Elect a Women UN Secretary-General: www.womansg.org [Zugriff: 25.6.2016].

VI. Eine/r oder mehrere Kandidat/innen?

Auf der UN-Gründungskonferenz von San Francisco im Jahr 1945 schlug Uruguay vor, der Sicherheitsrat möge der Generalversammlung drei Kandidaten vorschlagen. Dieser Vorschlag fand jedoch keine Mehrheit. Mit der GV-Resolution 11(I) aus dem Jahr 1946 wurde festgelegt, dass der Generalversammlung nur ein Kandidat zur Ernennung vorgeschlagen werden soll. Hintergrund war, dass man eine öffentliche Diskussion über die Kandidaten, die – so meinte man damals – dem Ansehen des gewählten Amtsinhabers abträglich sein könnte, vermeiden wollte und dass deshalb die Auswahl nicht-öffentlich im Sicherheitsrat stattfinden sollte. Die Forderung, der Sicherheitsrat solle mindestens zwei Kandidaten empfehlen zur Auswahl durch die Generalversammlung, wurde im Vorfeld der diesjährigen Wahl erneut vorgebracht. Eine solche Empfehlung von zwei Kandidaten durch den Sicherheitsrat wäre ein deutliches Zeichen für die Wertschätzung der Generalversammlung als dem Gremium *aller* Mitgliedstaaten. Sollte es zu einer solchen Wahl zwischen zwei Kandidaten kommen, müsste das erforderliche Quorum festgelegt werden, einfache oder Zweidrittelmehrheit (Artikel 18 UN-Charta). Eine Zweidrittelmehrheit wäre angemessen, wie bei anderen Wahlen durch die Generalversammlung. Die Aussichten, dass der Sicherheitsrat mehr als einen Kandidaten empfiehlt, sind allerdings nach wie vor gering.

VII. Eine Amtszeit von sieben Jahren?

Die im laufenden Wahlverfahren vorgebrachte Forderung nach einer einzigen Amtszeit von sieben Jahren hat den Hintergrund, dass man hofft, der Amtsinhaber wäre in diesem Fall unabhängiger von der Gunst der Mitgliedstaaten. Bei fünf Jahren mit der Chance auf Wiederwahl, der bisher geltenden Regelung, sind oft – das lehrt die historische Erfahrung – die ersten fünf Jahre von großem Entgegenkommen geprägt und von wenig Eigeninitiative und wenig ambitionierten Zielen. Es gibt außerdem auch den Vorschlag, eine Amtszeit von vier Jahren einzuführen, mit der Chance auf eine Wiederwahl für eine weitere Amtszeit von drei Jahren. Eine Verkürzung der Amtszeit des Generalsekretärs auf sieben Jahre hätte den Vorteil, dass der jeweilige Amtsinhaber die Geschicke der Weltorganisation nicht allzu lange bestimmen würde und man einen enttäuschenden Generalsekretär schneller ersetzen könnte.

Ich schätze die Chancen, dass eine Änderung der Amtszeit noch für diese Wahl erfolgt, als äußerst gering und auch für die nächste Wahl als eher gering ein. Die Vorteile einer einmaligen Amtszeit von sieben Jahren gegenüber zwei

Mal fünf Jahren scheinen nicht groß genug zu sein, um eine Änderung herbeizuführen. Es gibt jedenfalls keine starke Lobby dafür.

VIII. Aktueller Stand und Prognosen

Es gab bislang zwei Vorstellungsrunden in der Generalversammlung: die erste große Runde fand vom 12. bis 14. April 2016 statt. Dabei hatten vier Kandidatinnen und fünf Kandidaten jeweils zwei Stunden Zeit, der Generalversammlung ihre „Vision“ für die Zukunft der UN vorzustellen und Fragen von UN-Botschaftern und der Zivilgesellschaft, virtuell über Skype, E-Mail, Facebook und Twitter, zu beantworten. Es konnten nur Kandidatinnen und Kandidaten antreten, die von ihren Regierungen nominiert wurden. Durch die Vorstellungsrunden wurde klar, wie die Kandidaten als Generalsekretär/in auftreten würden.

Nach dieser Vorstellungsrunde waren bei einigen Kommentatoren Helen Clark und António Guterres die Favoriten, in einem britischen Wettbüro ergab sich die folgende Reihenfolge der Favoriten, was die Wettquoten angeht:

1. Helen Clark, Neuseeland (2/1)
2. Vuk Jeremić, Serbien (4/1)
3. Irina Bokova, Bulgarien (5/1)
4. António Guterres, Portugal (7/1)
5. Vesna Pusić, Kroatien (12/1)
6. Danilo Türk, Slowenien (12/1)
7. Srgjan Kerim, Mazedonien (16/1)
8. Natalia Gherman, Moldawien (16/1)
9. Igor Lukšić, Montenegro (16/1)

Quelle: Paddy Power

Die zweite Vorstellungsrunde fand am 7. Juni statt, mit zwei Kandidaten: Argentinien Außenministerin Susana Malcorra und Miroslav Lajčák, Karrierediplomat und slowakischer Außen- und Europaminister.

Damit sind derzeit (Stand: 25. Juni 2016) elf Personen, fünf Frauen und sechs Männer im Rennen. Weitere Kandidaten könnten sein: Kevin Rudd¹⁴, ehemaliger Premierminister Australiens, und die Costa-Ricanerin Christiana Figueres¹⁵, die ehemalige Exekutivdirektorin der UN-Klimarahmenkonvention UNFCCC und Organisatorin des Pariser Klimaabkommens. Bislang gibt es keine Kandidaturen aus Afrika.

In den verbleibenden vier Wochen bis zum Beginn der Probeabstimmungen im Sicherheitsrat Ende Juli 2016 könnte noch Michelle Bachelet, Chiles Präsidentin, vormals Leiterin von UN Women, vorgeschlagen werden. Wenn Irina Bokova das Kandidaten-Rennen verlässt, könnte Kristalina Georgieva, die EU-Kommissarin und Wirtschaftswissenschaftlerin, von Bulgarien nachnominiert werden.

Ob eine oder einer von den genannten Favoriten vom Sicherheitsrat ausgewählt werden wird, ist nicht sicher, aber die Wahrscheinlichkeit, dass ein qualifizierter Kandidat bzw. Kandidatin gewählt wird, hat durch den transparenten Prozess, der auch durch die Medien in die Öffentlichkeit getragen wurde, stark zugenommen. Die Berichterstattung ist um ein Vielfaches intensiver als bei der letzten Wahl. Die P5 haben bislang nicht zu erkennen gegeben, ob sie sich an der informellen Favoritenliste der Generalversammlung orientieren. Es scheint allerdings fraglich, ob sich die P5 trauen werden, keine dieser Personen, sondern jemand ganz anderes auszuwählen. Entscheidend wird sein, dass die Person sowohl das Plazet Russlands als auch der USA erhält. Russland wird vermutlich an einem Kandidaten aus Osteuropa festhalten, während die USA dagegen sein wird. Sollten sich die Beziehungen zwischen beiden Ländern verschlechtern bis zu den Wahlen, könnte ein Veto-Spiel (du blockierst meinen Kandidaten, ich blockiere deinen), wie zu Zeiten des Kalten Krieges, stattfinden. Durch das „Vorsprechen“ der Kandidaten und Kandidatinnen in der Generalversammlung scheint mir dies aber als eher unwahrscheinlich. Frankreich wird wie üblich darauf bestehen, dass die Person über gute Französischkenntnisse verfügt. Die Europäer im Rat werden eine Person bevorzugen, die Sparsamkeit verspricht. Über das weitere Vorgehen im Sicherheitsrat gibt es – so viel man bisher erfahren hat – noch keine Einigung, etwa ob alle Kandidaten noch einmal angehört werden oder nur jene, die darum gebeten haben (Gherman, Pusic), oder gar nicht.

¹⁴ Kevin Rudd überlegte die Kandidatur, wurde aber von seinem Land, Australien, nicht unterstützt, siehe: <http://www.news.com.au/finance/work/leaders/kevin-rudd-lashes-out-at-malcolm-turnbull-over-un-role/news-story/c5c976c2ec2be472e320cc561d2d9da2> [Zugriff: 25.6.2016].

¹⁵ Figueres trat am 7. Juli in den Auswahlprozess ein. Siehe Webseite des Präsidenten der Generalversammlung: <http://www.un.org/pga/70/sg/> [Zugriff: 25.6.2016].

Festgelegt wurde lediglich, dass die Probeabstimmungen am 21. Juli¹⁶ beginnen sollen. Man rechnet mit einer Entscheidung im September oder Oktober 2016.

IX. Herausforderungen und Fazit

Wie eingangs erwähnt, ist die aktuelle Weltlage von gewaltsamen Konflikten und Natur- und menschengemachten Katastrophen geprägt. Es warten daher zahlreiche Aufgaben auf den neuen Generalsekretär oder die neue Generalsekretärin der UN:

- der Syrien-Konflikt, aber auch die Konflikte in Jemen, Mali, Irak, Nahost und Libyen;
- die Lösung oder zumindest Linderung der Flüchtlingskrise;
- die Reform der humanitären Hilfe;
- die Eindämmung des Terrorismus;
- die Reform des UN-Peacekeeping;
- den sexuellen Missbrauch im Bereich Friedenssicherung beenden;
- die Reform der Personalpolitik im Sekretariat (Postenbesetzungen);
- die Überwachung der Umsetzung des Pariser Klima-Abkommens und der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung.

Nicht zuletzt gilt es, die Vereinten Nationen in den maßgeblichen Konflikten wieder zu dem maßgeblichen Forum der Konfliktlösung zu machen und ihnen wieder zu mehr Ansehen zu verhelfen, nach dem Motto: „Make the UN great again!“

Der bisherige diesjährige Auswahlprozess für den UN-Generalsekretär stellt eine deutliche Verbesserung in punkto Transparenz und Aufwertung der Rolle der Generalversammlung im Vergleich zu den früheren Wahlen dar. Der Druck auf den Sicherheitsrat, bei der Wahl einen der von der Generalversammlung begutachteten Kandidaten zu nehmen, ist als relativ groß einzuschätzen. Es bestehen gute Chancen, dass es jemand aus Osteuropa wird. Bis zur ersten Probeabstimmung bestanden gute Aussichten, dass es eine Frau wird. Seit den beiden Probeabstimmungen vom 21. Juli und 5. August, mit António Guterres und Danilo Türk beziehungsweise Vuk Jeremić an der Spitze und Irina Bokova erst

¹⁶ Die erste Probeabstimmung fand am 21. Juli 2016 statt. Dabei erhielt António Guterres mit 12 „Encouragements“ und keinem negativem Votum die meisten Stimmen, siehe: *Anja Papenfuß*, Hinterzimmerwäldler, in: IPG, 27.7.2016. Die zweite Abstimmungsrunde fand am 5. August statt. Dabei schnitt Guterres wieder als Bester ab, siehe *Edith M. Lederer*, UN diplomats: Portugal's Guterres tops poll for UN chief, Associated Press, 5.8.2016. Eine dritte Runde ist für den 29. August avisiert.

an dritter Stelle, sind die Aussichten allerdings stark gesunken. Letztlich kann auch noch ein Kandidat aus dem Hut gezaubert werden, den niemand auf dem Schirm hat. Die Amtszeit wird bei zwei Mal fünf Jahren für dieses Mal bleiben. Die Entscheidungsmacht des Sicherheitsrats bleibt in dieser Angelegenheit weiter ungebrochen. Eine wirkliche Reform wäre es, wenn:

- die Generalversammlung den Kandidaten aus einer Auswahl von mehreren vom Sicherheitsrat empfohlenen Personen nach einer Anhörung in geheimer Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit wählen würde;
- die Amtszeit von zwei (möglichen) Amtszeiten von je fünf Jahren auf eine von sieben Jahren verkürzt würde;
- die regionale Rotation aufgehoben würde und
- die Hälfte der Kandidaten Frauen wären.

Eine „Revolution“ wäre es, wenn die P5 ihr Vetorecht in Bezug auf die Wahl aufgeben würden.

Weiterführende Literatur

Chesterman, Simon (ed.) (2007): *Secretary or General?: The UN Secretary-General in World Politics*, Cambridge.

Chesterman, Simon (2012): Article 97, in: Bruno Simma et al., *The Charter of the United Nations, A Commentary*, 3rd Edition, Oxford.

Security Council Report (2015): *Appointing the UN Secretary-General*, Research Report No. 2, 16.10.2015.

Security Council Report (2016): *Appointing the UN Secretary-General: The Challenge for the Security Council*, Research Report No. 4, 30.6.2016.

Volger, Helmut (2016): *Wahl des UN-Generalsekretärs: Der lange Weg zu mehr Kooperation und Transparenz*, in: *Vereinte Nationen* 64, H. 1, S. 9–13.

Die neue Nachhaltigkeitsagenda der UN: Meilenstein oder alter Wein in neuen Schläuchen?

Jürgen Maier

Die Fragestellung, ob die SDGs, die neuen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen, ein Meilenstein oder alter Wein in neuen Schläuchen sind, lässt sich nicht einfach mit Ja oder Nein beantworten. Bei näherem Hinsehen stellt man fest, sie sind beides. Sie sind einerseits ein Meilenstein, aber sie sind andererseits auch nicht vom Himmel gefallen, sondern sie haben eine Vorgeschichte.

Der frühere Bundespräsident und ehemalige Direktor des IWF Horst Köhler war im Vorfeld der Verabschiedung der SDGs Mitglied einer hochrangigen Expertenkommission des UN-Generalsekretärs.¹ Sie sollte ihn beraten, wie man zu diesen SDGs kommen sollte. Nach der ersten Sitzung der Kommission sagte Köhler, was man hier vorhabe, sei so eine Art Quadratur des Kreises. In der Geometrie ist die Quadratur des Kreises in der Tat unmöglich, in der Politik ist sie zumindest näherungsweise durchaus möglich. In der Tat gehören die SDGs in diese Kategorie. Wenn ich jetzt etwas zur Entstehungsgeschichte der SDGs sage, dann decke ich damit mehr den Aspekt „Alter Wein in neuen Schläuchen“ ab. Wenn wir das Ergebnis betrachten, kommen wir dann mehr zum Aspekt „Meilenstein“.

I.

Die Vereinten Nationen haben im letzten Herbst nicht zum ersten Mal Ziele für Nachhaltige Entwicklung formuliert, sie haben das 1992 schon einmal gemacht. Das war bei der mittlerweile historischen Konferenz für Umwelt und Entwicklung, dem Erdgipfel, in Rio de Janeiro, bei der so denkwürdige Ereignisse passierten, dass US-Präsident George Bush, Senior, Fidel Castros Rede applaudierte, und umgekehrt, und bei der Helmut Kohl ankündigte, Deutschland werde seine Treibhausgasemissionen unilateral, ganz ohne Vertrag, um 25 % reduzieren.

¹ *United Nations Secretary-General, The Secretary-General's High-Level Panel of eminent persons on the Post-2015 Development Agenda*, vgl. <https://www.un.org/sg/en/management/hlppost2015.shtml> (zuletzt besucht am 18. April 2017).

Eines der Ergebnisse von Rio war ein telefonbuchdicker Beschluss, die Agenda 21 für nachhaltige Entwicklung, für das 21. Jahrhundert.² In vierzig Kapiteln wurden dort ambitionierte Ziele formuliert, natürlich nicht widerspruchsfrei, aber immerhin im Konsens aller Staaten beschlossen. Die Staatschefs riefen auch die Zivilgesellschaft auf, bei der Umsetzung mitzumachen, Regierungen alleine könnten die notwendige Kraft für eine derart weitreichende Agenda nicht aufbringen. Lokale Agenda 21-Prozesse entstanden danach in vielen Ländern der Welt, es herrschte durchaus eine Aufbruchsstimmung für die Umsetzung dieser Ziele. Sie waren faktisch die ersten Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen – und theoretisch gelten diese Ziele übrigens heute immer noch, sie haben kein Verfallsdatum.

Ein Jahr später, 1993, folgte die Weltmensenrechtskonferenz, dann die Bevölkerungskonferenz 1994, und 1995 der Weltsozialgipfel und die Weltfrauenkonferenz – alles Konferenzen, die umfangreiche Ziele und Aktionskataloge, gewissermaßen sektorale Ziele für nachhaltige Entwicklung, formulierten. Das gemeinsame Problem all dieser Aktionsprogramme war, dass sie mit wachsendem zeitlichen Abstand zur jeweiligen Konferenz vielleicht nicht direkt in Vergessenheit gerieten, aber in der praktischen Politik nicht mehr ganz so wichtig waren. De facto hat man schnell wieder das gemacht, von dem man 1992 in Rio feierlich erklärt hatte, dass man es gerade nicht tun werde: nämlich business as usual, man hat halt weitergemacht wie immer.³

Zur Jahrtausendwende war diese Tendenz so unübersehbar geworden, dass es nicht verwundern kann, dass der UN-Generalsekretär zur großen Sonder-Generalversammlung zur Jahrtausendwende sagte, so können wir das nicht weitermachen. Vielleicht haben wir einfach zuviel beschlossen, zu wenig strukturiert beschlossen, wir haben keine Prioritäten gesetzt, das müssen wir ändern.

Das Ergebnis der Millenniums-Generalversammlung waren dann die Millenniums-Entwicklungsziele, die MDGs.⁴ Auch die waren natürlich Ziele für nachhaltige Entwicklung, aber das Wörtchen „nachhaltig“ wurde dort so klein geschrieben, dass es noch nicht mal mehr in der Überschrift vorkam, sondern nur noch in einem der acht Ziele. Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum standen im Vordergrund. Das waren nicht nur die Prioritäten des Generalsekretärs, das waren auch die Prioritäten der meisten Mitgliedstaaten. Im Gegensatz zu all den

² UN Doc. A/CONF.151/26, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992 (Vol. I), resolution 1, annex II.

³ Vgl. *Brigitte Hamm/Thomas Fues*, Die Weltkonferenzen und die deutsche Politik. Ein Beitrag zu Global Governance? Stiftung Entwicklung und Frieden Policy Paper 14, Bonn 2000.

⁴ UN Doc. A/RES/55/2 vom 18. September 2000.

Aktionsprogrammen der 1990er Jahre und auch im Gegensatz zur Agenda 21 wurden die MDGs aber nirgendwo von den Mitgliedstaaten verhandelt.

Sie wurden vielmehr von einem Expertengremium hinter verschlossenen Türen unter der Regie des Generalsekretärs ausformuliert, und zwar ziemlich zügig ausformuliert, so dass das recht schnell ging. Die meisten Mitgliedstaaten waren mit diesem Verfahren hochgradig unzufrieden, aber mit dem Ergebnis waren sie zufrieden, insofern hielt sich die Kritik dann doch in Grenzen. So wurden die MDGs bei der großen Millenniums-Konferenz im September 2000 ohne viel Diskussion verabschiedet, für den Zeitraum 2000–2015. Sie waren fortan der Referenzrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit, und bald bekam man kein Entwicklungsprojekt mehr genehmigt ohne einen Referenzrahmen für die MDGs. Überall musste man sagen, wie das Projekt zur MDG-Umsetzung beiträgt, wie man die MDGs in dem jeweiligen Projekt „gemainstreamt“ hat. Rhetorisch waren die MDGs in der internationalen Politik bald weitaus präsenter als es die Agenda 21 jemals war.

Es ist sicher richtig, wenn man fünf oder sechs Aktionsprogramme hat, bei denen es massive Umsetzungsdefizite gibt, und man den Schluss zieht, so können wir das nicht machen, wir müssen Prioritäten setzen, sonst passiert gar nichts. Aber die Prioritätensetzung, die bei den MDGs vorgenommen wurde, die war zwar sehr konsensfähig, aber sie war im Grunde nichts anderes als das alte, überholte Verständnis von Entwicklung, das man mit der Agenda 21 acht Jahre zuvor eigentlich hatte überwinden wollen. Vermutlich waren die MDGs genau deswegen so konsensfähig, weil sie den alten Entwicklungsbegriff eben nicht in Frage stellten. Sie waren also gerade *nicht nachhaltig*.

Das kann man alles machen, realpolitisch war das alles vermutlich sinnvoll, und wenn man in erster Linie kurzfristig denkt, macht man so etwas auch sehr gerne. Wenn man aber acht Jahre zuvor schon erkannt hatte, dass das auf Dauer eben nicht geht, weil die ökologischen Belastungsgrenzen des Planeten eine solche erfolgreiche traditionelle Entwicklung schlicht nicht aushalten, dann musste einem natürlich auch klar sein, dass die Verdrängung dieser Erkenntnis einen früher oder später wieder einholen würde.

Genau so war es, das konnte man dann spätestens 2012 bei der nächsten Rio-Konferenz, beim Rio+20-Gipfel in derselben Stadt feststellen. Diese Konferenz hieß dann nicht mehr „Konferenz für Umwelt und Entwicklung“, sie nannte sich die „UN-Konferenz für Nachhaltige Entwicklung“.⁵ Wer diese Konferenz

⁵ Vgl. dazu die Webseite „Rio+20: Die UN-Konferenz für Nachhaltige Entwicklung 2012“ auf der Homepage des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit: https://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/historie/rio_plus20/rio2012/index.html (zuletzt besucht am 20. April 2017).

verfolgte, wer dort durch die Hallen ging und die ausliegenden Publikationen einsammelte und die zahlreichen Side Events besuchte, der kam bald zu der Erkenntnis: es gibt hier zwei Sorten von Berichten und Bilanzen. Da gab es einmal die Erfolgsberichte über gelungene Entwicklung, gelungene Armutsbekämpfung, vielfach wurden die MDGs erreicht. Natürlich bei weitem nicht in allen Teilen der Welt, aber dafür beeindruckende Erfolge vor allem in Asien, wo Hunderte von Millionen Menschen sich aus der Armut befreien konnten. Man kann natürlich jetzt den Spielverderber spielen und die Frage stellen, wurden diese Erfolge wegen der MDGs erzielt oder hätten die Chinesen all das vielleicht auch ohne die MDGs gemacht, aber das ist nur eine Nebenbemerkung. Also große Erfolge bei der Armutsbekämpfung, bei der Entwicklung.

Aber, und nun kommt das große „Aber“, bei der Umweltseite fielen die Bilanzen durchweg sehr düster aus. Die Entwaldung hat sich fortgesetzt, die Desertifikation und die Erosion fruchtbarer Böden hat sich sogar noch beschleunigt, die Überfischung der Meere hat Ausmaße angenommen, bei denen man ehrlicherweise sagen muss, dass viele Fischbestände sich nicht mehr erholen werden. Die Treibhausgasemissionen steigen trotz aller Klimakonferenzen nach wie vor weiter an, so dass man unter dem Strich sagen muss: Die Umweltbilanz 20 Jahre nach Rio ist katastrophal, ganz einfach katastrophal. Man konnte lediglich positiv vermerken, dass bei manchen Umweltindikatoren die Verschlechterung nicht mehr ganz so schnell geschieht, aber das ist nur ein relativer Erfolg, absolut gesehen ist auch das kein Erfolg.

Jetzt muss man sich unweigerlich die Frage stellen, hat das vielleicht miteinander zu tun? Wenn man eine als nicht nachhaltig erkannte Form von Entwicklung noch weiter beschleunigt, muss man sich dann wundern, wenn sich der Zustand der Umwelt, der Ökosysteme des Planeten weiter verschlechtert? Wenn Raubbau an der Umwelt die Voraussetzung für Entwicklung ist, dann ist das alles kein Wunder, sondern folgerichtig. Vor diesem Dilemma, das man in Rio 1992 eigentlich erkannt hatte, schreckte man in den Folgejahren, als man die Agenda 21 hätte umsetzen müssen, dann einfach zurück. So war man dann in Rio 2012 mit der Frage konfrontiert, wie gehen wir mit diesem Problem jetzt um?

Es gab da nun diese beiden Stränge, den UN-Prozess für nachhaltige Entwicklung und auf der anderen Seite den MDG-Prozess, der 2012 nun allmählich mit dem Enddatum 2015 konfrontiert war und wo man sich auch Gedanken machen musste, wie soll es weitergehen und wäre es nicht vielleicht sinnvoll, beide Prozesse zusammenzulegen. So klar gab der Gipfel 2012 darauf keine Antwort, aber es gab immerhin den Vorschlag von drei lateinamerikanischen Ländern, vom Gastgeber Brasilien, von Guatemala und von Kolumbien, mit einem neuen Zielkatalog für nachhaltige Entwicklung die MDGs abzulösen. So explizit wurde das

nicht gesagt, das hätte sonst zu viel Gegenwind verursacht, aber es war durchaus so gemeint. Dennoch, die Widerstände waren durchaus erheblich.

Aber weil der Vorschlag nicht von einer Supermacht kam, nicht von den Umwelt-Musterschülern aus Europa, sondern vom Gastgeber, den will man ja nicht brüskieren, und von zwei eher harmlosen anderen Ländern, wurde beschlossen: wir verhandeln darüber. Man beschloss nicht, wir machen SDGs, man beschloss nur, darüber zu verhandeln, ob man sie machen will. Und so hatten wir einen Verhandlungsprozess und das Ergebnis sind die SDGs. Man muss sagen, die Erfolgsaussichten waren anfangs nicht sehr hoch, und dafür ist das Ergebnis sehr beachtlich. Wir waren alle sehr überrascht über dieses Ergebnis, auch die Zivilgesellschaft, die das alles sehr kritisch sah – muss sie ja auch, das ist ihre Aufgabe – war positiv überrascht.

Nun haben wir diese 17 Ziele und 169 Unterziele, und ich kann mich noch gut erinnern an die vielen Diskussionen, gerade auch in der deutschen Politik, das sei doch alles viel zu viel, schon die acht MDGs seien eigentlich zu viel gewesen, 17 ist doppelt so viel, und diese vielen Unterziele, das versteht doch kein Mensch. Das waren natürlich alles Scheindiskussionen, wenn Sie sich beispielsweise einen Koalitionsvertrag anschauen, der ist ja die Richtschnur der Regierungspolitik, der ist in der Regel noch länger und hat noch mehr Ziele, und bei dem stellt auch niemand die Frage, ob ein normaler Mensch eigentlich versteht, was da alles aufgeschrieben wird.

So wurden also diese Ziele im Konsens beschlossen, und sicherlich haben viele auch nur deswegen zugestimmt, weil diese Ziele unverbindlich sind, wenn man sie nicht erfüllt, dann passiert nichts. Das ist alles richtig, dennoch komme ich jetzt langsam an den Punkt, wo der Aspekt des alten Weins in neuen Schläuchen abgehakt ist und wo wir uns dem Aspekt des Meilensteins zuwenden können.

II.

Ein Meilenstein ist sicherlich die Tatsache, dass mit dieser neuen Agenda 2030, diesen neuen Nachhaltigkeitszielen, alle Staaten zum Handeln aufgerufen sind und nicht nur primär die Entwicklungsländer. Das war zwar in der alten Agenda 21 auch schon angelegt, aber geriet mit den MDGs wieder ziemlich in Vergessenheit. Man liegt vermutlich auch nicht falsch, wenn man annimmt, dass dies noch längst nicht in allen Ressorts und Ministerien angekommen ist, aber so haben sie es beschlossen.

Wir als deutsche Zivilgesellschaft haben uns vorgenommen, die Umsetzung der SDGs aktiv mitvoranzutreiben, und führen dazu Gespräche natürlich nicht nur mit den Ressorts für Umwelt und Entwicklung. Da bemerken wir schon

in vielen Ressorts, dass sie entweder die Agenda 2030 gar nicht zur Kenntnis genommen haben oder erst dann, als sie verabschiedet war – man wundert sich schon, wie die Ressortabstimmung in der Regierung läuft, aber sei's drum, vielleicht wären die SDGs bei einer besseren Ressortabstimmung auch nicht so gut geworden.

So haben wir jetzt also ein neues Aktionsprogramm, man hat die vielen Seitenstränge der Konferenzen der 90er Jahre, die MDGs zusammengefasst, man hat Prioritäten gesetzt, man hat sich darauf in Verhandlungen aller Staaten geeinigt – und wenn Sie diese 17 Ziele durchlesen, dann stellen Sie fest: wer da ein „Weiter so“ reinliest, der hat schon erhebliche Legitimationszwänge, denn dieses Dokument will kein „Weiter so“. Da stehen durchaus Dinge drin, die man den Staaten, den Regierungen nicht zugetraut hätte, etwa wenn man dort liest, es sei nicht nur die wachsende Ungleichheit zwischen den Staaten zu bekämpfen, sondern auch innerhalb der Staaten. Dass so etwas die USA unterschreiben, die Bundesregierung unterschreibt, viele andere – jetzt müssen sie auch was dafür tun.

Über die Umsetzung wurden auch schon eine ganze Reihe Diskussionen geführt, weil sich natürlich allen die Frage stellt: wir haben schon vieles beschlossen, aber danach wenig umgesetzt. Wie können wir das diesmal besser machen? Der Rio-Gipfel 2012 hat dazu auch schon einiges beschlossen, er hat zum Beispiel die alte in Rio 1992 eingerichtete Commission for Sustainable Development, CSD, abgeschafft.⁶ Ich habe so gut wie jede Sitzung dieser Kommission mitgemacht, da wurde eigentlich relativ schnell klar, dass dort zwar über alles Mögliche geredet wurde aber nicht über die wirklichen Ursachen, woran es bei der Umsetzung der Agenda 21 eigentlich klemmt.

Jetzt hat man ein neues Gremium geschaffen, das sogenannte High Level Political Forum, das soll höherrangig besetzt sein und sogar alle vier Jahre auf Staatsebene tagen.⁷ Im Gegensatz zur CSD soll nicht nach einem lange voraus festgelegten Schema ein Thema nach dem anderen abgearbeitet werden, sondern etwa 20 Länder sollen jeweils über die Umsetzung berichten. Sie sollen über Erfolge berichten, auch über Probleme, und ich wage die Prognose, dass viele Staaten durchaus auch über Probleme berichten werden. Sie werden aber dazu sagen, das liegt daran, weil uns das Geld fehlt, das wir deshalb gerne von der internationalen Gemeinschaft hätten, und kaum jemand wird berichten, es liegt daran, dass wir unsere Politik nicht koordiniert bekommen. Beim ersten HLPF in wenigen Wochen wird Deutschland unter den ersten sein, die berichten werden, ferner auch China, Korea, Frankreich und viele andere. Wer schon ein Dreivierteljahr nach Beschlussfassung berichtet, der hat natürlich den

⁶ UN Doc. A/RES/66/288 vom 11. September 2012, § 84.

⁷ Ebenda.

Vorteil, dass an solche Länder nicht so hohe Maßstäbe angelegt werden wie an diejenigen, die in zwei oder drei Jahren berichten werden. Wenn Sie sich den Entwurf des Berichts durchlesen, den die Bundesregierung in wenigen Wochen in New York vorstellen wird, dann werden Sie auch feststellen, da stehen im Wesentlichen lauter Dinge drin, die man schon vor der Beschlussfassung der SDGs vorhatte. Mir ist jedenfalls keine Passage aufgefallen, wo man feststellen konnte, wegen der Agenda 2030 hat die Bundesregierung Kurskorrekturen vorgenommen. Dieser Bericht ist also etwa das, was man ein Dreivierteljahr nach Beschlussfassung realistisch erwarten kann, und er enthält natürlich auch viele Leerstellen, etwa bei dem Ziel der Bekämpfung der Ungleichheit. Deutschland hat durchaus in einer Reihe von Bereichen viel vorzuweisen, etwa mit der Energiewende, aber das liegt natürlich nicht an den SDGs, sondern das war schon vorher so. Es gibt durchaus auch Bereiche, da tut Deutschland zwar das Richtige, aber eben etwas zu langsam, und auch Bereiche, da tun wir das Falsche, etwa in der Verkehrs- oder Agrarpolitik, da sind wir von Nachhaltigkeit meilenweit entfernt. Die Länder der EU haben im Ausland Agrarflächen in Höhe von 20–30% ihrer eigenen Agrarfläche belegt, um ihren sehr hohen Konsum decken zu können – es ist völlig klar, dass die Welt als Ganzes nicht 20–30% ihrer Agrarflächen woanders belegen kann. Also, hier gibt es noch viel zu tun.

So nehmen jetzt in Berlin und in anderen Hauptstädten Viele erstaunt zur Kenntnis, da gibt es diese UN-Agenda 2030, wer hat die eigentlich beschlossen? Warum erfahren wir das jetzt erst? Das kommt eben davon, wenn man Nachhaltigkeit als Sektorfrage für Umwelt- und Entwicklungsressorts begreift statt als Querschnittsfrage. Noch schlimmer sieht es auf der EU-Ebene aus, seit Claude Juncker die Kommission übernommen hat. Seitdem ist das Projekt Europäische Nachhaltigkeitsstrategie beerdigt. Mit seiner Umstrukturierung der Kommission spielt Umwelt dort keine Rolle mehr. Nachdem der Druck einer Reihe von Mitgliedstaaten doch zu groß wurde, die gesagt haben, wir können es uns nicht leisten, einfach gar keine Nachhaltigkeitsstrategie zu haben, hat er zwar immer noch nicht eingesehen, dass man die alte, ausgelaufene Nachhaltigkeitsstrategie aktualisieren müsste. Aber immerhin hat er den bereits pensionierten früheren Chef der Generaldirektion Umwelt beauftragt, sozusagen als freiberuflichen Mitarbeiter, doch mal einen Vorschlag aufzuschreiben, wie eine EU-Nachhaltigkeitsstrategie aussehen könnte. Hier ist also noch viel Luft nach oben im Ambitionsniveau. Man darf auch nicht vergessen, die beiden Umweltbereiche, bei denen es hier am meisten klemmt, Verkehr und Agrar, sind Bereiche, bei denen der EU eine zentrale Verantwortung zukommt.

In den meisten Teilen der Welt stehen aber die Entwicklungspolitik und die Armutsbekämpfung im Zentrum, und es ist kein Zufall, dass sie auch bei der Agenda 2030 an erster Stelle stehen. Die Entwicklungspolitik steht nun vor

der Aufgabe, mehr denn je, wie mache ich Armutsbekämpfung und Entwicklung kompatibel mit den planetarischen Grenzen. Dies ist ein Stück weit immer noch, 25 Jahre nach Rio, die Quadratur des Kreises, auch für die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit. Wenn man sich China ansieht, Brasilien, all die gefeierten Schwellenländer, die so beeindruckende Erfolge bei der Armutsbekämpfung vorweisen können, wie soll denn eine Entwicklung ohne Raubbau aussehen, eine Entwicklung, die nicht Entwicklungserfolge heute auf Kosten der Entwicklungschancen künftiger Generationen realisiert? Rezepte, Ideen, Vorschläge, Strategien gibt es genug, aber es fehlt eben am politischen Willen.

Wir haben aktuell so ein Beispiel, Tansania will von der Weltbank einen Kredit für ein großflächiges Agrarprojekt, da sollen „Cash Crops“, d. h. devisenbringende Nutzpflanzen, für den Export angebaut werden, auf Flächen die ländlichen Kleinbauern weggenommen werden, wo es eine große Bewässerungsinfrastruktur geben soll, damit die Cash Crops auch zuverlässig wachsen und nicht nur wenn es regnet – alle solche Projekte haben Folgen, die wir kennen – es gab sie schon hundertfach. Die Bauern gehen dann mangels anderer Perspektiven in die Städte, die Profite solcher Projekte landen in den Händen kleiner Eliten, Sie kennen das. Warum die Bundesregierung einem solchen Projekt in der Weltbank zustimmt, ist mir schleierhaft. Alles das ist altes Denken, das sitzt sehr tief. Wir haben solche Auseinandersetzungen überall, in Brasilien gibt es gerade heftige Auseinandersetzungen um Staudämme, die natürlich dazu dienen sollen, die Stromknappheit in den Städten zu bekämpfen, in Metropolen wie Sao Paulo oder Rio de Janeiro. Aber warum ist dort die Energieknappheit? Weil die existierenden Staudämme immer weniger Wasser haben, weil man Raubbauwirtschaft betreibt.

Dieser Grundwiderspruch kann nicht länger verdrängt werden, und wenn die neuen Nachhaltigkeitsziele dazu führen, dass diese Diskussion endlich in aller Klarheit geführt wird, dann sind sie schon ein Erfolg. Wir als Zivilgesellschaft nutzen die SDGs dafür, und unser stärkstes Argument gegenüber den Regierungen ist, das sind doch nicht unsere Ziele, das sind eure Ziele, die Regierungen der Welt haben sie einstimmig beschlossen, so verrückt kann das nicht sein.

Mein Fazit: Die SDGs sind alter Wein in neuen Schläuchen, wir haben das alles schon mal beschlossen, mehr als einmal, aber sie sind auch ein Meilenstein, weil man ja auch hätte sagen können, wir lassen den Staub der Geschichte auf den alten Aktionsprogrammen liegen nach dem Motto „beschlossen, verkündet, abgeheftet, vergessen“. Das haben wir nicht gemacht, wir haben sie stattdessen neu gemacht, präziser, konzentrierter, fokussierter und verglichen mit der alten Agenda 21 auch viel kürzer, nicht mehr so dick wie ein Telefonbuch, sondern nur noch wie eine kleine Broschüre, und damit sollten wir sie meines Erachtens auch umsetzen können.

Menschenrechte und Entwicklung oder Recht auf Entwicklung

Völkerrechtliche und entwicklungspolitische Aspekte

Norman Weiß

Entwicklung ist auf der internationalen Ebene seit langem ein zentraler Begriff, der sich im System der Vereinten Nationen neben Frieden und Sicherheit auf der einen und Achtung der Menschenrechte auf der anderen Seite fest etabliert hat. Gemeinsam mit dem ebenso wichtigen Themenfeld Umwelt und Klima markieren diese vier Bereiche die Kern- und Eckpunkte der internationalen Politik und der Tätigkeit der Vereinten Nationen.¹ Sie stehen für Problemfelder wie Leitideen gleichermaßen.

Das Verständnis dafür, dass sie miteinander eng zusammenhängen, sich gegenseitig bedingen und ihre möglichst gleichzeitige und gleichberechtigte Verwirklichung angestrebt werden soll, hat sich nur gegen zum Teil bis heute anhaltende Widerstände durchsetzen können.

Der Begriff Entwicklung selbst hat Implikationen, die von der Entwicklungshilfe alter Prägung über die heutige Entwicklungszusammenarbeit bis hin zum Recht auf Entwicklung reichen.² Doch was ist unter einem Recht auf Entwicklung zu verstehen und welche tatsächliche Bedeutung hat es heute? Welche Rolle spielen Menschenrechte generell im Entwicklungsdiskurs?

Mein Vortrag liefert einen kurzen Überblick über den Stand der Dinge und will dann mit einigen Thesen und Fragen zur Diskussion anregen.

¹ Hierzu die Darstellungen bei *Tanja Brühl/Elvira Rosert*, Die UNO und Global Governance, 2014; *Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick*, Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 5. Aufl. 2014; sowie die Handbuchbeiträge in: Helmut Volger (Hrsg.), Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, Kapitel 2: Arbeitsgebiete der Vereinten Nationen, 2007.

² Siehe *Tobias Debiel/Elena Sondermann*, Entwicklungszusammenarbeit, in: Wichard Woyke/Johannes Varwick (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, 13. Aufl. 2015, S. 70–79.

I. Entstehungsgeschichte des Rechts auf Entwicklung

Im Jahr 1972 prägte der Völkerrechtler Kéba M'Baye (Senegal) den Begriff des Rechts auf Entwicklung, demzufolge jeder Mensch das Recht habe, zu leben, und das Recht darauf habe, besser zu leben.³ Die sich anschließende Debatte über die Bedeutung dieses Rechts fiel zeitlich und inhaltlich in die damals ausgetragene Kontroverse über die Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO).⁴

Mit ihrer am 1. Mai 1974 verabschiedeten Deklaration über die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung⁵ (117 Ja-Stimmen bei 10 Enthaltungen von westlichen Industriestaaten) plädierte die UN-Generalversammlung unter anderem für die souveräne Verfügung der Entwicklungsländer über ihre Ressourcen, die Bildung von Rohstoffkartellen, über die stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer an Entscheidungen der internationalen Finanzinstitutionen und eine stärkere Kontrolle transnationaler Unternehmen.

Dieses Thema ist in den letzten Jahren wieder zunehmend Gegenstand von Debatten geworden, aktuell zwar nicht unter dieser Überschrift, aber doch in manchen Kernforderungen, wie zur Neugewichtung der internationalen Finanzinstitutionen sowie der Finanz- und Steuerkontrolle beziehungsweise der Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen.⁶

Die seinerzeitige Debatte, mit der eine komplette Reorganisation der Weltwirtschaft erreicht werden sollte, um die sichtbar gewordenen Fehlentwicklungen auszugleichen und dem weiteren Auseinanderdriften der Staaten entgegenzuwirken, hatte bekanntlich keinen Erfolg – dazu gleich. Überdies schwenkte die Weltwirtschaftsdoktrin vom Keynesianismus der Nachkriegszeit in den 1980er Jahren zum neoliberalen Monetarismus um, der im sogenannten Washington Consensus seinen Ausdruck fand.⁷

Während die Forderungen des globalen Südens nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung nicht erfüllt wurden, sondern diese Ordnung – zumindest hinsichtlich ihrer handelsrechtlichen Struktur – in die Bahnen der Welthandelsor-

³ Kéba M'Baye, *Le droit au développement comme un droit de l'homme*, *Revue des droits de l'homme* 5 (1972), 505 ff.

⁴ Einführend *Mir A. Ferdowsi*, *Weltwirtschaftsordnung/NWWO*, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 646–651.

⁵ UN-Dok. A/RES/3201(S-VI) vom 1. Mai 1974.

⁶ Siehe *Markus Krajewski*, *Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen*, in: *MenschenRechtsMagazin* 2012, S. 66–80.

⁷ Zum Begriff und seiner Bedeutung: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>; zur dahinterstehenden Entwicklung vgl. *Nancy Birdsall/Augusto de la Torre/Felipe Valencia Caicedo*, *The Washington Consensus. Assessing a Damaged Brand* (Center for Global Development Working Paper 213), 2010, S. 2 ff.

ganisation WTO gelenkt wurde,⁸ verabschiedete die Generalversammlung am 4. Dezember 1986 mit 146 Ja-Stimmen bei acht Enthaltungen und einer Nein-Stimme (der USA) die Declaration on the Right to Development.⁹

In deren Artikel 1 heißt es:

1. Das Recht auf Entwicklung ist ein unveräußerliches Menschenrecht, kraft dessen alle Menschen und Völker Anspruch darauf haben, an einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können, teilzuhaben, dazu beizutragen und daraus Nutzen zu ziehen.
2. Das Menschenrecht auf Entwicklung bedingt auch die volle Verwirklichung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung, wozu vorbehaltlich der entsprechenden Bestimmungen der beiden Internationalen Menschenrechtspakete¹⁰ auch die Ausübung ihres unveräußerlichen Rechts auf uneingeschränkte Souveränität über alle ihre natürlichen Reichtümer und Ressourcen gehört.

Artikel 2 betont die Rechtsstellung der Menschen, während Artikel 3 die Hauptverantwortung der Staaten bekräftigt, national wie international Bedingungen zu schaffen, die der Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung förderlich sind. Dementsprechend widmen sich die nachfolgenden Artikel vor allem der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

Unter den politischen Bedingungen während der 1980er Jahre, angesichts der stürmischen und ideologisch determinierten Diskussion, bedeutete diese Deklaration ein wichtiges Signal für die jeweils andere Seite. Die letztendlich offene Formulierung machte einen Kompromiss möglich, legte aber gleichzeitig die Chance einer Weiterentwicklung in das Dokument, das somit nicht zum Schlusspunkt einer Entwicklung wurde, sondern als Zwischenetappe zu werten ist.

⁸ Zur historischen Entwicklung des Weltwirtschaftssystems nach 1945 und der Verarbeitung der NWWO-Diskussion siehe den Überblick bei *Christian Tietje*, Begriff, Geschichte und Grundlagen des Internationalen Wirtschaftssystems und Wirtschaftsrecht, in: ders. (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, 1. Aufl. 2009, § 1 Rn. 47–56.

⁹ UN-Dok. A/RES/41/128 vom 4. Dezember 1986.

¹⁰ Vgl. hierzu die entsprechenden Stichworte in: Helmut Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 354–358 und S. 358–360.

Man sieht, dass das Recht auf Entwicklung – gerade auch angesichts der scharfen Debatte – im Ergebnis von einem breiten politischen Konsens getragen wurde, der dann auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 erneut bekräftigt wurde.¹¹ Dort heißt es in Nr. 10 der Erklärung:¹²

- Die Weltkonferenz über die Menschenrechte bekennt sich zum Recht auf Entwicklung, wie es in der Erklärung über das Recht auf Entwicklung verankert wurde, als einem allgemeingültigen und unveräußerlichen Recht und als einem integralen Bestandteil der grundlegenden Menschenrechte.
- Wie in der Erklärung über das Recht auf Entwicklung festgestellt wird, ist der wesentliche Träger der Entwicklung die menschliche Person.
- Wenngleich die Entwicklung die Durchsetzung aller Menschenrechte erleichtert, ist es nicht zulässig, sich auf Entwicklungsrückstände zu berufen, um die Einschränkung international anerkannter Menschenrechte zu rechtfertigen.
- Die Staaten sollen bei der Sicherung der Entwicklung und bei der Entfernung von Entwicklungshemmnissen miteinander zusammenarbeiten. Die internationale Gemeinschaft soll eine wirksame Kooperation zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung und zur Beseitigung von Entwicklungshemmnissen fördern.
- Ein dauerhafter Fortschritt zur Durchsetzung des Rechts auf Entwicklung erfordert zweckmäßige entwicklungspolitische Konzepte auf nationaler Ebene sowie faire Wirtschaftsbeziehungen und ein günstiges wirtschaftliches Umfeld auf internationaler Ebene.

Dies zeigt deutlich, dass die Verknüpfung von Wirtschaftsordnung und Realisierung von Entwicklung gesehen wird, obwohl zu dieser Zeit die Vorbereitungen zur Gründung der Welthandelsorganisation WTO laufen.¹³ Im Rahmen des WTO-Rechts wird diese Verbindung nach der erfolgreichen Abwehr der NWWO-Initiativen durch die Industrieländer weniger deutlich artikuliert. Diese Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen kann gewertet werden als – lange unerledigt bleibender – Arbeitsauftrag, beide Elemente auszuarbeiten und fruchtbar zu machen.

¹¹ Von einem Formelkompromiss spricht hingegen *Franz Nuscheler*, *Recht auf Entwicklung – Involution zum „Recht auf alles“?*, in: Klaus Dicke/Michael Edinger/Oliver Lembcke (Hrsg.), *Menschenrechte und Entwicklung 1997*, S. 77–95 (S. 80 und öfter).

¹² UN-Dok. Nr. A/CONF.157/23 vom 12. Juli 1993.

¹³ Die Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) wurde am 15. April 1994 aus dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in der Uruguay-Runde nach siebenjähriger Verhandlungszeit gegründet. Am 1. Januar 1995 nahm sie ihre Arbeit in Genf auf. Vgl. dazu *Peter-Tobias Stoll*, *WTO/GATT – Welthandelsorganisation/Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen*, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 668–675.

Denn damit ist das Recht auf Entwicklung wenn auch nicht vertraglich verankert, so doch durch eine starke politische Verpflichtung anerkannt. Dies wird auch darin deutlich, daß sich die Menschenrechtskommission von 1997 bis 2005 mit dem Recht auf Entwicklung als Tagesordnungspunkt 7 befasst und einschlägige Resolutionen verfasst hat.¹⁴ Diese Praxis wird vom Menschenrechtsrat seit 2006 fortgesetzt.

II. Institutionalisation und Operationalisierung

Der ECOSOC richtete nach der Verabschiedung der Deklaration mehrere Expertenmechanismen ein, die sich mit der Umsetzung des Rechts auf Entwicklung befassten:

- eine Open-ended Working Group of Governmental Experts on the Right to Development (1993–1995)¹⁵, die Hindernisse bei der Umsetzung und Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung identifizieren und den Staaten Empfehlungen zur Verwirklichung des Rechts geben sollte;
- eine Intergovernmental Group of Experts on the Right to Development (1996–1997)¹⁶, die eine Strategie zur Umsetzung und Förderung des Rechts auf Entwicklung entwerfen und konkrete und praktische Maßnahmen zu deren Durchführung ausarbeiten sollte;
- einen unabhängigen Experten zum Recht auf Entwicklung (1998–2003)¹⁷, der von einer hochrangigen Task Force (2004–2010)¹⁸ abgelöst wurde. Deren Aufgabe ist es, Expertenrat zur Verfügung zu stellen, wobei der inhaltliche Fokus zunächst auf Hindernissen und Herausforderungen bei der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele lag, bevor er im Jahre 2009 auf das gesamte Recht auf Entwicklung erweitert wurde.

Gerichtet war dieser Expertenrat insbesondere an die gleichfalls 1998 eingerichtete Intergovernmental open-ended Working Group on the Right to

¹⁴ Commission on Human Rights, Resolution 2004/7, The right to development, UN-Dok. E/CN.4/2004/L.1/Add.1 vom 13. April 2004.

¹⁵ Commission on Human Rights, Resolution 1993/22 vom 4. März 1993 (UN-Dok. E/CN.4/RES/1993/22).

¹⁶ ECOSOC Decision UN-Dok. E/DEC/1996/258 vom 23. Juli 1996.

¹⁷ ECOSOC Decision UN-Dok. E/DEC/1998/269 vom 30. Juli 1998.

¹⁸ ECOSOC Decision UN-Dok. E/DEC/2004/249 vom 22. Juli 2004.

Development,¹⁹ die Fortschritte bei der Förderung und Umsetzung des Rechts auf Entwicklung umfassend im gesamten Tätigkeitsbereich der Vereinten Nationen beobachten und dokumentieren soll, dazu Empfehlungen abgeben und weiterhin bestehende Hindernisse analysieren soll. Die Arbeitsgruppe trifft sich einmal jährlich für fünf Arbeitstage und berichtet an den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung.

Auch die Generalversammlung greift das Thema regelmäßig auf, etwa in der Millenniumsdeklaration oder einer Spezialresolution von 2003.²⁰ Im Jahr 2005 richtete die Menschenrechtskommission das Amt eines Independent Expert on Human Rights and International Solidarity ein.²¹ Seit 2011 wird das Amt von Virginia Dandan (Philippinen) wahrgenommen; ihr Amtsvorgänger war Rudi Muhammad Rizki (Indonesien). Im Jahr 2014 legte sie den Entwurf einer Erklärung über das Recht der Völker und Individuen auf internationale Solidarität vor.²² Damit werden die gegenwärtig diskutierten Implikationen und Voraussetzungen von Entwicklung in einer umfassend verstandenen Art und Weise zusammengefasst.

Begriffliche Uneindeutigkeiten und eine auf den ersten Blick wenig ertragreiche Gremienfülle prägen somit das – hier nur überblicksartig dargestellte – Bild. Letztendlich ist es wichtig und zumindest auf der rhetorischen Ebene mittlerweile erreicht, das Recht auf Entwicklung durch eine fördernde Umgebung staatlicher Politik zu ermöglichen. Gleichzeitig müssen die Bereiche Wirtschaft und Handel mit einer menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Betrachtungsweise verbunden werden. Daran haben inzwischen auch die internationalen Finanzinstitutionen und viele Regionalorganisationen ein gestiegenes Interesse.

Am 4. Dezember 2016 erklärte der UN-Hochkommissar für Menschenrechte aus Anlass des dreißigsten Jahrestages der Erklärung über das Recht auf Entwicklung²³, dass es das Ziel von Entwicklung sei, das Wohlergehen jedes Menschen zu stärken. Menschen seien kein Werkzeug der Entwicklung, sondern die Entwicklung geschehe um der Menschen willen. Wahrhaftige Entwicklung beseitige die Ursachen von Armut, nämlich eine Vielzahl von Menschenrechtsverletzungen, die Menschen von der Macht ausschließen, ihnen Kontrolle über Ressourcen verwehrten, ihre Stimme in der Regierung, der Wirtschaft und der Gesellschaft zum Schweigen brächten und Beteiligung an Global Governance verhinderten.

¹⁹ ECOSOC Decision UN-Dok. E/DEC/1998/269 vom 30. Juli 1998.

²⁰ UN Millennium Deklaration, UN-Dok. A/RES/55/2 vom 18. August 2000, Nr. 11 ff.; The right to development, UN-Dok. A/RES/57/223 vom 27. Februar 2003.

²¹ Mit UN-Dok. E/CN.4/RES/2005/55 vom 20. April 2005.

²² Zu finden unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Solidarity/ProposedDraftDeclarationSolidarity.pdf> (besucht am 25. Januar 2017).

²³ Abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/AnniversaryMessage.aspx> (besucht am 25. Januar 2017).

Wahre Entwicklung schaffe größere soziale Gerechtigkeit, beseitige Ungerechtigkeit und stärke die Rechte der Benachteiligten und Armen.

Entwicklung werde seither als umfassender wirtschaftlicher, sozialer und politischer Prozess verstanden, der alle Bevölkerungsgruppen einschließen müsse und der Verwirklichung aller Menschenrechte zu dienen habe. Dies habe sich auf die internationale Gemeinschaft ausgewirkt, wie sich an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zeige. Die Agenda nehme ausdrücklich Bezug auf das Recht auf Entwicklung, weil sie besonders auf die Beseitigung von Diskriminierung setze, vor allem auf die Beendigung der Benachteiligung und des Ausschlusses von Frauen und Mädchen. Die Agenda 2030 verpflichte Staaten dazu, jedem Mitglied der Gesellschaft die Möglichkeit zur Entwicklung von Fähigkeiten einzuräumen, an Entwicklung teilzuhaben und von ihr zu profitieren.

III. Völkerrechtliche Bewertung eines Rechts auf Entwicklung

Festzuhalten ist, dass es an einem in Vertragsform gegossenen Rechtssatz fehlt. Neben den völkerrechtlichen Verträgen benennt Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut auch Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze als völkerrechtliche Rechtsquellen. Unter letzteren werden die Grundsätze und Prinzipien der innerstaatlichen Rechtsordnungen verstanden, die in allen Teilen der Welt zu beobachten sind; dies ist hier nicht einschlägig. Das Völkergewohnheitsrecht setzt, um rechtswirksam entstehen zu können, eine dauerhafte, einheitliche und weit verbreitete Staatenpraxis voraus, die von einer Rechtsüberzeugung getragen sein muss. Auch davon wird, ungeachtet der unter I und II dargestellten Punkte, nicht die Rede sein können.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass sich das Recht auf Entwicklung nicht als traditionell begründeter Rechtssatz fassen lässt. Dies lässt in der Folge eine Reihe von anderen Einordnungen zu, die bereits *Riedel* 1986 zusammengetragen und vorgenommen hat.²⁴ Hiernach ist das Recht auf Entwicklung²⁵:

- ein ethisches Postulat mit legitimatorischer Wirkung;
- Soft Law;

²⁴ *Eibe Riedel*, Theorie der Menschenrechtsstandards. Funktion, Wirkungsweise und Begründung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte mit exemplarischer Darstellung der Rechte auf Eigentum und auf Arbeit in verschiedenen Rechtsordnungen, 1986.

²⁵ Diese Kategorisierung findet sich bei *Riedel* (Fn. 23), S. 227 ff.

- ein Konglomerat bereits positiver Menschenrechte mit höherem Abstraktionsgrad;
- ebendieses Konglomerat, ergänzt um den Anspruch auf die Befriedigung von Grundbedürfnissen;
- ein umfassendes internationales Sozialstaatspostulat zur Ergänzung der „International Bill of Rights“;
- ein synthetisiertes Recht, das die Staaten als Berechtigte ausweise, um Entwicklung gegenüber andern Staaten einzufordern – atypisch bei Menschenrechten;
- ein allgemeiner Rechtsgrundsatz nach Art. 38 Abs. 1 lit c IGH-Statut (was ich für mehr als zweifelhaft halte, da ein entsprechender innerstaatlicher Prinzipienfundus schwierig auszumachen sein dürfte);
- ein sogenannter Menschenrechtsstandard im Sinne von Leitgedanke oder Strukturprinzip.

Bei dieser neuen Kategorie des Menschenrechtsstandards, die *Riedel* im Anschluss an *Delbrück* entwickelt hat, liegt ausdrücklich kein Rechtssatz vor, gleichwohl ist der Inhalt so verdichtet, dass der Standard staatliches Handeln determinieren soll. Riedel erkennt hierin ein „ausgereiftes Normverständnis, das sich in seiner Differenzierung besonders für den Bereich der Menschenrechte eignet“²⁶.

Ungeachtet dessen geht die deutsche Völkerrechtslehre in großer Mehrheit nach wie vor davon aus, dass das Recht auf Entwicklung kein – Individuen oder Staaten berechtigender und andere Staaten verpflichtender – Rechtssatz im Sinne von Art. 38 IGH-Statut ist.²⁷ Der angesichts dieser Lage formulierte Vorschlag von *Tietje*, es als (den innerstaatlichen Staatszielbestimmungen vergleichbare und daher handhabbare) Gemeinschaftszielbestimmung anzusehen²⁸, könnte die politische Akzeptanz erhöhen und gleichzeitig eine rechtliche Berücksichtigung erlauben.

Demgegenüber gehen die UN und eine große Anzahl von Mitgliedstaaten vom – freilich oftmals nicht näher bestimmten – Menschenrechtscharakter des Rechts auf Entwicklung aus und betonen die Gleichwertigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte.

²⁶ *Riedel* (Fn. 2323), S. 302. Bekräftigt etwa in ders., Standards and Sources. Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in International Law?, in: *EJIL* 2 (1991), S. 58–84.

²⁷ *Christian Tietje*, Internationales Wirtschaftsrecht und Recht auf Entwicklung als Elemente einer konstitutionalisierten globalen Friedensordnung, in: *Weltinnenrecht*, FS Jost Delbrück, 2005, S. 783–813 (S. 802, 808).

²⁸ *Ebenda*, S. 809 f.

IV. Inhalte des Rechts auf Entwicklung

Es handelt sich nach weit verbreiteter Auffassung um ein Rechgebündel, das Freiheits- und Gleichheitsrechte von Individuen, Gruppen und Völkern beinhaltet.²⁹ Es soll ermöglichen, an allen Dimensionen eines breit verstandenen Entwicklungsprozesses in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Hinsicht teilzuhaben und aktiv dazu beizutragen. Übersetzt in eine weniger utopische Sprache geht es um die Sicherung menschenwürdiger Lebensbedingungen.³⁰

Hierbei sind eine internationale und eine innerstaatliche Dimension zu unterscheiden. Während auf internationaler Ebene die wirtschaftsrechtlichen Grundprinzipien Nichtdiskriminierung, Transparenz, und Verantwortlichkeit im Rahmen internationaler Zusammenarbeit verwirklicht werden sollen, und hierfür das Internationale Wirtschaftsrecht – v.a. im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO – Institutionen, Strukturen und Rechtsgrundlagen bereitstellt³¹, liegt der Schwerpunkt auf der nationalen oder innerstaatlichen Dimension.

Denn es sind die Staaten, die die zentrale Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte tragen³² und auch für die jeweils eigene Wirtschafts- und Sozialpolitik zuständig sind. Man kann sagen, dass eine verantwortungsvolle Regierungsführung wesentlich zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung beiträgt. So benötigt eine funktionierende Wirtschaftsordnung rechtsstaatliche Strukturen, Instrumente der friedlichen Streitbeilegung und wirksame Institutionen. Der Staat und die anderen Wirtschaftsteilnehmer müssen überdies die individuellen Freiheitsrechte achten und – hier greife ich einen Hinweis aus dem Referat von Jürgen Maier bei dieser Konferenz auf – eine nachhaltigkeitsorientierte Regulierung befürworten.

Das Internationale Wirtschaftsrecht sah die Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern bereits seit Art. XVIII GATT 1947 vor; heute ist über die sogenannte „Enabling Clause“ eine besondere, aber auch differenzierende Behandlung von Entwicklungsländern im Weltwirtschaftssystem möglich.³³ Mit Resolution 67/171 hat die Generalversammlung Menschenrechte insgesamt

²⁹ Darstellung bei *Tietje* (Fn. 27), S. 803 ff.

³⁰ So zu Recht *Nuscheler* (Fn. 10), S. 87, mit Hinweisen auf die unterschiedlichen Verständnisse.

³¹ Hierzu *Karsten Nowrot*, Steuerungssubjekte und -mechanismen im Internationalen Wirtschaftsrecht (einschließlich regionale Wirtschaftsintegration), in: *Tietje* (Fn. 8), § 2.

³² Hierzu *Norman Weiß*, Die Verantwortung des Staates für den Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.) *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. 15 Jahre nach der Weltmensenrechtskonferenz 1993 in Wien*, 2008, S. 517–540.

³³ Ausführlich hierzu *Henning Jessen*, WTO-Recht und „Entwicklungsländer“ – „Special and Differential Treatment for Developing Countries“ im multidimensionalen Wandel des Wirtschaftsvölkerrechts, 2006, 205 ff., 384 ff.

zum leitenden Prinzip für multilaterale Handelsvereinbarungen erklärt und dabei gefordert, dass das Recht auf Entwicklung von internationalen Handelsinstitutionen kontinuierlich berücksichtigt werden müsse. Die seinerzeitige Hochkommissarin für Menschenrechte fasste die Bedeutung des Rechts auf Entwicklung im Jahr 2011 wie folgt zusammen:

In other words, people are demanding a human rights-based approach to economic policy and development, with the right to development at its centre.³⁴

V. Fragen und Thesen

Abschließend sollen kurz vier Fragenkomplexe angesprochen werden und mit der Formulierung von Thesen als Grundlage für die weitere Diskussion dienen.

Verstetigung oder Ablösung

Bedeutet die Unterstützung von Entwicklungsländern durch Geberländer im Rahmen von zunächst Entwicklungshilfe und später Entwicklungszusammenarbeit eine indirekte Anerkennung eines Rechts auf Entwicklung? Beobachten wir hier die stillschweigende Fortentwicklung von einer politischen Verpflichtung zu einer rechtsbasierten Praxis der Entwicklungspolitik, in deren Folge das Recht auf Entwicklung zu einem Recht auf Unterstützung beim Entwicklungsprozess wird? Dieser – aus meiner Sicht nur vordergründig abzulesenden – Verstetigungsannahme steht einerseits die ebenso langjährige wie hartnäckige Ablehnung des 0,7%-Ziels³⁵ durch die Industrieländer des Westens entgegen. Andererseits bedeutete dies eine unangemessene konzeptionelle Verengung des Rechts auf Entwicklung, das ja gerade nicht nur auf Unterstützung zielt, sondern die Staaten selbst in die Verantwortung nimmt und ihnen eine verantwortungsvolle Wirtschaftspolitik abverlangt.

³⁴ Navi Pillay (2011), Development is a Human Right for All. Introduction Statement of the High Commissioner on the OHCHR website on the right to development, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/IntroductionStatement.aspx> (besucht am 26. Januar 2017).

³⁵ Die Vereinten Nationen (UN) hatten sich mit GV-Resolution 2626 (XXV) vom 24. Oktober 1970 das Ziel gesetzt, dass die Industrieländer 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit einsetzen sollen.

Wachstum und Nachhaltigkeit

Mehr Wachstum generiert auch mehr Entwicklung, so die früher weitverbreitete Annahme. Doch ist das Wachstumsparadigma weiterhin sinnvoll? Oder bedarf es nicht der Anreicherung um den Aspekt der Nachhaltigkeit, damit Entwicklung auch aus sich selbst heraus und nicht nur fremdfinanziert sowie auf Kosten von Menschen und Ressourcen stattfinden kann? Hier hat ein Prozess des Umdenkens eingesetzt, der langfristige Auswirkungen über kurzfristige Vorteile stellt. Dabei sind freilich die Schwierigkeiten, gerade auch politischer Natur, des langfristigen Denkens nicht einfach zu überwinden gewesen. Mit der Verständigung auf die MDGs und SDGs³⁶ ist es meiner Ansicht nach durch die inhaltliche Auffächerung zu einer erhöhten Operationalisierbarkeit des doch eher abstrakt gebliebenen Rechts auf Entwicklung gekommen. Die dann in den SDGs erreichte Verbindung mit Nachhaltigkeitsüberlegungen gibt dem Thema Entwicklung dann eine neue Stoßrichtung, vor allem auch durch die Feststellung, dass auch die industrialisierten Staaten Entwicklungsländer sind.

Vor- und Nachteile der mangelnden Rechtsverbindlichkeit

Aus völkerrechtlicher Sicht ist, jedenfalls wenn man von der Rechtsquellentrias des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut ausgeht, ein Menschenrecht auf Entwicklung letztendlich unbefriedigend. Auch die vorgestellten Überlegungen, mit der Kategorie des Menschenrechtsstandards zu arbeiten, können nicht als restlose Auflösung der Normdefizite verstanden werden. Aber könnte die mangelnde Rechtsverbindlichkeit nicht auch ein Vorteil sein? Die Auswirkungen weicher Verpflichtungen sollten – vor allem in langfristiger Perspektive – nicht unterschätzt werden, wie ein Blick auf die Schlussakte von Helsinki³⁷ lehrt.

Gleichzeitig soll aber vor einer Überschätzung der Steuerungsmöglichkeiten gewarnt werden. Die wirtschaftspolitischen Vorstellungen sind weltweit alles andere als einheitlich. Überdies hat der mittlerweile überwundene Washington-Consensus in seiner Rigidität eher bewirkt, dass die Staaten heute eher individuelle wirtschaftspolitische Ansätze verfolgen. Auch hier können die SDGs eine wichtige Funktion haben, wenn sie als Stationen und Wegmarken verstanden

³⁶ MDGs = Millennium Development Goals (Millennium-Entwicklungsziele); SDGs = Sustainable Development Goals (Nachhaltige Entwicklungsziele). Vgl. hierzu auch das Referat von *Jürgen Maier* in dieser Broschüre.

³⁷ Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, <https://osce.org/de/mc/39503/download/true> [besucht am 25. Februar 2017].

werden. Viel wird darauf ankommen, dass solche nachhaltigkeitsorientierten Wirtschafts- und Entwicklungspolitiken eine starke demokratische Unterstützung erfahren, egal ob sie als nützlich für die jeweils eigene Volkswirtschaft angesehen oder von einem kosmopolitischen Moment getragen werden. Daran sind gegenwärtig allerdings wachsende Zweifel angebracht.

Auswirkungen der Institutionalisierung

Das Recht auf Entwicklung hat seit seiner Proklamation zu Strukturentscheidungen auf der Ebene der Vereinten Nationen geführt, die ihrerseits eine kontinuierliche politische Befassung und inhaltliche Ausdifferenzierung ermöglicht haben. Es kann nicht überraschen, dass die Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses systematischer Stringenz entbehren, sondern Diskursverläufe und Themenkonjunkturen spiegeln. Alles in allem handelt es sich um einen lebendigen Themenbereich, der auch Ausdruck internationaler Solidarität ist und sich trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit auf den internationalen Politikprozess ausgewirkt hat. Gleichzeitig bestehen über die Ausformung als Menschenrecht klare Verbindungen zum Bereich der Menschenrechte, wo Entwicklung in materieller Hinsicht diskutiert und in die vielfältigen Monitoring-Verfahren einbezogen wird. Als Menschenrecht findet Entwicklung auch im Internationalen Wirtschaftsrecht Berücksichtigung.

Schlussendlich profitiert das Recht als Entwicklung von seiner inhaltlichen und formalen Unbestimmtheit stärker, als sich diese negativ auswirkt. Durch die MDGs hat es an Operationalisierbarkeit gewonnen und durch die SDGs ist es um das wichtige Element der Nachhaltigkeit angereichert worden. Als Menschenrecht und gleichzeitig staatliche Aufgabe hat es auch nach dreißig Jahren nicht an Bedeutung verloren.

Nach dem Review 2014

Wer macht „Vereinte Nationen“ im Auswärtigen Amt?

Thomas Fitschen

Als Frank-Walter Steinmeier im Dezember 2013 zum zweiten Mal das Amt des Außenministers übernahm und in das Haus am Werderschen Markt einzog, hatte er sich vorgenommen, zum Beginn seiner Amtszeit eine Selbstverständigung über die Perspektiven deutscher Außenpolitik zu unternehmen. Mit dem Projekt „Review 2014 – Außenpolitik weiter denken“ begann ein breit angelegter Konsultationsprozess mit außenpolitischen Experten in aller Welt, Bürgern in Deutschland und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des AA. „Was ist, wenn überhaupt, falsch an der deutschen Außenpolitik, was müsste geändert werden? Welche Rolle soll Deutschland in der Welt spielen?“ Das waren die Leitfragen, die 2014 in Diskussionen, Artikeln, Workshops, Blogs und Fachgesprächen und über 60 Veranstaltungen im In- und Ausland engagiert und naturgemäß auch kontrovers erörtert wurden. Als Außenminister Steinmeier ein Jahr später die Ergebnisse¹ und wichtigsten Erkenntnisse vorstellte², kam er unter anderem zu dem Schluss, dass eine effektive Strategie für den Frieden im 21. Jahrhundert „auf evolutionäre Veränderung ausgerichtet sein“ müsse. „Außenpolitik ist darin zugleich Prävention, Krisendiplomatie und geduldige Transformationsunterstützung.“

I. Was sich geändert hat

Eine praktische Schlussfolgerung war der Entschluss, die politischen Krisenfähigkeiten und Instrumente des AA in einer Abteilung zu bündeln, um die Reaktionsgeschwindigkeit und Schlagkraft des Hauses zur Konfliktverhinderung und -lösung zu stärken. Gleichzeitig sollten auch das Fachwissen und die verschiedenen Instrumente des AA zur Stärkung und Ausgestaltung internationaler Ordnungsstrukturen zusammengefasst werden. Es wurden daher aus im Haus bereits vorhandenen Arbeitseinheiten zwei neue Abteilungen gebildet: eine Abteilung für internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle (bestehend

¹ Zum Verfahren und den Ergebnissen ausführlich die Broschüre des Auswärtigen Amtes *Review: Krise – Ordnung – Europa*, Berlin 2015.

² „Die DNA der deutschen Außenpolitik“, Die Welt vom 25.02.2015 www.welt.de/debatte/kommentare/article137829526/Dies-sind-Deutschlands-neue-Aufgaben.html.

aus Teilen der alten Abteilung für Vereinte Nationen, globale Fragen und Menschenrechte sowie der Abteilung für Rüstungskontrolle und Abrüstung (mit dem Kürzel „OR“) und eine Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge (kurz „Abteilung S“).

Für die deutsche VN-Forschung ist dieser Umbau der Binnenstruktur des Hauses insofern von Belang, als eine Reihe von Zuständigkeiten für Aktivitäten mit VN-Bezug und Organisationen und Einrichtungen der Vereinten Nationen neu zugeordnet wurden und daher in Zukunft in anderen Arbeitseinheiten als gewohnt zu finden sind. Insbesondere die Fragen der Konfliktprävention und -nachsorge samt der Peacebuilding Commission und die gesamte humanitäre Hilfe mit OCHA und UNHCR, die zuvor in der VN-Abteilung beheimatet waren, finden sich jetzt in der neuen Abteilung S. Andererseits sind einige Organisationen aus dem Entwicklungs- und Wirtschaftsbereich, die vorher in der Wirtschaftsabteilung (Abteilung 4) angesiedelt waren, in die neue Abteilung OR überführt worden. Um den Mitgliedern des Forschungskreises VN die (Neu-)Orientierung zu erleichtern und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre alten und neuen Ansprechpartner im Haus zu identifizieren, sind im Folgenden die neuen Strukturen in einigen einfachen Grafiken dargestellt.

	<p>Abteilung für internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle (OR)</p> <p>Leitung: OR-D Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle</p>	<p>OR-MB Militärberater</p>
		<p>OR-P VN-Personalpolitik</p>
<p>OR-B-1 Beauftragter für Vereinte Nationen, Cyber-Außenpolitik und Terrorismusbekämpfung</p>	<p>OR-B-2 Stellvertreterin der Beauftragten der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle</p>	<p>OR-B-3 Beauftragter für Menschenrechte, internationale Entwicklung und Soziales</p>
<p>KS-CA Koordinierungsstab für Cyberaußenpolitik, -sicherheit</p>	<p>OR 09 Grundsatz Abrüstung, Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung; Nukleare Abrüstung; NVV; Abrüstungskonferenz Genf; Abrüstung in den VN; globale Rüstungstendenzen -8: Nukleare Nichtverbreitung einschl. nuklearer Sicherung -9: IAEO, NVV (Art. III), globale Rüstungstendenzen</p>	<p>OR-G Koordination für die außenpolitische Dimension globaler Gesundheitsfragen; WHO</p>
<p>OR 01 Grundsatzfragen internationaler Ordnung, Vereinte Nationen: Sicherheitsrat, Friedensmissionen, Generalversammlung -9: Wahlen, Sicherheitsratskandidatur, Generalversammlung, Ländersituationen</p>	<p>OR 10 Konventionelle Abrüstung, Rüstungskontrolle und VSBN weltweit; präventive Rüstungskontrolle</p>	<p>OR 02 (Bonn) Verbindungsbüro VN-Campus Bonn; Betreuung der VN-Organisationen und Internationalen Organisationen in Deutschland</p>
<p>OR 05 Internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, Drogenmissbrauch und organisierter Kriminalität; UNODC</p>	<p>OR 11 Konventionelle Rüstungskontrolle und VSBN im OSZE-Raum, KSE-Vertrag, Wiener Dokument, Vertrag über den offenen Himmel</p>	<p>OR 03 Außenpolitische Grundsätze und Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung UN-HABITAT, Weltbank</p>
<p>OR 07 Öffentlichkeitsarbeit, Zivilgesellschaft, Wissenschaft; Global Compact, Forum internationale Ordnung; DGVN</p>	<p>OR 12 Abrüstung chemischer und biologischer Waffen, G7 Globale Partnerschaft, Exzellenzprogramm biologische Sicherheit</p>	<p>OR 04 VN Wirtschafts- und Sozialfragen; 2. und 3. Ausschuss, UNIDO, UNDP, UNCTAD, FAO, IFAD -9: VN-Haushalt, Management, 5. Ausschuss</p>
<p>AS-SRK Arbeitsstab Deutsche Sicherheitsratskandidatur 2019/20</p>		<p>OR 06 Menschenrechte, Genderfragen, Menschenrechtsrat und 3. Ausschuss, OHCHR Arbeitsstab Agenda 2030</p>

Abb. 1

Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe (Abt. S)	
Leiter: S-D	
S-B-1 Beauftragte für Humanitäre Hilfe und Haushalt der Abteilung S	S-B-2 Beauftragter für zivile Krisenprävention und Stabilisierung
S 02 Haushalt und politische Kommunikation der Abteilung S; Haushalt der Abteilung OR	S 01 Steuerungsgruppe, Grundsatzfragen, fragile Staaten
S 04 Frühwarnung und Szenarienplanung	S 03 Krisenprävention, Stabilisierung, Konflikt- nachsorge Peacebuilding Commission
S 08 Multilaterale Gestaltung der Humanitären Hilfe UNHCR, IOM, OCHA	S06 Steuerung des ZIF und ZIF-Reform; Netzwerk Krisenprävention, Stabilisierung, Konflikt- nachsorge; Schutzverantwortung; Evaluierung
S 09 Umsetzung Humanitärer Hilfe, humanitäres Minenräumen, regionale Programme, regionale Gestaltung der Humanitären Hilfe	S 07 Sonderstäbe AS-SMO Arbeitsstab Stabilitätspartnerschaft Mittlerer Osten AS-LZK Arbeitsstab Leitlinien ziviles Krisenmanagement

Abb. 2

Abt. 1 Zentralabteilung	Abt. 4 Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung
1-IP Internationale Personalpolitik	400 Grundsatzfragen Wirtschaft, Interna- tionale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Handelspolitik IWF
Abt. 5 Rechtsabteilung	404 Klima- und Umweltaußenpolitik, nachhaltige Wirtschaft UNEP, UNEA
500 Allgemeines Völkerrecht, humanitäres Völkerrecht, internationale Gerichtsbar- keit, völkerrechtliche Fragen in der EU 6. Ausschuss der GV, ILC, IGH	405 Digitale Transformation und Mobilität ITU, ICAO, IMO, UNWTO, UPU
503-9 Recht der dipl. und kons. Beziehungen und der Beziehungen zu Internationalen Organisationen	Abt. 6 Kultur und Kommunikation
504 Antarktis, Seerecht, Luft- und Weltraum UNCLOS, ISGH	603-9 Multilaterale Kultur- und Medienpolitik UNESCO
WMO: Deutscher Wetterdienst	

Abb. 3

II. Neu in der Abteilung: „Internationale Ordnung“

Neu im Namen der Abteilung OR ist das Element der „internationalen Ordnung“. Ihnen wird sofort aufgefallen sein, dass es für diese Frage kein (allein) „zuständiges“ Referat gibt, und es wäre sicher auch vermessen gewesen, eines dafür einzurichten. Die Gestaltung der internationalen Ordnung und das Funktionieren des multilateralen Systems – beide sind angesichts vieler allgemeiner politischer Entwicklungen in den letzten Jahren deutlich unter Druck geraten – sind Querschnittsfragen, die das gesamte AA angehen. Dennoch haben die multilateralen Spezialisten, die aus der neuen Abteilung heraus in den Vereinten Nationen und den diversen weltweiten und europäischen Rüstungskontrollorganisationen, aber auch an Querschnittsthemen wie der Cyber-Außenpolitik, der Terrorismusbekämpfung, dem Menschenrechtsschutz oder der Entwicklungspolitik arbeiten, vielleicht am ehesten einen praktischen Sinn für institutionelle und organisatorische Fragen der internationalen Ordnung. Dass dieser Begriff im Namen der Abteilung sozusagen vor die Klammer gezogen wird, soll deutlich machen, dass hier auch über das VN-System im engeren Sinne hinaus gedacht und gearbeitet werden soll.

Der Begriff der „internationalen Ordnung“ ist natürlich hoch abstrakt. Ich möchte Ihnen daher im Folgenden ein paar – notgedrungen ebenso allgemeine – Erläuterungen dazu anbieten, was wir uns in der Abteilung OR darunter vorstellen.

1. Was wir meinen, wenn wir von internationaler Ordnung sprechen

In der Welt der Staaten (wie auch der Gesellschaften und der Individuen) gibt es bei genauer Betrachtung nicht nur eine Ordnung, sondern Ordnungen im Plural. Deutschland als Staat und seine Bürger sind Mitglieder, Teilnehmer oder Objekte bzw. Subjekte vieler Ordnungen. Ordnungen, deren Mitwirkende wir sind, sind nicht notwendig institutionengebunden. Sie können miteinander verbunden und vernetzt sein, aber auch nebeneinander und (oft) durchaus unabhängig voneinander oder in Konkurrenz zueinander bestehen.

Das gilt auch in der Außenpolitik. Der Begriff der „internationalen Ordnung“, wie wir ihn im Auswärtigen Amt verwenden, ist insofern nur eine Abkürzung. „Die internationale Ordnung“ ist kein Monolith, sondern eine Addition. Sie ist auf der globalen, regionalen und staatlichen Ebene vielfach gebrochen und fragmentiert.

Unsere vielfachen Verbindungen in das Ausland und die im Zeitalter der technischen Globalisierung weltweite Vernetzung und gegenseitige Durchdringung (fast) aller Gesellschaften eröffnen enormes Potential für Austausch und Kontakt. Wir sind aber gerade wegen der internationalen Vernetzung mit so vielen anderen auch in Abhängigkeiten geraten und verwundbar. Kategorien von Macht und Schwäche, von Herrschaft und Abhängigkeit, von Autonomie und Einbindung, von Innen und Außen definieren sich gerade neu. In der vernetzten „Weltrisikogesellschaft“³ sind wir zunehmend Gefährdungen ausgesetzt, die wir nicht vollständig abwenden können.

Während von den vielen Ordnungen, deren Teil wir sind, einige unter Druck geraten und sich sogar auflösen, können andere sehr wohl funktionieren. Dem weit verbreiteten Eindruck einer zunehmenden „Welt-Unordnung“ setzt das Auswärtige Amt daher die Überzeugung entgegen, dass (die) internationale Ordnung weiterhin gestaltet werden kann und dass unsere Außenpolitik – als Politik eines vielfach mit der ganzen Welt vernetzten und verbundenen Landes – hier in besonderer Weise aktiv sein muss.

Ordnung ist aber kein Wert an sich und kein Selbstzweck. Wir wollen Ordnung nicht um der Ordnung willen, sondern um bestimmte universelle politische Ziele zu erreichen. Wir arbeiten für eine internationale Ordnung, die effektiv ist und Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung für alle schafft.

Wir wissen auch, dass der Wert einer Ordnung nicht unabhängig von den Mitteln besteht, die zu ihrer Herstellung eingesetzt werden. Wir arbeiten für eine internationale Ordnung, die legitim ist, weil sie auf dem Recht und auf der Zustimmung ihrer Mitglieder aufgebaut ist.

Die internationale Ordnung, für die wir uns politisch einsetzen, muss daher eine bestimmte Qualität haben. Wir suchen nicht irgendeine, sondern eine gute Ordnung. Sie soll die Wahrung des Friedens und den Schutz der Menschenrechte garantieren, Gewalt und Konflikte verhindern, vertrauensvolle internationale Zusammenarbeit fördern, auf Freiheit, Gleichheit und Selbstbestimmung beruhen, die Herrschaft des Rechts ermöglichen, soziale Gerechtigkeit fördern, globale Gemeinschaftsgüter erhalten und Rücksicht auf das Allgemeinwohl nehmen.

Deutschland braucht eine internationale Ordnung, die seine Sicherheit garantiert, Bürgern und Wirtschaft die grenzüberschreitende freie Kommunikation und den Austausch von Ideen mit anderen ermöglicht, Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit erleichtert und sozialen und technischen Fortschritt befördert.

³ Nach Ulrich Beck, *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt 2007.

Dabei sind wir uns bewusst, dass eine Ordnung, die uns „gut“ erscheint, die uns oder dem, was wir für das Allgemeinwohl halten, „nützt“, es nicht notwendig für alle anderen auch sein muss. Kritik anderer an der bestehenden Ordnung und Vorschläge, sie zu ändern, sehen wir daher nicht gleich als einen „Angriff“ auf die Ordnung. Wir sind immer bereit zu einer politischen Auseinandersetzung darüber.

Aber wir sind auch nicht naiv. Unser Ideal einer liberalen, friedlichen und dem Wohl der Menschen verpflichteten internationalen Ordnung wird nicht von allen Staaten geteilt. In der Praxis muss es gelingen, das friedliche Nebeneinander unterschiedlicher Ordnungsvorstellungen zu ermöglichen, indem sich alle in einem bestimmten Gesamt(rechts)rahmen halten.

Eine solche Ordnung stellt sich nicht von selbst ein, sie wird von ihren Teilnehmern geschaffen. Sie ist stets Belastungen und Herausforderungen – von innen wie von außen – ausgesetzt. Ordnung braucht Subjekte, die sie dauerhaft herstellen und stabilisieren.

Zum Erhalt von Ordnung setzen wir auf Dialog statt auf Konflikt und permanenten Interessenausgleich unter ihren Mitgliedern.

In Organisationen und Vertragssystemen respektieren wir – als der Herrschaft des Rechts verpflichteter Staat – ihre Regeln und achten ihre politischen und rechtlichen Verfahren. Streitigkeiten müssen innerhalb der Ordnung und in jedem Falle friedlich beigelegt werden.

Aber in einer hoch komplexen, dynamischen Welt ist keine Ordnung sakrosankt oder „immerwährend“. Wenn die Ordnung an neuen Herausforderungen nicht scheitern oder zerbrechen will, muss sie reagieren, flexibel sein und sich ggf. anpassen (können). Ordnung, die einmal gut und sinnvoll war, kann leerlaufen, ihre Ziele verfehlen oder ihre Legitimität einbüßen, so dass Reformbedarf entsteht.

2. *Ordnung unter Druck*

Die internationale Ordnung war nie statisch, sondern historisch immer Veränderungen unterworfen. In der Gegenwart beschleunigt sich dieser Wandel – auch aufgrund von Phänomenen wie Globalisierung und technischem Fortschritt – jedoch vor unseren Augen kontinuierlich. Er ist aktuell durch tiefe Umbrüche und immer neue Herausforderungen geprägt. Sowohl Staaten selbst als auch regionale und internationale Organisationen geraten unter Druck und müssen ihre Legitimität und ihr Funktionieren verteidigen. Die Landkarte internationaler Ordnung wird löchrig, das Netz gegenseitiger Bindungen zerfasert.

Viele Staaten können heute zentrale Funktionen als Organisationsrahmen für freie, selbstbestimmte Gesellschaften oder als Garanten für Frieden, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, soziale Ordnung und politische Teilhabe nicht mehr erfüllen. Schwache oder in inneren Konflikten zerfallende Staaten können ihren Bürgern nicht einmal das Minimum an Bürgerrechten gewähren, Bevölkerungen versinken in Armut, Unbildung, Unterentwicklung, Krankheit.

Durch das Verschwinden legitimer, durchsetzungsfähiger Regierungen kommen der internationalen Gemeinschaft die Akteure abhanden, die die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staats einhalten, die Beschlüsse internationaler Organisationen umsetzen und verantwortlich sind für die Wahrung des Friedens, den Schutz der Menschenrechte und allgemein die Bewahrung „guter Ordnung“ in den internationalen Beziehungen wie auch in ihren Gesellschaften. Die Landkarte internationaler Ordnung wird löchrig, das Netz gegenseitiger Bindungen zerfasert.

- Staatliche Willkürherrschaft, Verweigerung politischer Partizipation, Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten, Diskriminierung, Korruption und Elitenherrschaft führen zu eklatanten Ungleichheiten, diskreditieren das politische System und provozieren Aufstände und innerstaatliche Konflikte, die zum Zusammenbruch der inneren Ordnung führen.
- Terroristische Marodeure, secessionistische Gewaltakteure und bewaffnete kriminelle Banden greifen Regierungen und ganze Gesellschaften an, plündern und drangsalieren die Bevölkerung oder stehlen Bodenschätze, Kulturgut etc., vertreiben die legitime Regierung aus Teilen des Staatsgebiets und machen Entwicklung und politische Selbstbestimmung zunichte.
- Wo Terrorismus nicht mehr wirksam bekämpft werden kann, bekommt er Raum für Angriffe auf Nachbarstaaten und letztlich weltweit.
- Organisierte Kriminalität setzt sich selbst in funktionierenden Staaten fest, etabliert Inseln der Gesetzlosigkeit, höhlt – u. a. durch Korruption und Gewalttaten – Wirtschaft und Regierung von innen aus.
- Bürgerkriege, Gewalt und politische Verfolgung vertreiben schließlich die Menschen aus ihren Häusern und Ländern, die dann von anderen – oft mühsam und unter großen eigenen Entbehrungen – aufgenommen und mit dem Nötigsten versorgt werden.
- Naturkatastrophen, der Raubbau an Bodenschätzen, Landnahme durch transnationale Wirtschaftsinteressen ohne Rücksicht auf lokale Verhältnisse, Überfischung und Verschmutzung von Gewässern, Bodenerosion, Wüstenbildung, Vernichtung von Wäldern, Verlust an Biodiversität, verfehlte Industrialisierung, Verlust von Ackerland und Landflucht, unbeherrschbare Mega-

cities als Sicherheitsrisiko, Bevölkerungsdruck bedrohen die Lebensgrundlagen der Menschen und das Funktionieren von Gesellschaften.

Auch auf der Ebene des multilateralen Systems wird die internationale Ordnung in Frage gestellt: Selbstbewusste aufstrebende Mächte stellen die bestehenden – bei ihrer Entstehung oft von den europäischen/westlichen Hegemonialmächten geprägten – politischen Strukturen und Entscheidungsmechanismen in internationalen Organisationen in Frage; sie erzwingen bestimmte Entscheidungen, welche frühere Beschlüsse über die Grundlagen der bisherigen Ordnung revidieren, verlangen Reformen der Entscheidungsstrukturen oder gründen gleich selber neue Ordnungen.

Andere beklagen, dass internationale Organisationen – die aus Staaten und deren von Regierungen gesteuerten Verfahren bestehen und die politisch-mental noch im Souveränitätsdenken des 20. Jahrhunderts verwurzelt sind – mit neuen, globalen, nicht mehr territorial gebundenen Herausforderungen (Klimawandel, Bevölkerungswachstum, Urbanisierung, Meeresverschmutzung, Cyber-Kriminalität, Wasserknappheit, Epidemien) nicht mehr – oder nicht mehr schnell und effektiv genug – fertig werden. Sie wenden sich ab vom Multilateralismus und suchen das Heil in mehr bilateralen Lösungen oder informellen Kleinformaten unter Gleichgesinnten mit denen, die vermeintlich „können und wollen“.

Herkömmliche Grundfesten der internationalen Ordnung wie z. B. das Gewaltverbot, das Interventionsverbot, der Respekt vor der souveränen Gleichheit der Staaten, die Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung und die Geltung der Menschenrechte werden bedroht durch Zunahme direkter oder „getarnter“ (hybrider) Interventionen, aggressive Propaganda, politisches Säbelrasseln, Aufrüstung, das offene Schüren von Spannungen, eklatante Fälle von Cyberspionage und -sabotage, die Einschränkung von Menschenrechten und sonstiger demokratischer Rechte pauschal aus Gründen der „nationalen Sicherheit“ und sonstige unilaterale Aktionen.

3. Und was folgt daraus für unsere Außenpolitik?

Aber deshalb zerfällt weder die ganze Welt noch sind wir auf dem Weg in ein neues Zeitalter der Gesetzlosigkeit. Die meisten Ordnungen funktionieren in den meisten Teilen der Welt für die meisten Menschen gut und reibungslos. Handel und Wirtschaft, Technik und Verkehr, Reisen und Bildung, Energie und Ernährung finden statt, weil die Ordnungen, die grenzüberschreitendes Tätigsein regeln und ermöglichen, funktionieren.

Das politische Handeln der Bundesregierung trägt jeden Tag zur internationalen Ordnung bei und wird von anderen aufmerksam beobachtet. Es liegt daher an uns, bewusst zu entscheiden, wo und wie wir bewahrend, stabilisierend oder reformierend eingreifen können und sollten. An folgenden Grundsätzen können wir uns orientieren:

- Wir wollen eine internationale Ordnung (bzw. ein sich gegenseitig stützendes Gerüst von Ordnungen), die gerecht und legitim ist und die institutionell so eingestellt ist, dass die Verwirklichung der Menschenrechte für alle, Frieden und Sicherheit sowie soziale und nachhaltige Entwicklung garantiert werden.
- Wir werben für unser Verständnis der internationalen Ordnung, treten Staaten entgegen, die ihre Grundlagen missachten oder untergraben und gehen auch gegen sonstige Bedrohungen bewährter Elemente der internationalen Ordnung vor.
- Im globalen Rahmen suchen wir Partner und bemühen uns aktiv um Allianzen. Die EU bildet dabei den Kern, Amerika den transatlantischen Anker. Daneben gibt es aber auch andere, situations- bzw. themenabhängige Koalitionen, um die internationale Struktur zukunftsfähiger zu gestalten.
- Die Vereinten Nationen, als die einzige globale Institution mit umfassender politischer Legitimation, bleiben für uns elementar wichtiges Forum zur Entwicklung globaler Rechts- und Ordnungsrahmen. Sie sind mit ihrer universellen Mitgliedschaft und ihrem umfassenden Mandat für Frieden, Gerechtigkeit und Entwicklung die einzige Organisation, die alle Staaten dauerhaft in die internationale Ordnung einbinden kann und über die wir auch mit den „schwierigen“ Staaten zusammenarbeiten können. Wir setzen uns daher für eine starke, handlungsfähige UNO ein, die ihre Aufgaben erfüllen kann.
- Wir stützen aber auch regionale Ordnungen wie OSZE, AU, ASEAN, OAS und nutzen wenn nötig auch andere multilaterale Foren.
- Wo bestehende Ordnungen ineffektiv werden oder die Legitimität ihres Handelns gefährdet wird, setzen wir uns für Stärkung und Reformen ein und arbeiten kreativ mit Partnern daran, neue Parameter zu entwickeln.
- Bei Änderungen des internationalen Institutionengefüges achten wir auf „VN-Kompatibilität“ und setzen uns dafür ein, dass bilaterale, neugeschaffene Institutionen oder Formate wie G-7/G-20 konstruktiv genutzt werden und die Problemlösungskapazität der VN oder anderer internationaler Regelsysteme positiv verstärken und nicht delegitimieren. Deutschland ist weiterhin bereit zu maßgeblicher finanzieller Beteiligung als Beitrag zu nachhaltiger globaler Entwicklung.

Partner unseres Ordnungshandelns sind auch auf der zwischenstaatlichen Ebene und innerhalb internationaler Organisationen längst nicht mehr nur die Staaten und ihre Zusammenschlüsse. Wir suchen – wie es die Agenda 2030 nachdrücklich empfohlen hat – gezielt die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen und Verbänden, der Wissenschaft, Städten und Regionen und anderen gesellschaftlichen Kräften, um die in der Agenda niedergelegten Ziele für eine internationale Ordnung, die nachhaltige Entwicklung für alle ermöglicht, zu erreichen.

Außenpolitik braucht starken Rückhalt in der eigenen Gesellschaft. Überzeugen müssen wir daher nicht nur im Ausland, sondern auch zu Hause: unsere Bürger, unser Parlament und alle sonstigen gesellschaftlichen und politischen Kräfte.

Wie sich das im Einzelnen in konkrete politische Vorhaben umsetzt, kann ich Ihnen im Rahmen meiner begrenzten Redezeit nicht im Detail schildern. Ein paar aktuelle Stichworte zu den wichtigsten VN-Vorhaben des AA der nächsten zwei Jahre lauten:

- Beitrag zur Umsetzung der „Agenda 2030“ der VN leisten, der konzeptionell und technologisch überzeugend und „exportfähig“ ist;
- Finanzierung der humanitären Hilfe reformieren: nach dem *London Summit* vom 4.2.2016⁴ jetzt dauerhaft gerechtere Lastenverteilung anstreben und den Hilfsorganisationen längerfristige, verlässliche Planung ermöglichen;
- Migration als Herausforderung für Staaten und Regionen: mit den relevanten VN-Institutionen und -gremien, der IOM und ggf. regionalen und bilateralen Partnern zügig das Management von Migration verbessern: Deutschland wird 2017 zusammen mit Marokko den Vorsitz des Global Forum on Migration and Development (GFMD) übernehmen und sich in die Verhandlungen für einen *Compact on Migration* und einen *Compact for Refugees*⁵, die bis 2018 abgeschlossen sein sollen, aktiv einbringen;

⁴ Supporting Syria and the Region, Konferenz am 4.2.2016 in London, ausgerichtet vom Vereinigten Königreich, Deutschland, Kuwait, Norwegen und der VN als Ko-Gastgeber.

⁵ Gemäß der *New York Declaration for Refugees and Migrants* GV-Res. 71/1 vom 19.9.2016.

- Reform der Peacebuilding-Architektur der Vereinten Nationen auf der Basis des Rosenthal-Berichts⁶, Reform des Peacekeeping (sog. „HIPPO“-Bericht⁷) und der VN-Polizei⁸;
- Engagement für die Stärkung eines effektiven Multilateralismus: Bewerbung für VN-Sicherheitsrat 2019/20, G20-Präsidentschaft 2017; weiter aktives Eintreten für die Reform des VN-Sicherheitsrats.

Außenpolitik braucht starken Rückhalt in der eigenen Gesellschaft. Überzeugen müssen wir nicht nur im Ausland, sondern auch zu Hause: unsere Bürger, unser Parlament und alle sonstigen gesellschaftlichen und politischen Kräfte. Dazu leistet eine kritische Begleitung durch eine aktive, lebendige und kritische VN-Forschung in Deutschland einen politisch ausgesprochen wichtigen Beitrag.

⁶ *Challenge of sustaining peace*, Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture, UN Doc. A/69/968-S/2015/490 vom 30.6.2015; vgl. dazu die identischen Resolutionen *Review of the UN Peacebuilding Architecture* der GV (GA res. 70/262) und des SR (SC res. 2282 (2016)) vom 27.4.2016.

⁷ High Level Independent Panel on Peace Operations, UN Doc. A/70/95-S/2015/446 vom 17.6.2015 und *Report of the Secretary-General on the Implementation of the Recommendations of the High Level Independent Panel on Peace Operations*, UN Doc. A/70/357-S/2015/682 vom 17.6.2015.

⁸ Vgl. dazu *Report of the Secretary-General on United Nations policing*, UN Doc- S/2016/952 vom 10.11.2016 und die externe Studie *Extended Review of the Functions, Structure and Capacity of the UN Police Division*, New York 2016.

Autorenverzeichnis

Dr. Thomas Fitschen

Studium der Rechtswissenschaft in Kiel, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität des Saarlandes und am Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel; seit 1990 im Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland, derzeit als Beauftragter für Vereinte Nationen, Cyber-Außenpolitik und Terrorismusbekämpfung in der Abteilung für Internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle im Auswärtigen Amt in Berlin.

Jürgen Maier

Studium der Politikwissenschaften in Tübingen und Bonn; 1987–1991 Bundesvorstandsmitglied der Partei Die Grünen; 1993–1996 Geschäftsführer der Asienstiftung; seit 1996 Geschäftsführer des Forums Umwelt & Entwicklung.

Dipl. Pol. Anja Papenfuß

Studium der Politikwissenschaften in Bonn und Berlin; Redakteurin bei der Zeitschrift „Internationale Politik“ der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); 2005–2015 Chefredakteurin der Zeitschrift „Vereinte Nationen“ der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN); seit 2016 Referentin im Referat Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung und Chefredakteurin des Online-Journals „Internationale Politik und Gesellschaft“ (IPG).

apl. Prof. Dr. Norman Weiß

Studium der Rechtswissenschaften an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz; 1990–1991 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz; seit 1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam; 1999 Promotion an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz; WS 2007/08 Habilitation an der Universität Potsdam; Lehrstuhlvertretungen u. a. an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, den Universitäten in Konstanz, Göttingen und Münster; seit 2003 wissenschaftlicher

Leiter der Potsdamer UNO-Konferenzen des Forschungskreises Vereinte Nationen; seit 2010 Koordinator des Forschungsrats der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

Potsdamer UNO-Konferenzen

herausgegeben von

Prof. Dr. Eckart Klein (bis Bd. 8) bzw. Prof. Dr. Andreas Zimmermann (ab Bd. 9)
(MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam) und
Dr. Helmut Volger (Forschungskreis Vereinte Nationen)

Zuletzt erschienene Ausgaben:

- Band 12** Papenfuß, Anja | Maier, Jürgen | Weiß, Norman |
Fitschen, Thomas
Die Rolle der Vereinten Nationen
in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit
13. Potsdamer UNO-Konferenz am 25. Juni 2016
2017 | ISBN 978-3-86956-402-9
- Band 11** Baeriswyl, Pascale | Heinz, Wolfgang S. | Hüfner, Klaus |
Martens, Jens
Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen
12. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2014
2015 | ISBN 978-3-86956-315-2
- Band 10** Rathgeber, Theodor | Steiger, Dominik | Sucharipa-Behrmann,
Lilly | Unser, Günther | Varwick, Johannes
Die UN-Politik deutschsprachiger Länder
11. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2012
2013 | ISBN 978-3-86956-190-5
- Band 9** Loewe, Markus | Winkelmann, Ingo | Volger, Helmut |
Weiß, Norman | Lampe, Otto
Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel
2000 – eine Bilanz
10. Potsdamer UNO-Konferenz am 26. Juni 2010
2011 | ISBN 978-3-86956-147-9

- Band 8** Griep, Ekkehard | Laggner, Benno | Paepcke, Henrike | Volger, Helmut | Wittig, Peter
Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen
9. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2008
2009 | ISBN 978-3-940793-76-8
- Band 7** Bummel, Andreas | Fues, Thomas | Gareis, Sven B. | Griep, Ekkehard | Leininger, Julia | Paroz, Jean-Francois | Schmidt, Markus G. | Weiß, Norman
Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005 – eine Bilanz der Reformbemühungen
8. Potsdamer UNO-Konferenz vom 23. bis 24. Juni 2006
2006 | ISBN 978-3-939469-43-8
- Band 6** Bauer, Steffen | Ernst, Renée | Fröhlich, Manuel | Häußler, Ulf | Loges, Bastian | Menzel, Ulrich | Schöpp-Schilling, Hanna B. | Weinz, Irene
Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? – Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation
7. Potsdamer UNO-Konferenz vom 24. bis 25. Juni 2005
2006 | ISBN 978-3-937786-97-1
- Band 5** Hüfner, Klaus | Kühne, Winrich | Hansen, Wibke | Hett, Julia | Lampe, Otto | Lederer, Markus | Obser, Andreas | Sand, Peter H. | Strauß, Ekkehard
Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen
Potsdam, 25./26. Juni 2004
2004
- Band 4** Gysin, Remo | Haber, Hansjörg | Hüfner, Klaus | Jenni, Emanuel | Tschampa, Friederike | Vergau, Hajo | Wüstenhagen, Axel
Die deutsche UN-Politik 1973–2003
Potsdam, 27./28. Juni 2003
2004

- Band 3** Sucharipa, Ernst | Winkelmann, Ingo | Wesel, Reinhard | Fassbender, Bardo | Griep, Ekkehard | Brinkmeier, Friederike
Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen
Potsdam, 28./29. Juni 2002
2002
- Band 2** Bergmann, Stephan | Erhart, Wolfgang | Hamm, Brigitte | Hasse, Jana | Hedrich, Klaus-Jürgen | Obser, Andreas | Schurer, Stefanie | Tönnies, Sibylle
Bilanz ein Jahr nach Millennium – Reformkonzepte und deren Implementierung
Potsdam, 29./30. Juni 2001
2001
- Band 1** Hoffmeister, Frank | Papenfuß, Anja | Rohloff, Christoph | Tietje, Christian | Weiß, Norman
Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe – Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Millenniumsgipfel 2000
Potsdam, 30. Juni/1. Juli 2000
2000 | ISBN 3-00-007657-3

Der Forschungskreis Vereinte Nationen veranstaltete am 25. Juni 2016 seine dreizehnte Konferenz in Kooperation mit dem „Forum internationale Ordnung“ des Auswärtigen Amtes. Die Potsdamer UNO-Konferenzen stellen in ihrem Programm traditionell eine Verbindung von Wissenschaft und Praxis her unter Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen. Die Konferenz 2016 widmete sich dem Thema „Die Rolle der Vereinten Nationen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit“. Entwicklung als wichtiges Ziel der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten ist auch für andere Handlungs- und Politikfelder wichtig. Bilanz und Ausblick, die auf der Konferenz unternommen wurden, betrafen deshalb nicht nur die Entwicklungspolitik im eigentlichen Sinne – hier standen die 2015 beschlossenen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) zur Debatte –, sondern bezogen auch umweltpolitische und menschenrechtliche Aspekte mit ein. Die Referate zum Thema Entwicklung wurden eingerahmt von zwei Vorträgen zu aktuellen UN-politischen Fragen: der Wahl des neuen Generalsekretärs der Vereinten Nationen in New York nach einem reformierten Wahlverfahren, das mehr Transparenz und für UN-Mitgliedstaaten und NGOs mehr Beteiligungsmöglichkeiten bietet, und der Neuorganisation innerhalb des Auswärtigen Amtes, was die Vereinten Nationen betrifft.



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704
ISBN 978-3-86956-402-9

