

Vereinte Nationen





Inhalt

04

80 Jahre Vereinte Nationen: Idee und Struktur, Möglichkeiten und Grenzen

Sven Bernhard Gareis

16

Die Vereinten Nationen, der Weltfrieden und die internationale Sicherheit

Manuela Scheuermann

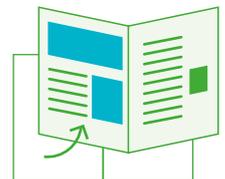
30

Weltweiter Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen

Sven Bernhard Gareis

38

Poster zum Ausheften



46

Nachhaltige Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz

Steffen Bauer

58

Krise als Arbeitsmodus: Reformen und Wandlungen der Vereinten Nationen

Manuel Fröhlich

70 Glossar

72 Abkürzungsverzeichnis

73 Literatur und Material

74 Die Autorin und die Autoren

75 Bildnachweise

75 Impressum

Zu diesem Heft

Nicht weniger als den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und die Menschenrechte zu fördern – diesen Zielen haben sich die 1945, kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, gegründeten Vereinten Nationen, kurz VN, verschrieben. In ihrem Gründungsdokument, der VN-Charta, ist verankert, dass diese Ziele gleichberechtigt, selbstbestimmt und freundschaftlich verfolgt werden sollen. In diesem Jahr feiert die Staatengemeinschaft, zu der aktuell 193 Mitglieder gehören, ihr 80-jähriges Bestehen.

Trotz vieler Krisen sind die Vereinten Nationen ein unverzichtbares Forum für die Völkerverständigung, wie die vergangenen Jahrzehnte immer wieder eindrücklich gezeigt haben. Ihre Politik ist symbolträchtig und historisch geprägt: Das verdeutlicht auch die berühmte „Non-Violence“-Skulptur, eine riesige verknotete Pistole, die als Wahrzeichen vor dem VN-Hauptsitz in Manhattan, New York City, steht und auf dem Cover dieser Themenausgabe abgebildet ist. Der schwedische Künstler Carl Fredrik Reuterswärd hat die Skulptur 1984, nach der Ermordung von John Lennon, als Appell für Gewaltlosigkeit erschaffen.

Der mit Gewaltlosigkeit einhergehende Menschenrechtsschutz wurde von der VN-Generalversammlung bereits am 10. Dezember 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgeschrieben. „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren“, heißt es in Artikel 1. Die Erklärung hat keine rechtsverbindliche Kraft, doch sie dient als politische und moralische

Instanz. Viele VN-Abkommen und -Verträge basieren auf ihr, wie beispielsweise der Sozial- und der Zivilpakt, die beide 1966 verabschiedet wurden. Zudem ist der Menschenrechtsschutz in vielen nationalen Verfassungen verankert, so auch im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

In den vergangenen Jahren geriet der VN-Menschenrechtsschutz häufig in Konflikt mit den Souveränitätsansprüchen einzelner Mitgliedstaaten. Der russische Angriffskrieg auf die gesamte Ukraine ist eines von vielen Beispielen. Russland als ständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat kann durch sein Vetorecht beispielsweise humanitäre Hilfen für die Ukraine blockieren. Immer wieder werden Forderungen nach Reformen laut. Doch wie können diese realpolitisch umgesetzt werden?

Auch der sich weiter beschleunigende Klimawandel stellt die Vereinten Nationen vor große Herausforderungen: Wie können Nachhaltige Entwicklung, Klima- und Umweltschutz gerecht und selbstbestimmt von der Staatengemeinschaft umgesetzt werden? Und inwiefern können und müssen Klimaschutzmaßnahmen die ungleichen Positionen von Ländern des Globalen Südens gegenüber denen des Globalen Nordens berücksichtigen?

Alle diese Themen diskutiert diese Ausgabe der „Informationen zur politischen Bildung“ und ist dabei die erste im neuen Design. Die Redaktion wünscht eine produktive Lektüre und freut sich wie immer über Rückmeldungen – auch zur neuen Gestaltung.

Laura Gerken



Digitale Version
dieses Hefts unter:
www.bpb.de/563074



SVEN BERNHARD GAREIS

80 Jahre Vereinte Nationen: Idee und Struktur, Möglichkeiten und Grenzen

Globale Güter wie Frieden, Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz bedürfen der Kooperation aller Akteure weltweit. Trotz vieler Krisen bieten die Vereinten Nationen hierfür ein unverzichtbares Forum.



Die Charta der Vereinten Nationen tritt am 24. Oktober 1945 in Kraft

Die Vereinten Nationen (kurz: VN, englisch *United Nations Organization*, auch: UNO oder UN) sind eine Internationale Organisation, in der sich 193 Staaten zusammengeschlossen haben (Stand: Juni 2025), um den Weltfrieden zu bewahren sowie würdige Lebensbedingungen für die Menschheit insgesamt zu schaffen bzw. zu gewährleisten. Ihre Grundlage ist die Charta der Vereinten Nationen, ein völkerrechtlicher Vertrag, der nach jahrelangen Vorbereitungen auf einer vom 25. April bis zum 26. Juni 1945

in San Francisco tagenden Konferenz von 50 Staaten (Polen kam später als 51. Gründungsmitglied hinzu) ausgehandelt wurde und der am 24. Oktober 1945 in Kraft trat.

Aufgaben, Strukturen und Verfahren der VN sind maßgeblich geprägt vom Kontext ihrer Entstehung, der Schlussphase des Zweiten Weltkrieges. Die Dimensionen dieses Krieges und vor allem der vom Deutschen Reich verübte Völkermord an den europäischen Jüdinnen und Juden sowie weitere

großflächige Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Polen, der Sowjetunion oder in Südeuropa hatten der Welt die Notwendigkeit vor Augen geführt, den Staaten die Anwendung militärischer Gewalt als Mittel ihrer Politik zu verbieten und die Verantwortung für den Frieden an eine starke internationale Organisation zu übertragen. Das Allgemeine Gewaltverbot des Artikels 2, Ziffer 4 ist daher die zentrale Norm der Charta, die vielfach auch als die Verfassung einer neuen, modernen und bis heute gültigen Völkerrechtsordnung bezeichnet wird.

Zugleich belässt es die Charta aber nicht beim Anspruch auf eine bloße Abwesenheit von Krieg. Vielmehr verlangen die VN von ihren Mitgliedstaaten auch, an der Schaffung einer internationalen Ordnung mitzuwirken, welche die Garantie grundlegender Menschenrechte ebenso ermöglichen soll wie nachhaltige Entwicklungsperspektiven für alle Menschen, ihre Umwelt und das Klima. Der Arbeit der VN liegt somit ein umfassendes Verständnis von einem „positiven Frieden“ (ein „negativer Frieden“ meint lediglich die Abwesenheit von Krieg) zugrunde, dessen Kernanliegen die Schaffung von Bedingungen für menschliches Leben in Würde ist.

Seit ihrer Gründung hat sich die Zahl der Mitgliedstaaten fast vervierfacht. Nach jahrelangen Blockaden durch die weltpolitische Konkurrenz der USA und Sowjetunion im „Kalten Krieg“ (bis Mitte der 1950er-Jahre wurden insgesamt nur neun neue Mitglieder aufgenommen) sorgten vor allem die Dekolonisationsprozesse der 1950er- bis 1970er-Jahre sowie die Neuordnung der euro-asiatischen Staatenlandschaft nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (1989) und der Auflösung der Sowjetunion (1991) für ein beständiges Wachstum der Weltorganisation. Den VN können nur souveräne

Staaten angehören, weswegen bis heute neu entstandene Staaten ihre Mitgliedschaft als augenfälligen Nachweis ihrer internationalen Anerkennung betrachten.

Da aber Staaten nur auf Empfehlung des Sicherheitsrates und anschließenden Beschlusses der Generalversammlung aufgenommen werden können (Art. 4, Abs. 2 der Charta), scheitern trotz vielfältiger staatlicher Anerkennung die Aufnahmen Kosovos und Palästinas am Widerstand vor allem Russlands und Chinas bzw. der USA. Das de facto unabhängige Taiwan gelangt aufgrund des durch die Volksrepublik China eisern durchgesetzten und global weitgehend akzeptierten „Ein-China-Prinzips“ (= Prämisse, dass es nur ein China gibt, welches auch Taiwan einschließt) nicht einmal in die Nähe einer möglichen Mitgliedschaft. Von diesen Fällen – und der Sonderrolle des Vatikanstaates – abgesehen, gehören den VN alle Staaten der Erde an. Sie können damit eine universale Gültigkeit ihrer Ziele, Grundsätze und Normen sowie deren Beachtung durch ihre Mitglieder beanspruchen.

Wie in diesem Heft zu zeigen sein wird, verfügen die Vereinten Nationen über vielfältige Instrumente und Verfahren zur Verwirklichung ihrer Ziele. Zur Realität der VN gehörte aber auch schon immer, dass diese in der Praxis der Internationalen Politik oft kein den Ansprüchen ihrer Charta gemäßes Gehör und Gefolgschaft finden. Dies belegen auch im Jahr 2025 Kriege und Krisen eindrücklich. Zu nennen sind hier unter anderem die fortdauernde Aggression Russlands in der Ukraine seit 2014/2022, der durch den Hamas-Angriff auf Israel am 7. Oktober 2023 ausgelöste Gaza-Krieg, die weiteren Kriege im Nahen und Mittleren Osten (Israel-Iran), die zahlreichen Dauerkonflikte auf dem afrikanischen



Die Vereinten Nationen in einfacher Sprache: www.bpb.de/250068

VN-Instrumente und -Verfahren scheitern stellenweise

Anzahl der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Zeitraum von 1945 bis heute



Quelle: United Nations, © Statista 2025

Stand: Mai 2025

VN sind keine Weltregierung

Kontinent mit dem Sudan als einem neueren Zentrum humanitärer Tragödien sowie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht gekannte weltweite Fluchtbewegungen.

Mit den Vereinten Nationen haben ihre Mitgliedstaaten eben keine Weltregierung geschaffen, sondern eine intergouvernementale (= zwischenstaatliche) Organisation, in der Staaten und Regierungen die Entscheidungsfindungen für sich beanspruchen, weiterhin ihre Interessen verfolgen und hierzu ihre sehr ungleich verteilten Machtmittel einsetzen. So entsteht eine innewohnende Spannung zwischen den Forderungen der Organisation nach Befolgung ihrer Normen und Verfahren einerseits und der Beharrung der Staaten auf ihren Souveränitätsrechten andererseits. Hinzu kommt die Neigung der Staaten, die Ziele und Verpflichtungen aus der Charta äußerst unterschiedlich zu interpretieren und für eigene Zwecke zu instrumentalisieren, woraus in der Folge wieder neue Konflikte und Friedensbedrohungen entstehen können – etwa hinsichtlich des Einsatzes von Gewalt im Innern wie nach außen.

Doch trotz wiederkehrender Krisen hat sich die überwiegende Zahl der Staaten immer wieder zur multilateralen (= mehrseitigen) Kooperation bekannt, für welche die VN den globalen Rahmen bereitstellen – zuletzt am 22. September 2024, als der

maßgeblich von Deutschland und Namibia vorbereitete Zukunftsgipfel (*Summit for the Future*) mit überwältigender Zustimmung einen Zukunftspakt (*Pact for the Future*; VN-Dokument A/RES/79/1) mit dem Versprechen verabschiedete, die internationale Zusammenarbeit in den Feldern Nachhaltige Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung, Frieden und Sicherheit, Wissenschaft, Technologie, Innovation und digitale Kooperation, Jugend und zukünftige Generationen sowie Transformation der „Global Governance“ voranzubringen.

Glückloser Wegbereiter: Der Völkerbund

Die Vereinten Nationen waren nicht der erste Versuch, eine kooperative Weltfriedensordnung zu errichten. Vielmehr wurde nach der Katastrophe des Ersten Weltkrieges am 10. Januar 1920 in Genf der Völkerbund (*League of Nations*) ins Leben gerufen und mit dem Ziel gegründet, den Staaten ihr souveränes Recht auf Krieg (*liberum ius ad bellum*) zu entziehen und die Verantwortung für den Frieden an eine zwischenstaatliche Organisation auf Grundlage internationaler Rechtsnormen zu übertragen. Dies war eine revolutionäre Idee, denn das Recht, bei der Verfolgung politischer Interessen jederzeit zum Kriege schreiten zu können, war ein ganz wesentlicher Ausdruck jener Souveränität, welche die einander gleichgestellten Staaten seit dem Westfälischen Frieden von Münster und Osnabrück 1648 für sich reklamierten. So bestimmte die Völkerbundsatzung, maßgeblich beeinflusst von den „14 Punkten“, die US-Präsident Woodrow Wilson (1913–1921) anlässlich des amerikanischen Kriegseintritts 1917 vorgelegt hatte, dass jeder Krieg eine Angelegenheit des ganzen Bundes sei und dass dieser „die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen“ habe (Art. 11). Des Weiteren legte sie Regeln für die Kriegsverhütung durch Verfahren der friedlichen Streitbeilegung (Art. 12–15) und Sanktionsmechanismen zur Beendigung widerrechtlich begonnener Kriege (Art. 16) fest.

Allerdings kam der Völkerbund über ein partielles Kriegsverbot nicht hinaus. Im Kern verpflichtete die Völkerbundsatzung alle Mitglieder zur Teilnahme an einer Art Mechanismus, der darauf zielte, Streitigkeiten zu entschärfen, die zu einem Krieg führen konnten. Ein Kriegsverbot galt nur bei der Annahme einer Entscheidung des Ständigen Gerichtshofes oder eines einstimmigen Beschlusses des Völkerbundes durch eine Konfliktpartei. Auch ließ die Satzung Gewaltanwendung unterhalb der Schwelle des Krieges unberücksichtigt, was es schwer machte, zwischen zulässiger Gewalt und verbotenen Krieg zu unterscheiden. Vor allem aber gelang es dem Völkerbund nicht, die großen Mächte in eine gemeinsame Verantwortung für den Frieden einzubinden. Die USA blieben dem Bund von Beginn an fern, weil der US-Senat in einem Machtkampf mit Präsident Wilson die Ratifizierung der Friedensverträge zur



Der Westfälische Frieden und die Staatenordnung

Mit dem Westfälischen Frieden endete 1648 der Dreißigjährige Krieg. Die in Münster und Osnabrück ausgehandelten Verträge bildeten den Ausgangspunkt für die Entwicklung einer neuen Staatenordnung in Europa, die auf der Souveränität und Gleichberechtigung aller Staaten beruhte.

Damit war zum einen der Grundsatz der Nichteinmischung in die innere Souveränität der Staaten durch äußere Mächte verbunden. Zuvor hatte die katholische Kirche bzw. die von dieser legitimierten Kaiser des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation immer wieder die Rechte protestantischer Staaten infrage gestellt – was 1618 maßgeblich zum Ausbruch des verheerenden, dreißig Jahre währenden Krieges beitrug. Zur äußeren Souveränität gehörte die freie Wahl der Mittel zur Durchsetzung staatlicher Interessen, einschließlich des Rechts, zum Krieg zu schreiten (*ius ad bellum*).

Dieses mangels einer übergeordneten Autorität auch als „anarchisch“ bezeichnete System brachte eine auf Kooperation und Verträgen beruhende Völkerrechtsordnung hervor, welche die zwischenstaatlichen Beziehungen verlässlicher machen sollte. Selbst die Kriegsführung wurde schrittweise gemeinsam anerkannten Regeln unterworfen; es entwickelte sich das Kriegsvölkerrecht (*ius in bello*), welches nicht darauf zielte, Kriege zu verhindern, aber ihre Folgen für die betroffenen Menschen einzuhegen. Nach einer gewissen Blütezeit im 18. und 19. Jahrhundert waren es dann die verheerenden Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die das Ende der Westfälischen Ordnung einläuteten. Nach dem Völkerbund stehen seit 1945 die Vereinten Nationen für die Bemühungen der Völkergemeinschaft, den Frieden über die Interessen einzelner Staaten zu stellen und zu sichern.



Auf der Konferenz von San Francisco wird im Juni 1945 die Charta der Vereinten Nationen unterzeichnet. Hier leistet der Vertreter Chiles die Unterschrift für sein Land.

Beendigung des Ersten Weltkrieges verweigerte, deren Umsetzung an den Völkerbund übertragen wurde. Das Deutsche Reich und Japan traten 1933 aus, die Sowjetunion erst 1934 ein. Eine universale Organisation konnte der Völkerbund so nie werden und auch den nachfolgenden Zweiten Weltkrieg nicht verhindern. Am 18. April 1946 löste er sich auf seiner 21. Bundesversammlung in Paris auf.

Dennoch wäre es verfehlt, den Völkerbund als auf ganzer Linie gescheitert zu betrachten. Die ihm zugrundeliegenden Normen und Verfahren behielten ihre Berechtigung. Zudem unterstrichen die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs in dramatischer Weise das Erfordernis eines effektiven globalen Sicherheitssystems. Mit der Charta der Vereinten Nationen nahm die Welt hierzu einen zweiten Anlauf.

Die Charta der Vereinten Nationen

Die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und die Lehren aus dem Scheitern des Völkerbundes prägen bis heute die Strukturen und Arbeitsweisen der VN. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Staatenwelt zu Regelungen und Kompromissen bereit, die unter anderen weltpolitischen Bedingungen kaum vorstellbar gewesen wären.

Erste Entwürfe für eine neue Weltordnung entstanden – wie die 1941 von US-Präsident Franklin D. Roosevelt (1933–1945) und dem britischen Premier

Winston Churchill (1940–1945; 1951–1955) vorgestellte Atlantik-Charta oder die am 1. Januar 1942 von 26 Nationen unterzeichnete „Erklärung Vereinter Nationen“ – bereits in den frühen Jahren des Zweiten Weltkrieges. Sie wurden unter Einschluss der Sowjetunion in den Konferenzen von Moskau und Teheran (1943), Dumbarton Oaks (1944) und schließlich Jalta (Februar 1945) weiter konkretisiert.

Die Grundkonzeption der Charta einer neuen Weltorganisation war allerdings stark durch die Vorstellungen der USA, der Sowjetunion und des Vereinigten Königreichs geprägt. Diese hatten sich unter Hinzuziehung Chinas und Frankreichs auf ein Großmächtegremium geeinigt, welches sich zur Übernahme einer (im Völkerbund so schmerzlich vermissten) Verantwortung für den Frieden bereiterklärte. Dafür verlangten die fünf Mächte allerdings eine privilegierte Position innerhalb der Organisation: Die Bestimmungen der Charta garantierten ihnen eine ständige Mitgliedschaft (Art. 23, Abs. 1) und ein Vetorecht im Sicherheitsrat (Art. 27, Abs. 3) sowie weitere exklusive Einflussmöglichkeiten auf alle wesentlichen Entscheidungen im VN-System. Das Prinzip der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten (Art. 2, Ziff. 1) erfuhr so von Beginn an eine deutliche Einschränkung. Diese wurde in San Francisco von den übrigen Gründungsmitgliedern widerwillig akzeptiert, um die Schaffung der von ihnen ersehnten funktionsfähigen Weltorganisation nicht zu gefährden. Das kollektive Sicherheitssystem der Charta lebt seither mit dem Widerspruch zwischen der Unterwerfung der Staaten unter ein globales Friedenssicherungsregime und

Fünf Großmächte beanspruchen eine Sonderstellung



Aus der Charta der Vereinten Nationen: Präambel und Kapitel I

Präambel

Wir, die Völker der Vereinten Nationen – fest entschlossen,

- künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat,
- unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein, erneut zu bekräftigen,
- Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können,
- den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern,

und für diese Zwecke

- Duldsamkeit zu üben und als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben,
- unsere Kräfte zu vereinen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren,
- Grundsätze anzunehmen und Verfahren einzuführen, die gewährleisten, daß Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet wird, und
- internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen, um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker zu fördern –

haben beschlossen, in unserem Bemühen um die Erreichung dieser Ziele zusammenzuwirken.

Dementsprechend haben unsere Regierungen durch ihre in der Stadt San Franzisko [sic!] versammelten Vertreter, deren Vollmachten vorgelegt und in guter und gehöriger Form befunden wurden, diese Charta der Vereinten Nationen angenommen und errichten hiermit eine internationale Organisation, die den Namen „Vereinte Nationen“ führen soll.

Kapitel I – Ziele und Grundsätze

Artikel 1

Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele:

1. den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;
2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker

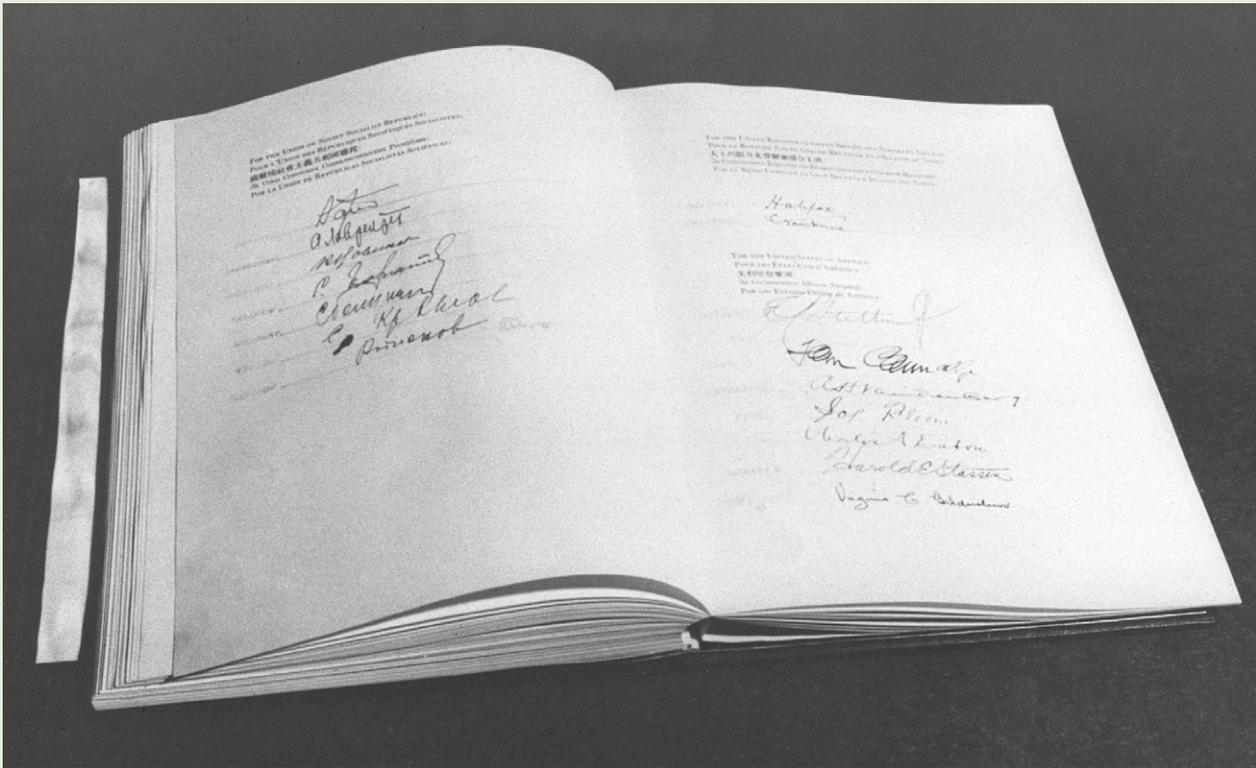
beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;

3. eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen;
4. ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.

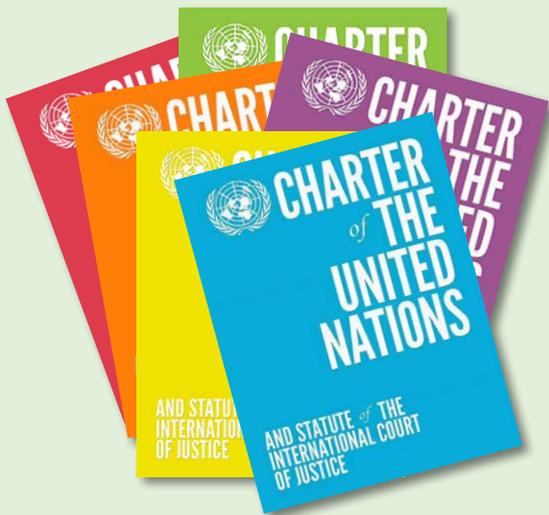
Artikel 2

Die Organisation und ihre Mitglieder handeln im Verfolg der in Artikel 1 dargelegten Ziele nach folgenden Grundsätzen:

1. Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.
2. Alle Mitglieder erfüllen, um ihnen allen die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Rechte und Vorteile zu sichern, nach Treu und Glauben die Verpflichtungen, die sie mit dieser Charta übernehmen.
3. Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, daß der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.
4. Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.
5. Alle Mitglieder leisten den Vereinten Nationen jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift; sie leisten einem Staat, gegen den die Organisation Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen ergreift, keinen Beistand.
6. Die Organisation trägt dafür Sorge, daß Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.
7. Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.



Die unterschriebene Charta der Vereinten Nationen ist im Nationalarchiv der USA hinterlegt.



Die Charta der Vereinten Nationen ist Gründungsvertrag und zugleich Verfassung der VN. Sie trat am 24. Oktober 1945 in Kraft.

Quelle: Vereinte Nationen (Hrsg.): Die Charta der Vereinten Nationen. Online: www.unric.org/de/charta/

der Verweigerung der fünf Vetomächte, diese Regeln auch für sich zu akzeptieren.

Dennoch ist mit der VN-Charta ein Dokument entstanden, das in seinen 19 Kapiteln und 111 Artikeln nicht nur die Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Organisation sowie die Befugnisse der VN-Organe regelt, sondern wesentlich auch den Umgang der Staaten miteinander. Als eine Art Weltverfassung hat sich die Charta auch angesichts vielfältiger historischer Umwälzungen als robust und flexibel erwiesen: Den Ost-West-Gegensatz, die Dekolonisation, den Nord-Süd-Konflikt, das Ende der bipolaren Weltordnung und die Globalisierung hat sie nicht nur überlebt, sondern diesen Entwicklungen einen allgemein akzeptierten normativen und institutionellen Rahmen gegeben. Auch in den Polyrissen [= Situation, in der mehrere Krisen gleichzeitig auftreten und sich gegenseitig verstärken, Anm. d. Red.] der 2010er- und 2020er-Jahre bieten die VN und ihre Charta wichtige Grundlagen und Foren für die Gestaltung der internationalen Beziehungen. Zudem bildet die Charta ein wichtiges Referenzdokument für regionale Bündnisse und Organisationen wie der Nordatlantikpakt (NATO), die Europäische Union (EU) oder die Afrikanische Union (AU) sowie für zahlreiche nationale Verfassungen, welche die Grundsätze der Vereinten Nationen in ihrem eigenen Staatsrecht anerkennen.

Positiver Frieden als politischer Gestaltungsauftrag

In ihren Bemühungen um Frieden und internationale Sicherheit beanspruchten die VN, ähnlich wie der Völkerbund, mit ihrer Charta zunächst eine völkerrechtlich bindende normative Basis für die gewaltfreie Gestaltung der internationalen Ordnung zu schaffen. Anders als beim Völkerbund jedoch sollte mit der Überwachung und gegebenenfalls auch Durchsetzung dieser Vorschriften ein starkes und mit exekutiven Rechten ausgestattetes kollektives Sicherheitssystem beauftragt werden.

Dieses verpflichtet die Mitgliedstaaten zur friedlichen Beilegung ihrer Streitigkeiten (Art. 2, Abs. 3 und Kapitel VI), verlangt aber auch ein gemeinsames Vorgehen gegen Friedensbrecher, die gegen die Fundamentalnorm des Allgemeinen Gewaltverbots verstoßen (Art. 2, Abs. 4 und Kapitel VII, VIII). Mit dem Sicherheitsrat wurde ein potenziell mächtiges Hauptorgan mit der „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (Art. 24) geschaffen, welches als weltweit einziges Gremium rechtlich bindende Entscheidungen für alle Mitgliedstaaten bis hin zum zwangsbewehrten Eingriff in nationale Hoheitsrechte treffen kann.

Vor allem aber wollte die Charta der anarchischen Ordnung des Internationalen Systems neue Strukturen verleihen. Das sehr weit ausgelegte Souveränitätsverständnis der 1648 begonnenen Westfälischen Völkerrechtsära sah eine Koexistenz von Staaten vor, die durch keine übergeordneten Autoritäten oder rechtlichen Auflagen gebunden waren. Dem stellen die VN ein an internationaler Kooperation orientiertes Völkerrecht gegenüber, das die Staatenbeziehungen neu definiert: In Art. 2, Abs. 1 der Charta wird der Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten festgeschrieben. Dieser garantiert zwar einerseits den Staaten ihren Anspruch auf Souveränität, verpflichtet sie aber zugleich durch das stärker herausgestellte Gleichheitsprinzip zur gegenseitigen Achtung ihrer grundlegenden Rechte und Interessen wie etwa territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit.

Die Charta geht aber noch weiter. In ihrem Artikel 1 formuliert sie einen umfassenden Zielkatalog, der neben der Friedenspflicht und Friedenssicherung sowie der Achtung des Völkerrechts auch Menschenwürde und -rechte sowie soziale Gerechtigkeit festschreibt. Hier spielt insbesondere der unmittelbar nach der Gründung der VN begonnene Prozess einer umfassenden Kodifizierung grundlegender Menschenrechte sowie Verfahren zu deren Überwachung und Schutz eine entscheidende Rolle: Das Individuum wird so vom Objekt (inner-)staatlichen Handelns zu einem Subjekt des Völkerrechts mit Ansprüchen an die Internationale Gemeinschaft.

In diesem Sinne sind auch die Bemühungen der VN um globale Steuerungsprozesse (*global governance*) zu verstehen. Diese werden besonders



Mehr zur Dekolonisation im 20. Jahrhundert: www.bpb.de/219139

Das konventionelle und das menschliche Konzept von Sicherheit im Vergleich

	Traditionelle nationale Sicherheit	Menschliche Sicherheit
Sicherheit für wen (Referenzobjekt)	vorrangig Staaten	vorrangig Individuen
Werte, die auf dem Spiel stehen (Sicherheit welcher Werte)	territoriale Integrität und nationale Unabhängigkeit	persönliche Sicherheit und individuelle Freiheit
Sicherheit vor was (Bedrohungen und Risiken)	traditionelle Bedrohungen (militärische Bedrohungen, durch Staaten ausgeübte Gewalt)	nicht-traditionelle, aber auch traditionelle Bedrohungen
Sicherheit durch was (Mittel)	(militärische) Gewalt als vorrangiges Sicherheitsinstrument, unilateral von Staaten eingesetzt, um die eigene Sicherheit zu gewährleisten	(militärische) Gewalt als ein untergeordnetes Instrument, einzusetzen in Bündnissen und vorrangig für kosmopolitische Ziele; Sanktionen, menschliche Entwicklung und menschenwürdiges Regieren als Schlüsselinstrumente personenbezogener Sicherheit
Einschätzung von Macht	Machtgleichgewicht (<i>balance of power</i>) ist wichtig; Macht ist militärischem Potenzial gleichgestellt	Machtgleichgewicht ist von eingeschränkter Nützlichkeit; weiche Macht (<i>soft power</i>) wird zunehmend wichtiger
Stellenwert von zwischenstaatlicher Kooperation	Kooperation zwischen Staaten jenseits von Allianzen (die nicht der eigenen Position/Sicherheit dienen) ist gefährlich	Kooperation zwischen Staaten, internationalen Organisationen und NGOs kann effektiv und dauerhaft sein

Quellen: Iztok Prezelj 2008, Nachbildung: Thorsten Nieberg: „Menschliche Sicherheit“, bpb.de vom 1. Juni 2013. Online: www.bpb.de/164862



Die US-Regierung wirbt 1943 für die VN als Anti-Hitler-Koalition.

entsprechender Spezialorgane und Institutionen immer auch um die Beseitigung struktureller Ursachen von Gewalt und Krieg bemüht hat. Auf diese Weise bildete sich im Laufe der Jahrzehnte ein dichtes, nach funktionalen bzw. regionalen Kriterien differenziertes Geflecht von Institutionen und Kooperationsbeziehungen, für welches sich der Begriff VN-System eingebürgert hat. Im bereits angesprochenen Zukunftspakt (7 S. 6) haben die Staats- und Regierungschefs diesen Kurs wieder nachdrücklich bekräftigt.

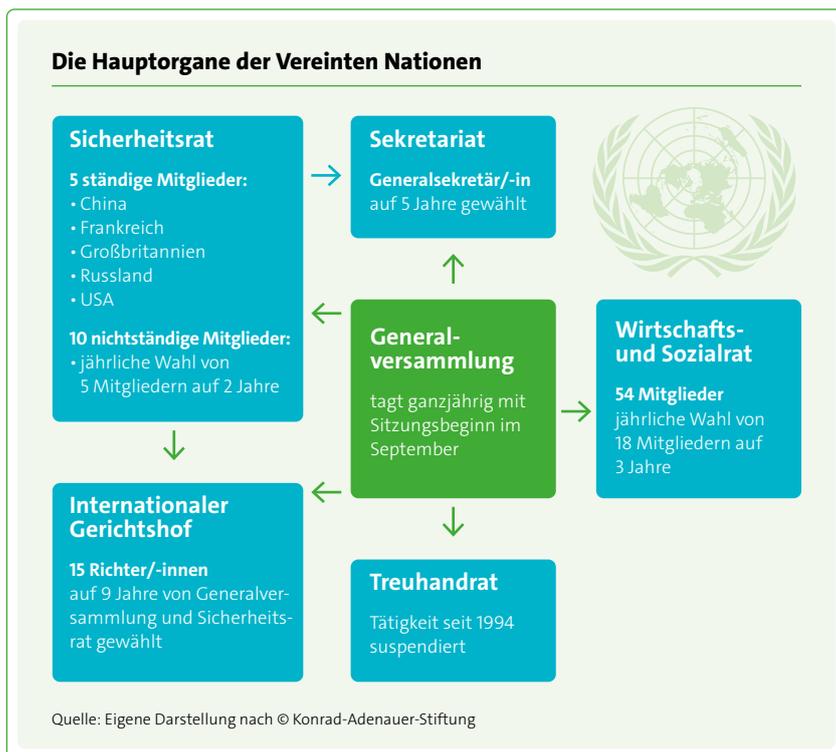
Die VN als ein komplexes System

Dieses System der Vereinten Nationen lässt sich grob in drei Kategorien erfassen: die durch die Charta geschaffenen Hauptorgane, die von den VN eingesetzten Neben- und Spezialorgane, Fonds, Programme und regionalen Einrichtungen sowie schließlich die derzeit 15 Sonderorganisationen. Letztere sind eigenständige Internationale Organisationen, die über Abkommen mit den VN verbunden sind. Hinzu kommen zahllose mehr oder minder formalisierte Verbindungen zu den unterschiedlichsten Institutionen und Akteuren aus der internationalen Zivilgesellschaft (6494 Nichtregierungsorganisationen sind mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat akkreditiert; Stand: Januar 2025), der Wirtschaft oder der Wissenschaft. Auch unterhalten die Spezialorgane und Programme je eigene Kooperationsbeziehungen zu Expertengremien oder staatlichen und privaten Stellen weltweit, sodass es schwerfällt, dieses dynamische System zu erfassen und einzugrenzen.

Verbindungen in Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft

deutlich am Beispiel der Millenniums-Initiative des damaligen VN-Generalsekretärs Kofi Annan (1997–2006), die zunächst zur Formulierung der Millenniums-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDG) und dann 2015 zu den bis 2030 zu erreichenden Nachhaltigen Entwicklungszielen (*Sustainable Development Goals*, SDG), die sogenannte Agenda 2030, führte. Seinen Bericht hatte Annan damals leitmotivisch unter das Thema „Wir, die Völker“ gestellt. Mit diesem Bezug auf die Präambel der Charta wollte er die Staaten und Regierungen noch einmal an ihre Verantwortung für die in ihnen lebenden Menschen und Gesellschaften erinnern. Diese von den Mitgliedstaaten seither mitgetragene Rückbesinnung auf den eigentlichen Organisationszweck zeigt, dass das positive Friedensverständnis der Charta die kollektiven Bemühungen um Menschenrechte, Entwicklung sowie Umwelt- und Klimaschutz nicht nur legitimiert. Es erteilt vielmehr einen klaren politisch-völkerrechtlichen Gestaltungsauftrag zur Verwirklichung eines umfassenden Konzepts „Menschlicher Sicherheit“ (*human security*) in Ergänzung zur traditionellen zwischenstaatlichen Sicherheit. Der Begriff „Menschliche Sicherheit“ umfasst neben dem Schutz vor physischer Gewalt auch weitere Bedrohungen menschlicher Lebensgrundlagen wie beispielsweise Ernährungsmängel, Umweltzerstörung, Krankheiten und wirtschaftliche Instabilität.

Dieser Auffassung von einem „positiven Frieden“ folgt auch die Praxis der Vereinten Nationen, die sich durch die Ausweitung ihrer Aufgaben- und Handlungsfelder sowie durch die Schaffung





Der Internationale Gerichtshof (IGH) der Vereinten Nationen hat seinen Sitz im Friedenspalast in Den Haag (r.), wo 15 Richterinnen und Richter Entscheidungen über völkerrechtliche Streitfälle zwischen Mitgliedstaaten treffen. Hier bei der Urteilsverkündung in der Klage des Sudan gegen die Vereinigten Arabischen Emirate am 5. Mai 2025 (l.)

„Ein Staat – eine Stimme“

Die damit einhergehende Unübersichtlichkeit und schwierige Koordination ruft immer wieder Kritik und Forderungen nach einer effizienteren Gestaltung der Arbeitsabläufe in den VN hervor. Allerdings muss auch gesehen werden, dass dadurch ein einzigartiges System universaler Kompetenz entstand, das angesichts der Herausforderungen in der globalisierten Welt – vom Krisen- und Konfliktmanagement über das Weltklima und die Nachhaltige Entwicklung bis hin zu den übergreifenden Fragen der menschlichen Sicherheit – ein Forum zur gemeinschaftlichen Problemanalyse und zur Entwicklung von Lösungsansätzen bereitstellt. Insbesondere den ärmeren Mitgliedstaaten ermöglichen es die VN so, sich wenigstens ansatzweise gleichberechtigt an der Gestaltung der Internationalen Beziehungen zu beteiligen.

Die Hauptorgane

Gemäß Art. 7 der Charta bildet die Organisation der Vereinten Nationen sechs Hauptorgane, deren institutioneller Zuschnitt, Aufgaben und Kompetenzen in je eigenen Kapiteln festgelegt werden: die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der Internationale Gerichtshof (IGH), das Sekretariat und der Treuhandrat.

Von diesen Hauptorganen sind nur noch fünf aktiv. Der **Treuhandrat** hat nach der Entlassung des letzten unter seiner Aufsicht stehenden Treuhandgebiets in die Unabhängigkeit (Palau aus US-Treuhanderschaft) Ende 1994 seine Arbeit eingestellt. Auf ihrem Weltgipfel zum 60-jährigen Bestehen der Organisation 2005 beschlossen die Staats- und Regierungsoberhäupter seine Streichung aus der Charta. Bis zum Inkrafttreten einer veränderten Charta

bleiben die Verweise auf den Treuhandrat als „toter Buchstabe“ in der Charta erhalten.

Die **Generalversammlung** bildet das Herzstück der Organisation, ihr gehören alle 193 Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Prinzips „ein Staat – eine Stimme“ an. Innerhalb der Generalversammlung kommt seit Anfang der 1960er-Jahre den fünf Regionalgruppen (Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibik, Osteuropa sowie westeuropäische und andere Staaten) eine große Bedeutung zu, weil sich aus ihrer Größe und Zusammensetzung die Proportanteile (= Verhältnisanteile) und Vorschlagsrechte in weiteren Hauptorganen wie ECOSOC oder Sicherheitsrat bzw. Nebenorganen wie dem Menschenrechtsrat ergeben. Der Generalversammlung obliegt die Organisations- und Finanzhoheit in den Vereinten Nationen, sie wählt die Mitglieder weiterer Hauptorgane, entscheidet über die Aufnahme neuer Mitglieder und bestimmt den Generalsekretär bzw. eine künftige Generalsekretärin – wobei sie gerade in den beiden letzteren Fällen auf Empfehlungen des Sicherheitsrates angewiesen ist. Über diese Binnenkompetenz hinausgehende politische Beschlüsse der Generalversammlung etwa zu Fragen des Friedens haben gegenüber den Mitgliedstaaten nur empfehlenden Charakter. Allerdings kann die Generalversammlung mit Notstandssondersitzungen bei Blockaden des Sicherheitsrates Fragen des Weltfriedens erörtern und – wie etwa bei den Kriegen im Nahen Osten oder in der Ukraine – Positionen der Staatengemeinschaft artikulieren.

Weitaus mächtiger ist der **Sicherheitsrat**. Ihm wird in Art. 24 die Hauptverantwortung für den Weltfrieden übertragen und in Fällen eines Bruchs oder einer Bedrohung des Friedens bzw. einer Aggressionshandlung (Art. 39) kann er sehr weitreichende und vor allem rechtlich bindende

Entscheidungen bis hin zur Verhängung von Sanktionen und militärischen Zwangsmaßnahmen treffen. Hierzu, wie bei allen anderen Beschlüssen des Sicherheitsrates, bedarf es einer Mehrheit von neun seiner fünfzehn Mitglieder, wobei keines der fünf ständigen Mitglieder mit „Nein“ stimmen darf (Vetorecht). Die zehn nichtständigen Mitglieder werden unter Berücksichtigung geographischer Ausgewogenheit für eine je zweijährige Amtszeit ohne Möglichkeit einer direkten Wiederwahl von der Generalversammlung bestimmt (7 S. 18).

Der **Wirtschafts- und Sozialrat**, für den sich auch im Deutschen das englische Kürzel ECOSOC (*Economic and Social Council*) eingebürgert hat, besteht aus 54 durch die Generalversammlung bestimmten Mitgliedstaaten, wobei jedes Jahr 18 Mitglieder wieder- oder neu gewählt werden. Er befasst sich im Auftrag der Generalversammlung mit Fragen der wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Entwicklung und hält über seine Sonderabkommen Verbindung zu den Sonderorganisationen bzw. zur internationalen Zivilgesellschaft.

Der **Internationale Gerichtshof** (IGH) ist ein reines Staatengericht. Er kann völkerrechtliche Streitfälle zwischen Mitgliedstaaten entscheiden, wenn diese mit seiner Einschaltung einverstanden sind. Darüber hinaus ist der IGH die weltweit einzige Instanz, die das Völkerrecht mittels Rechtsgutachten auslegen darf. Diese Gutachten (*advisory opinions*) sind keine Urteile, haben aber Einfluss auf die Wahrnehmung und Einschätzung von Entscheidungen und Handlungen in der internationalen Politik. So brachte der IGH in einem Gutachten vom 19. Juli 2024 seine Auffassung zum Ausdruck, dass die israelische Besatzungspolitik in Palästina nicht mit dem Völkerrecht übereinstimme. Seit Dezember 2024 arbeitet der IGH auf Antrag der Generalversammlung an einem Gutachten zu den Pflichten der Staaten im Hinblick auf den Klimaschutz. Die Aufgaben, Struktur und Verfahrensweisen des Gerichtshofs sind in einem eigenen IGH-Statut niedergelegt, welches elementarer Bestandteil der VN-Charta ist.

Das **Sekretariat** ist das zentrale Verwaltungsorgan der Vereinten Nationen. Es verfügt über keine eigenen Entscheidungskompetenzen, sondern wird auf allen Tätigkeitsfeldern der VN vor allem im Auftrag von Generalversammlung und Sicherheitsrat planerisch und administrativ tätig. An der Spitze des Sekretariats steht der Generalsekretär (seit 2017 António Guterres aus Portugal) als oberster Verwaltungsbeamter. In seiner Leitungsfunktion wird er durch eine stellvertretende Generalsekretärin (seit 2017 Amina J. Mohammad aus Nigeria) sowie eine aus den Spitzenbeamtinnen und -beamten des Sekretariats bestehende *Senior Management Group* unterstützt. Zugleich jedoch stellt das Amt seinen Inhaber/seine Inhaberin auf Augenhöhe mit den Führungspersönlichkeiten der Staatenwelt. Art. 99 der Charta ermöglicht es ihm/ihr, die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf jede Angelegenheit zu lenken, die seiner/ihrer Einschätzung nach eine Friedensbedrohung darstellen könnte. Die Wahrnehmung dieser oft widersprüchlichen Aufgaben

verlangt vom Amtsinhaber/von der Amtsinhaberin einen beständigen Balanceakt zwischen den Rollen des verwaltenden „Sekretärs“ und des in der internationalen Politik impulsgebenden „Generals“, was das Amt zu einem der schwierigsten in der internationalen Politik macht und höchste Anforderungen an die personale Autorität des jeweiligen Generalsekretärs stellt.

Vier der fünf aktiven Hauptorgane sind am Hauptsitz der VN in New York angesiedelt, während der IGH seinen Sitz in Den Haag hat. Das Sekretariat unterhält zudem drei Außenstellen in Genf, Nairobi und Wien.

Nebenorgane und Sonderorganisationen

Die Charta räumt in Art. 7 den Hauptorganen die Möglichkeit ein, bei Bedarf Nebenorgane einzusetzen – ein Recht, von dem in den zurückliegenden Jahrzehnten ausgiebig Gebrauch gemacht wurde. Neben den unmittelbar an die Hauptorgane angelehnten Gremien wie dem Menschenrechtsrat oder der Kommission für Friedenskonsolidierung sind dies vor allem entwicklungspolitische Hilfsprogramme wie das Entwicklungsprogramm UNDP, das Umweltprogramm UNEP, das Kinderhilfswerk UNICEF oder die Konferenz für Handel und Entwicklung UNCTAD. Hinzu kommen humanitäre Einrichtungen wie das Hilfsprogramm für die Palästina-Flüchtlinge UNRWA, der Hohe Kommissar für Flüchtlinge UNHCR oder das Welternährungsprogramm WFP sowie wissenschaftliche Einrichtungen wie die Universität der Vereinten Nationen UNU in Tokio oder das Institut für Ausbildung und Forschung UNITAR in Genf.

Nebenorgane werden bei Bedarf eingesetzt

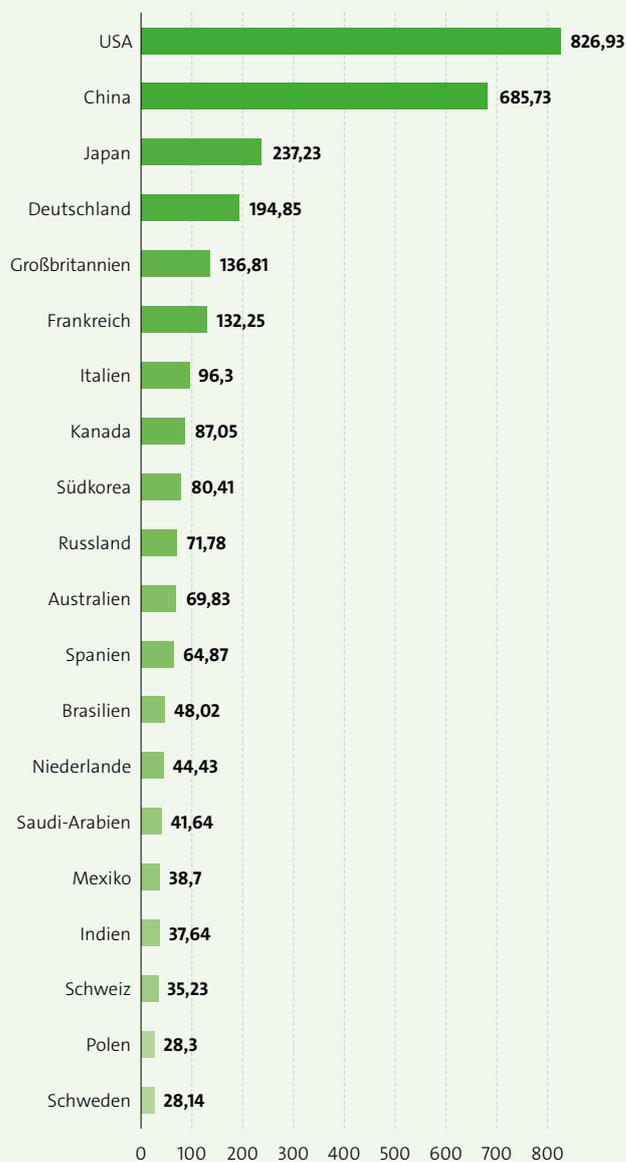


Viele dieser Spezialorgane, die über keinen eigenen völkerrechtlichen Status verfügen, entstanden im Zuge der Dekolonisation. Die Entwicklungsländer erlangten die Mehrheit in der Generalversammlung, machten diese zu einem wichtigen Forum für die Artikulation ihrer Interessen und schafften es, über viele entwicklungsrelevante Spezialorgane, die Bemühungen um einen Ausgleich des Nord-Süd-Konflikts fest auf der Agenda der Vereinten Nationen zu verankern (↗ S. 54).

Die Sonderorganisationen, die teilweise ähnliche Aufgabenfelder bearbeiten wie die Spezialorgane, sind autonome internationale Organisationen mit eigener Rechtsnatur, Mitgliedschaft und Finanzierung. Fünfzehn solcher Sonderorganisationen (wobei die Weltbank-Gruppe aus fünf

Teilorganisationen besteht) sind gemäß Art. 63 der Charta über Sonderabkommen mit dem ECOSOC und damit den VN verbunden. Die Sonderorganisationen decken ein breites Spektrum von Themen und Aktivitäten ab. Sie werden üblicherweise nach technischen (z.B. Weltpostverein UPU, Weltarbeitsorganisation ILO), sozialen, kulturellen und humanitären Organisationen (z.B. UNESCO, Weltgesundheitsorganisation WHO) sowie Finanzorganisationen (z.B. Weltbankgruppe, Internationaler Währungsfonds IMF) unterschieden. Hinzu kommt noch eine Reihe autonomer Organisationen wie die Internationale Atomenergiebehörde IAEA oder die Welthandelsorganisation WTO, die dem VN-System lose, d.h. ohne formelles Abkommen verbunden sind.

Höchste Beiträge von Mitgliedstaaten zum Haushalt der Vereinten Nationen im Jahr 2025 (in Millionen US-Dollar)



Quelle: United Nations, © Statista 2025

Finanzierung

Die Finanzierung der Vereinten Nationen erfolgt im Wesentlichen durch ihre Mitgliedstaaten. Die Generalversammlung beschließt jährlich einen Haushalt zur Deckung ihrer laufenden Kosten zu welchem die Mitglieder dann auf der Grundlage einer im Drei-Jahres-Rhythmus festgelegten Skala ihre Beiträge entrichten. Diese Skala reicht von 0,001 Prozent am Haushalt für die ärmsten Staaten bis zu 22 Prozent für die USA. Der Anteil Deutschlands als viertgrößtem Beitragszahler nach den USA, China und Japan liegt im Zeitraum von 2025 bis 2027 bei 5,692 Prozent. 2025 beträgt der reguläre Haushalt der Organisation 3,72 Mrd. US-Dollar; dieser deckt indes nur den kleineren Teil der tatsächlichen Kosten ab.

Hinzu kommt für den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2025 ein Budget von 5,59 Mrd. US-Dollar für neun laufende Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Die Kosten für die Friedenseinsätze werden in einem ähnlichen Umlageverfahren von den Mitgliedstaaten erhoben, wobei den ärmeren Mitgliedstaaten in einem gestuften Verfahren Rabatte bis zu 90 Prozent gewährt werden. Die so entstehende Differenz tragen die fünf ständigen Mitglieder. Deutschland entrichtet den gleichen Prozentsatz wie zum regulären Haushalt.

Während diese beiden Haushalte aus Pflichtbeiträgen der Mitglieder gespeist werden, finanziert sich die dritte wichtige Säule der Finanzierung der VN aus freiwilligen Zuwendungen der Mitgliedstaaten. Insbesondere humanitäre Programme wie das Flüchtlingskommissariat UNHCR oder das Welternährungsprogramm WFP hängen vorwiegend von dieser Unterstützung ab, was ihnen gerade in Krisenzeiten immer wieder eine schwer kalkulierbare Finanzausstattung beschert.

Zur Rolle Internationaler Organisationen

Obwohl die Vereinten Nationen auf wichtige Erfolge bei ihren Bemühungen um den Aufbau eines globalen Friedenssicherungssystems verweisen können, war ihre Arbeit von Beginn an durch zahlreiche, teils grundlegende Hindernisse und Widersprüche gekennzeichnet. Der beständigen Erneuerung und Anpassung ihrer Strukturen und Instrumente an neue weltpolitische Entwicklungen und Konstellationen stehen immer wieder Vorwürfe wegen mangelnder Handlungsfähigkeit, verkrusteter Strukturen und Reformunwillen gegenüber.

Das Verständnis von Rollen und Funktionen Internationaler Organisationen allgemein und der Vereinten Nationen im Besonderen unterliegt unterschiedlichen Wahrnehmungs- und Erklärungsmustern von (Welt-)Politik. Diese Muster prägen im Bereich der Wissenschaft unterschiedliche Theorien und Schulen, sie leiten aber auch als „Weltbilder“ (so der Politikwissenschaftler Gert Krell) das Handeln von Staaten, Regierungen und ihren Machtapparaten und erlangen so unmittelbare politische Relevanz.

Am Beispiel zweier wichtiger Theorieschulen, der des Realismus und der des Liberalismus/Institutionalismus, sollen hier daher unterschiedliche Auffassungen von bzw. Funktionszuschreibungen für Internationale Organisationen skizziert werden.

In der **realistischen Schule** wird das Internationale System als eine Anarchie aufgefasst, in welcher letztlich jeder Staat um sein Überleben kämpfen und zu seiner individuellen Absicherung gegen andere Akteure möglichst große Macht ansammeln muss. In dieser Sicht ist die politische Zusammenarbeit im Rahmen Internationaler Organisationen allenfalls auf einer strikt zwischenstaatlichen Basis möglich. Denn dies erlaubt den Staaten, ihre Souveränität weitestgehend zu erhalten und ihre Interessen gegebenenfalls auch ohne die Organisation zu verwirklichen. Die Unterwerfung unter übergeordnete, vielleicht sogar supranationale (also überstaatliche) Institutionen wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe von Souveränität und damit der Schwächung der eigenen Position. Multilaterale Organisationen erscheinen aus dieser Perspektive vor allem als Instrumente, die eingesetzt werden, solange sie der eigenen Interessendurchsetzung und insbesondere der Kontrolle anderer, stärkerer Akteure und damit der Machtbalance dienen. Bevorzugt werden indes eher die traditionellen Mittel zur Gewährleistung von Sicherheit, nämlich starke Streitkräfte, überlegene Wirtschaft oder schlagkräftige Bündnisse, also Machtinstrumente, die in der oft willkürlichen Verfügungsgewalt einzelner bzw. kleiner Gruppen von Staaten bleiben – was dann den Zustand der Anarchie und Unsicherheit verstetigt.

Auch **liberale Institutionalist** erkennen Bedrohlichkeiten im Internationalen System an, halten aber eine dauerhafte multilaterale Kooperation zwischen Staaten für möglich, wenn diese einen höheren individuellen Nutzen (z.B. wirtschaftliche Erfolge dank regionaler Stabilität) für die Beteiligten verspricht. Sie siedeln ihre Zusammenarbeit in formellen Institutionen an, wenn diese wiederum einen erkennbaren Einfluss auf das Verhalten der beteiligten Akteure haben, also etwa sicherstellen, dass eingegangene Vereinbarungen eingehalten und so die gegenseitige Berechenbarkeit

und Zuverlässigkeit verbessert werden. Wenn alle Beteiligten konstruktiv mitwirken, senkt die intensiviertere gegenseitige Information über die jeweiligen Absichten die politischen Transaktionskosten: Es entsteht Vertrauen, Mittel für die Sicherheitsvorsorge können in anderen Bereichen eingesetzt werden, Verflechtung und wechselseitige Abhängigkeiten können ihre stabilisierende Wirkung entfalten. In einer institutionalistischen Perspektive sind Internationale Organisationen Arenen, in denen Staaten ihre Politiken auf der Grundlage gemeinsamer Abkommen und Verträge koordinieren; in fortgeschrittenen Stadien können solchen Organisationen auch eigene Akteursqualitäten und supranationale Funktionen übertragen werden – wie dies etwa bei der gemeinschaftlichen Politik der EU oder eben in den Vereinten Nationen bei der Friedensaufsicht durch den Sicherheitsrat der Fall ist.

Theorien der Internationalen Beziehungen

Die wichtigsten Strömungen und ihre Grundannahmen

	Realismus	Liberalismus
 Menschenbild	Machtstreben	Fähigkeit zur Verbesserung
Hauptakteure der Internationalen Beziehungen	Staaten	Individuen und gesellschaftliche Gruppen
Recht in der Staatenwelt	anarchische Struktur ohne übergeordnete Exekutive; faktisch gilt das Recht des Stärkeren	Verrechtlichung möglich durch Abkommen, Verträge und internationale Institutionen
Wahrung von Sicherheit und Frieden	Selbsthilfe durch militärische Stärke und Abschreckung	durch wechselseitige Abhängigkeiten (Interdependenz)

Quelle: Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild: 609025

Auch im 80. Jahr seit ihrer Gründung bilden die VN eine Institution, deren Wert- oder Geringschätzung von den Bildern geprägt wird, die sich die Regierungen der Mitgliedstaaten von ihr machen. Ihre Befürworter sehen sie als unverzichtbares Herzstück eines zunehmend kooperationsbedürftigen Internationalen Systems und wollen ihr mehr Aufgaben zur Absicherung globaler kollektiver Güter wie Frieden, Menschenrechte oder Umwelt übertragen. Skeptiker dagegen beklagen ihre langwierigen Entscheidungsverfahren und werfen ihr fortdauernde Handlungsunfähigkeit sowie eine allzu große Abhängigkeit von den Interessen der großen Mächte vor.

Weitgehend unbestritten aber ist, dass die Vereinten Nationen mit all ihren Stärken und Schwächen ein in vielerlei Hinsicht einzigartiges Forum für die Gestaltung Internationaler Politik sind. Mangels eigener Entscheidungskompetenzen und Machtinstrumente sind die VN in ihren Bemühungen um den Frieden aber so stark oder schwach, so effektiv oder handlungsunfähig wie es ihre Mitgliedstaaten zulassen.

MANUELA SCHEUERMANN

Die Vereinten Nationen, der Weltfrieden und die internationale Sicherheit

Die Wahrung des Friedens ist die Kernaufgabe der Vereinten Nationen. Ihr kollektives Sicherheitssystem ist robust und anpassungsfähig, stößt jedoch an die Grenzen der Interessen der Mitgliedstaaten.



Die Vereinten Nationen sind ein Sicherheits- und Friedensprojekt. Sie wurden auf – zunächst – angelsächsische Initiative hin geschaffen, um das in Folge des Zweiten Weltkriegs zerrüttete internationale System durch zwischenstaatliche „Verregelung“ und Verrechtlichung zu ordnen. Auf Basis gemeinsam vereinbarter Normen und Prinzipien sollte die internationale Staatengemeinschaft einem potenziellen Aggressor fortan frühzeitig und wirksam begegnen können. Die Vereinten Nationen begreifen

globalen Frieden und Sicherheit als Fernziele, denen möglichst nahe zu kommen ist. Inzwischen umfasst Sicherheit nicht nur die Bewahrung der staatlichen Souveränität nach Innen und Außen, sondern auch Aspekte der Generationen- und Gerechtigkeit. Im Zentrum des Friedens- und Sicherheitsregimes der VN stehen das System der kollektiven Sicherheit, der damit befasste VN-Sicherheitsrat und die internationale Friedenssicherung.

Auf Dauer angelegt: Das System der kollektiven Sicherheit

In der VN-Charta, dem zeitlich unbefristeten Gründungsvertrag der Organisation, ist die zentrale Aufgabe der VN definiert: die Bewahrung, Herstellung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Art. 1 VN-Charta). Den Erfahrungen der beiden Weltkriege war es geschuldet, dass sich die Staatengemeinschaft bei der Sicherung der Weltordnung zuvorderst auf die Bewahrung der staatlichen Souveränität konzentrierte, um zwischenstaatliche Sicherheit zu gewährleisten, sich also einen „realistischen“ Anstrich gab. In der Charta wurde deshalb das System der kollektiven Sicherheit angelegt, das bereits – wenn auch defizitär – im Völkerbund vorgedacht worden war. Dieses Konzept definiert die Bewahrung der internationalen Sicherheit als gemeinsame Aufgabe der gesamten Staatengemeinschaft, weil Sicherheit und Frieden kollektiv, also nicht teilbar, sind. Die Staaten gehen daher mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen die Vereinbarung ein, global für Sicherheit zu sorgen bzw. nichts zu unternehmen, was die internationale Sicherheit gefährden könnte. Anders als das System der kollektiven Verteidigung, das eine Gemeinschaft vor Aggression von außerhalb schützen soll, wirkt das System der kollektiven Sicherheit in die Gemeinschaft hinein.

Prinzipien der kollektiven Sicherheit

Die VN-Charta, insbesondere Artikel 2, gibt näheren Aufschluss über die Gebote und Verbote, die mit dem System der kollektiven Sicherheit einhergehen. Zunächst geht die VN-Charta von der „souveränen Gleichheit“ aller ihrer Mitgliedstaaten aus (Art. 2.1). Das bedeutet, dass die Prinzipien des Systems der kollektiven Sicherheit für alle Staaten, unabhängig von ihrer Größe oder Macht, gleichermaßen gelten. Die Staaten verpflichten sich zugleich, alle Aufgaben, die sich aus der Charta ergeben, zu erfüllen (Art. 2.2). Auf Grundlage dieser Verabredung gehen die Staaten die Vereinbarung ein, jegliche zwischenstaatliche Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen (Art. 2.3). So kann aufkeimenden Konflikten früh präventiv begegnet werden, wie es die Grundidee der Vereinten Nationen auch vorsieht.

Jedes VN-Mitglied hat zudem das Recht, den Sicherheitsrat und die Generalversammlung auf sich entwickelnde Konflikte hinzuweisen (Art. 35). Allen Staaten ist es strikt verboten, im internationalen System gewaltsam zu agieren und sich in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen (Art. 2.4 und 2.7). Dieses Gewalt- und Einmischungsverbot schließt auch Länder ein, die keine Mitglieder der Vereinten Nationen sind. Schon die Androhung von Gewalt wird geächtet. Angriffskriege sind – selbstredend – untersagt. Die Charta untersagt ausdrücklich die Unterstützung eines Aggressors (Art. 2.5) und verpflichtet jeden

Mitgliedstaat dazu, im Rahmen der eigenen Möglichkeiten Beistand bei Maßnahmen gegen den Angreifer zu leisten (Art. 43). Vom Gewaltverbot unbezogen bleibt das Recht auf Selbstverteidigung, das jedem Mitgliedstaat als naturgegebenes Recht zusteht (Art. 51).

Maßnahmen der kollektiven Sicherheit

Zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des internationalen Friedens steht dem System kollektiver Sicherheit ein reiches Instrumentarium zur Verfügung, das von diplomatischen Mitteln über zivile und militärische Sanktionen bis hin zu militärischen friedenserzwingenden Maßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft reicht (Kapitel VI und VII der VN-Charta). Die Staaten haben sich in der Charta verpflichtet, Streitigkeiten friedlich und unter Zuhilfenahme externer Mediatoren (wie beispielsweise dem VN-Generalsekretär) beizulegen (Art. 33). Auch Vermittlungs- und Untersuchungsmissionen fallen unter Kapitel VI. Sollte der Sicherheitsrat dennoch eine Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit feststellen, so wird Kapitel VII der VN-Charta angerufen, das dem System der kollektiven Sicherheit „*hard power*“ verleiht.

Die Charta sieht umfangreiche Sanktionsmöglichkeiten wie beispielsweise Öl- und Waffenembargos oder sogenannte smarte, gegen Einzelpersonen gerichtete, Sanktionen als „zivile Zwangsmaßnahmen“ vor (Art. 41). Smarte Sanktionen sind beispielsweise Reiseverbote für Privatpersonen oder eingefrorene Vermögenswerte von Personen und Institutionen. Der Sicherheitsrat kann aber auch militärische Zwangsmaßnahmen verhängen, sollte die Situation dies erfordern (Art. 42). Die Durchführung dieser Maßnahmen kann an regionale Abmachungen, beispielsweise die NATO, EU oder Afrikanische Union übergeben werden (Kapitel VIII). Dies geschieht in jüngster Zeit immer häufiger, weil die Regionalorganisationen – anders als die VN – die notwendigen Ressourcen haben. Sie verfügen über lokales Knowhow und Netzwerke in der Region. Allerdings bleibt der Sicherheitsrat die verantwortliche Autorität (Art. 53).

Zwischen den Maßnahmenpaketen der kollektiven Sicherheit, die sich in den Kapiteln VI, VII und VIII der VN-Charta wiederfinden, besteht kein Automatismus. Ein gewaltsam eskalierender Konflikt zwischen zwei Staaten kann beispielsweise eine sofortige militärische Reaktion der Staatengemeinschaft erfordern, die keinen Aufschub, also auch keinen vorgelagerten Schritt in Form von zivilen Sanktionsmaßnahmen, erlaubt. In der Regel bemühen sich die Vereinten Nationen aber lange um eine friedliche Beilegung der Streitigkeiten und üben Druck durch an die Situation angepasste Sanktionen aus, bevor der Sicherheitsrat ein militärisches Vorgehen autorisiert.

Zur Gründungszeit waren die Planerinnen und Planer der Vereinten Nationen noch davon ausgegangen, dass die Vereinten Nationen selbst die



Mehr zu kollektiver Sicherheit in der IZpB-Ausgabe „Internationale Sicherheitspolitik“:
www.bpb.de/517301



Kein Automatismus für Maßnahmen

„Standby-Systeme“
nicht umgesetzt

Maßnahmen des Kapitels VII durchführen würden. Die Mitgliedstaaten sollten nämlich ursprünglich mit den Vereinten Nationen Sonderabkommen zu nationalen Streitkräften schließen (Art. 43). Fähigkeiten und Kapazitäten der nationalen Streitkräfte wären durch dieses „Standby-System“ schnell verfügbar gewesen. Das wäre noch lange keine „VN-Armee“ geworden, da jeder einzelne militärische VNEinsatz das Einverständnis der truppenstellenden Staaten vorausgesetzt hätte. Ein solches System hätte aber die Planung von VN-Operationen deutlich erleichtert und die lange Verlegezeit ins Einsatzland verkürzt.

Doch auch aktuelle Initiativen, die darauf abzielen, den Vereinten Nationen verlässlich militärische Kapazitäten zu melden, auf die im Bedarfsfall zurückgegriffen werden könnte, werden von der Staatengemeinschaft nur sehr schleppend beantwortet. Ferner war 1945 ein Generalstabsausschuss geplant, der den Sicherheitsrat bei der Konzeption und Durchführung militärischer Maßnahmen unterstützt hätte (Art. 45). Er hätte die strategische Leitung der dem Sicherheitsrat zur Verfügung gestellten Streitkräfte verantwortet (Art. 47).

Die Umsetzung dieser Vorhaben, die das System der kollektiven Sicherheit mit „VN-Zähnen“ ausgestattet hätte, verhinderte der aufkeimende Ost-West-Konflikt, der sich zum Kalten Krieg entwickelte. Nach dem Mauerfall hätte sich ein Fenster der Gelegenheiten geöffnet, einen solchen Generalstabsausschuss zu realisieren. Allerdings wurden dazu keine konkreten Initiativen lanciert. Der

kleinste gemeinsame Nenner des staatlichen Interesses waren unverbindliche und in der Konsequenz ebenfalls nicht umgesetzte „Standby-Systeme“.

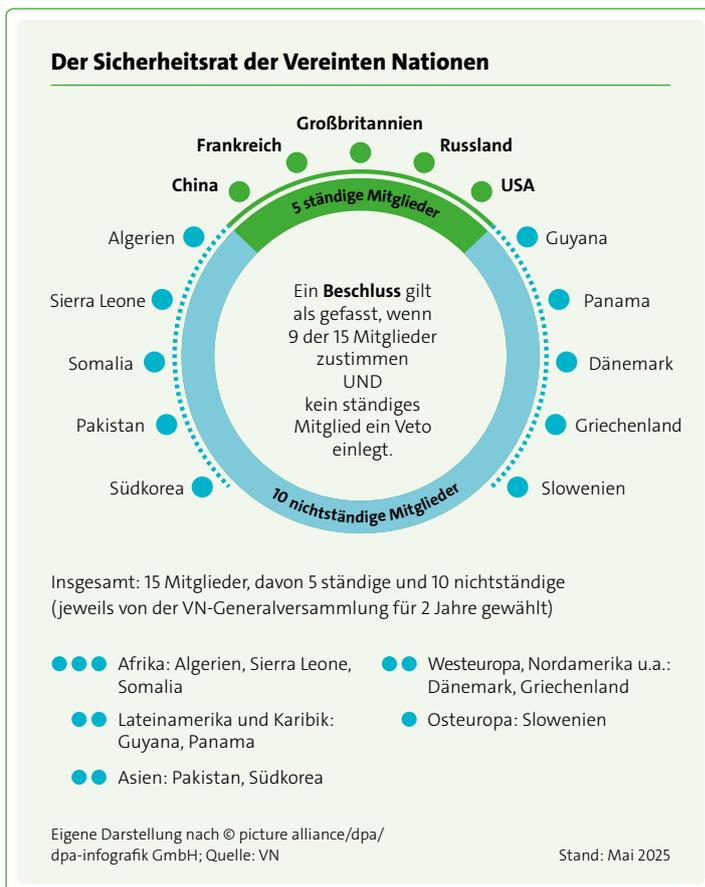
In der Hauptverantwortung:
Der VN-Sicherheitsrat

Die Hauptverantwortung für die Umsetzung des Systems der kollektiven Sicherheit trägt der Sicherheitsrat (Art. 24). Er hat die Deutungshoheit über die Frage, ob eine bestimmte internationale Situation eine Bedrohung oder einen Bruch des Weltfriedens darstellt (Art. 39). Nur er hat die Autorität, militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII zu beschließen, das heißt, er kann mit Luft-, See-, oder Landstreitkräften die erforderlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung des Weltfriedens ergreifen. Nur mit Einverständnis des Sicherheitsrates sind militärische Aktionen völkerrechtskonform. Die einzige Ausnahme bildet das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51. Der Sicherheitsrat gilt als das wirkmächtigste Organ der VN, weil er als einzige VN-Institution Entscheidungen mit rechtlicher Bindungskraft für die Mitgliedstaaten treffen kann. Seine Beschlüsse müssen von den Staaten der VN befolgt und umgesetzt werden.

Zusammensetzung und Entscheidungsfindung

Die Zusammensetzung und Entscheidungsregeln des Sicherheitsrates sind ein steter Grund für Kritik an der Gesamtorganisation. Er besteht aus insgesamt 15 Mitgliedern, wobei fünf Staaten dauerhaft vertreten sind. Ihre Zusammensetzung ist historisch begründet, waren diese Staaten doch allesamt Mitglieder der Anti-Hitler-Koalition und zentrale Gründungsstaaten der Weltorganisation VN, nämlich die USA, Großbritannien, Russland, die Volksrepublik China und Frankreich. Sie werden als „Permanent Five“, kurz P5, bezeichnet. Nach einem regionalen Verteilungsschlüssel werden weitere zehn Mitglieder für eine Dauer von zwei Jahren in das Gremium gewählt, die sogenannten „Elected Ten“ (E10). Sie können immer wieder gewählt werden. Beispielsweise war die Bundesrepublik Deutschland 2019/20 bereits zum sechsten Mal Mitglied des Sicherheitsrats und demonstrierte damit ihre Bereitschaft, im Zuge einer möglichen Reform des Gremiums auch ständig im Sicherheitsrat vertreten sein zu wollen.

Die ständigen Mitglieder haben ein Vorrecht, das mit dem ehernen (= unveränderlichen) Prinzip der souveränen Gleichheit in Konflikt steht: das Vetorecht. In sogenannten substanziellen Fragen, also Fragen, die die internationale Sicherheit und den Weltfrieden betreffen, haben die P5-Staaten die Macht, die Entscheidung des Rates mit einem einzigen Nein zu blockieren (Art. 27). Eine Enthaltung wird nicht als Veto gewertet. Ein Nein aus den Reihen der ständigen Mitglieder verhindert Maßnahmen bei der Bedrohung oder dem Bruch des



Debattenbeitrag der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen zum Vetorecht

Nach einem monatelangen Aufmarsch begann am 24. Februar 2022 der groß angelegte Versuch Russlands unter dem Regime von Putin, die Ukraine militärisch einzunehmen und als eigenständigen Staat auszuradieren. Es gibt keine Zweifel daran, dass es sich um einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg handelt, der unter anderem das Gewaltverbot der UN-Charta verletzt. Das wurde vom Internationalen Gerichtshof (IGH) in einer Eilentscheidung vom 16. März 2022 bestätigt. Einen Tag nach Beginn des Angriffs stimmte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über eine Resolution zur Verurteilung der russischen Aggression ab. Es gab elf Ja-Stimmen, drei Enthaltungen und eine Nein-Stimme Russlands. Die Verabschiedung der Resolution wurde durch diese eine Nein-Stimme verhindert. In allen Fragen, die den russischen Krieg gegen die Ukraine betreffen, wird der Sicherheitsrat aufgrund des Vetorechts der Russischen Föderation keine Maßnahmen treffen können. Das ist deshalb besonders problematisch, weil alleine der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta völkerrechtlich verbindliche Resolutionen beschließen kann.

Entsprechend dem „Uniting for Peace“-Instrument wurde erstmals seit 1997 umgehend eine neue Notfall-Sondersitzung der Generalversammlung einberufen. Nach diesem Instrument hat die Generalversammlung eine subsidiäre Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, wenn der Sicherheitsrat aufgrund der Uneinigkeit seiner ständigen Mitglieder seiner Hauptverantwortung nicht nachkommt. Es wurde 1950 von der Generalversammlung geschaffen, damit die UN während des Korea-Krieges handlungsfähig bleibt angesichts der erwarteten sowjetischen Vetos.

Mit einer Zweidrittel-Mehrheit von 141 Ja-Stimmen bei 5 Nein-Stimmen und 35 Enthaltungen wurde mit einer am 2. März 2022 verabschiedeten Resolution Russlands Angriffskrieg verurteilt und der sofortige militärische Rückzug gefordert. Obwohl dies ein starkes Votum der Weltgemeinschaft ist, hat sich Russland davon unbeirrt gezeigt und die Kampfhandlungen sowie Angriffe auf die Zivilbevölkerung fortgesetzt.

Die UN stehen vor einem Dilemma. Ausgerechnet eines der Vetoländer, nämlich Russland, führt nun einen Angriffskrieg gegen ein Nachbarland und droht zahlreichen weiteren Staaten mehr oder weniger offen. Und nicht nur das. Es verhindert mit seinem Vetorecht, dass die UN mit aller ihr gegebenen Macht eingreifen kann, etwa indem verbindliche weltweite Sanktionen beschlossen werden.

Eine Blockade des Sicherheitsrates durch ein Veto eines oder mehrerer ständiger Mitglieder hat es häufig gegeben. Seit Bestehen der UN wurde über 250 Mal vom Vetorecht Gebrauch gemacht. In jüngerer Zeit gilt dies insbesondere für Russland, das allein oder zusammen mit China in mittlerweile über 15 Fällen ein Veto eingelegt hat, um Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Syrienkrieg zu verhindern.

Widerspricht es nicht jeder Rechtsordnung, Richter in eigener Sache zu sein? Wenn man hier von einem Scheitern der UN sprechen will, dann deshalb, weil die Charta für einen solchen Fall keine Lösung vorgesehen hat. Kann es aber wirklich im Sinne der erklärten Ziele und Werte der

Charta sein, dass die Vetomächte schalten und walten können, wie es ihnen beliebt, sogar Angriffskriege zu führen?

[...] Wie in Artikel 109 Abs. 3 der UN-Charta nachzulesen ist, sollte die Charta und damit auch die Veto-Regelung spätestens im Jahr 1955 durch eine Generalkonferenz überprüft werden. Inzwischen sind fast 70 Jahre vergangen. Obwohl die ständigen Mitglieder Atomkräfte sind, hat sich ihre Stellung und das allgemeine Verständnis multilateraler Zusammenarbeit gewandelt. Das Vetorecht ist damit nicht mehr zu vereinbaren.

Solange die Charta aber noch ihre bisherige Form hat, muss sie ihren Zielen nach interpretiert werden. Der Gebrauch des Vetos sollte im konkreten Fall danach beurteilt werden, ob es im Einklang mit den Zielen der Charta steht. [...]

Fest steht, dass sich das Verhältnis zwischen Sicherheitsrat, Vetomächten und Generalversammlung ändern wird. Am 26. April 2022 hat letztere eine von Liechtenstein und über 80 weiteren Mitgliedstaaten eingebrachte Resolution ohne förmliche Abstimmung verabschiedet, nach der sich die Generalversammlung immer dann automatisch treffen soll, wenn im Sicherheitsrat ein Veto eingelegt wird. Bei diesen Treffen soll das jeweilige Veto sowie mögliche Maßnahmen der Versammlung diskutiert werden. Es ist sehr zu begrüßen, dass neben den drei ständigen Ratsmitgliedern USA, Vereinigtes Königreich und Frankreich auch Deutschland unter den Ko-Sponsoren der Resolution war. Das neue Prozedere kann zu einer häufigeren und resoluteren Anwendung des „Uniting for Peace“-Prinzip[s] führen. In jedem Fall werden die politischen Kosten eines Vetos und somit hoffentlich auch die Anwendungsschwelle grundsätzlich erhöht. [...]

Christoph von Knobelsdorff und Andreas Bummel, „Debatte: Das Vetorecht muss reformiert werden“, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. vom 3. Mai 2022. Online: www.dgvn.de/meldung/debatte-das-vetorecht-im-un-sicherheitsrat-muss-reformiert-werden



✓ Ukrainische und polnische Bürgerinnen und Bürger nehmen an einer Demonstration für Solidarität mit der Ukraine und gegen die russische Invasion teil und feiern den Tag der ukrainischen Einheit; Krakau (Polen), 22. Januar 2023.



Brachliegende Reformbedarfe

Auch deshalb wird die Reform des Sicherheitsrats schon seit Ende der 1990er-Jahre diskutiert (Grafik zu Reformvorschlägen, 7 S. 66). Die Zusammensetzung der P5 spiegelt die Machtverhältnisse der aktuellen internationalen Ordnung nicht im Ansatz wider. Staaten des globalen Südens sind unterrepräsentiert, während die Nordhalbkugel überrepräsentiert ist. Das Vetorecht wird nicht immer im Sinne der kollektiven Sicherheit eingesetzt, sondern auch für nationale Interessen missbraucht. Unzählige Reformversuche sind bisher gescheitert. Seit dem russischen Angriff auf die Ukraine, der aller Welt die Lähmung des Gremiums in vitalen weltpolitischen Krisen vor Augen führte, und dem VN-Zukunftspakt gibt es jedoch neue Reformanstrengungen. Der zwanzig Jahre alte Entwurf der G4-Staaten (Deutschland, Indien, Brasilien und Südafrika) ist beispielsweise wieder höher auf die Agenda der VN gerückt. Seine Umsetzung bleibt unwahrscheinlich, müssten einer Neugestaltung doch Zweidrittel aller VN-Mitgliedstaaten inklusive der P5 zustimmen (Art. 108).

Weltfriedens. Es kann militärische Operationen zur Friedenserzwingung, die Ächtung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Anordnungen zum Schutz von Zivilistinnen und Zivilisten verhindern. Elf der 19 seit 2021 ausgesprochenen Vetos wurden von Russland eingelegt. So konnte Russland die Einrichtung humanitärer Korridore im Jemen oder Sanktionen gegen Syrien ebenso abwenden wie die Verurteilung des russischen Angriffs auf ukrainisches Staatsgebiet. Drei weitere „Neins“ sprachen Russland und die Volksrepublik China gemeinsam aus. Im April 2024 konnte der VN-Sicherheitsrat aufgrund eines US-Vetos den Vorschlag zur Aufnahme Palästinas als Vollmitglied in die Vereinten Nationen nicht beschließen.

Der Sicherheitsrat ist in Fragen von Krieg und Frieden also nur dann handlungsfähig, wenn seine machtvollen ständigen Mitglieder den Willen haben, ihn dazu zu befähigen. Ein Einschreiten des Sicherheitsrats wird aber längst nicht mehr nur durch öffentlich ausgesprochene Vetos verhindert. Die Androhung eines Neins durch ein P5-Mitglied, oftmals im Verborgenen angekündigt, bewirkt bereits, dass Resolutionen gar nicht erst auf der Tagesordnung des Gremiums erscheinen.



Weitere Informationen zum VN-Teilungsplan und zur Staatsgründung Israels: www.bpb.de/238907

Frieden sichern, Frieden konsolidieren: Das Instrumentarium der VN

Anders als im Gründungsvertrag vorgesehen, konnten sich die VN aufgrund des aufkeimenden Ost-West-Konflikts nicht mit den in der Charta vorgesehenen militärischen Fähigkeiten und Kapazitäten bestücken. Doch die Konflikte und Kriege nahmen auf die Blockade der Weltorganisation keine Rücksicht. Nach dem VN-Teilungsplan für Palästina, der Westpalästina in einen palästinensischen und einen jüdischen Staat teilte sowie der Staatsgründung Israels 1948, brach der Nahost-Konflikt aus. Er bedurfte einer Reaktion der Vereinten Nationen. Aus der Not heraus wurde der Instrumentenkasten der VN-Friedenssicherung entwickelt, der uns in den Medien oftmals als VN-Blauhelme oder *Peacekeeping* begegnet.

Die VN-Friedenssicherung entwickelte sich in drei Phasen: Gründung in den 1940er- und 1950er-Jahren, Etablierung zur Zeit der Bipolarität und Ausdifferenzierung seit 1990. Die Entwicklungsgeschichte wurde durch drei Faktoren stark beeinflusst: durch den jeweiligen Zustand der Vereinten Nationen, die weltpolitischen Umbrüche und den Wandel des Konflikt- und Kriegsgeschehens. Heute sind die VN-Friedensoperationen, also die zivil-militärische Präsenz der Weltorganisation vor Ort, ein zentrales und sehr bekanntes Tätigkeitsfeld der Vereinten Nationen.

Generationen des *Peacekeeping*

In der deutschsprachigen Literatur hat sich durchgesetzt, von den vier Generationen der Friedenssi-

Das Veto im VN-Sicherheitsrat

Die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats können durch ihr Veto eine Beschlussfassung in Sachfragen verhindern.

Veto eingelegt durch	1946 – 1955	1956 – 1965	1966 – 1975	1976 – 1985	1986 – 1995	1996 – 2005	2006 – 2015	2016 – 2024	insgesamt
USA	–	–	12x	31x	24x	10x	3x	7x	87x
UdSSR/ Russland	80x	26x	7x	6x	2x	1x	10x	24x	156x
Großbritannien	–	3x	10x	11x	8x	–	–	–	32x
Frankreich	1x	2x	2x	9x	3x	–	–	–	17x
China*	1x	–	2x	–	–	2x	6x	10x	21x

*1946–1971 Taiwan, seit 1972 VR China

Quelle: Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild: 615512; UN-Sicherheitsrat, Global Policy Forum

cherung zu sprechen, um dem bunten Werkzeugkasten des *Peacekeeping* Rechnung zu tragen:

- rein militärisches und beobachtendes *Peacekeeping* (1. Generation)
- um zivile Aufgaben erweitertes *Peacekeeping* (2. Generation)
- robustes, weil militärisch erstarktes *Peacekeeping* (3. Generation)
- sich der Wiederherstellung ganzer staatlicher Ordnungen widmendes *Peacekeeping* (4. Generation)

Die Militärbeobachter der ersten Generation sind unbewaffnete und unparteiliche Soldatinnen und Soldaten, die als Puffer zwischen den Streitparteien stehen und Waffenstillstandslinien beobachten. Sie wurden in den 1950er-Jahren unter maßgeblicher Mitwirkung von VN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld (1953–1961) kreiert. Er selbst bezeichnete die Erfindung der Friedenssicherung als „kopernikanische Wende in der VN-Strategie“. Seit dieser Zeit gelten goldene Regeln in der Friedenssicherung, die erst durch den starken Wandel des *Peacekeeping* seit Mitte der 1990er-Jahre angepasst werden mussten:

1. Die Voraussetzung für die Stationierung von VN-Truppen ist ein tragfähiger Waffenstillstand. Die Grundmaxime lautet: „*There is no peacekeeping if there is no peace to keep*“ („Es gibt keine Friedenssicherung, wenn es keinen Frieden zu bewahren gibt“).
2. Für deren Stationierung ist der Konsens der beteiligten Parteien Voraussetzung. Denn sie sind eine zeitlich begrenzte Unterstützungsmaßnahme im Notfall und keine dauerhafte Besatzungsmacht.
3. Sie müssen immer als unparteiliche Dritte zu erkennen sein. Sie tragen zwar die Uniform ihres Herkunftslandes, aber dennoch einen VN-Helm und benutzen weiße VN-Fahrzeuge als Zeichen ihrer Unparteilichkeit.
4. Den Soldaten ist der Einsatz von Gewalt nur zur Selbstverteidigung erlaubt. Sie sind entweder gar nicht oder nur leicht bewaffnet.
5. Die VN-Truppe untersteht dem Kommando der Vereinten Nationen.
6. Von den goldenen Regeln ausgenommen sind Maßnahmen der militärischen Friedenserzwingung, an denen jedoch äußerst selten VN-geführte Truppen beteiligt sind, auch wenn diese Zwangsmaßnahmen vom VN-Sicherheitsrat autorisiert werden müssen.

Zur Zeit der weltpolitischen Spaltung wurde vom Instrument der Friedenssicherung selten Gebrauch gemacht. Die Vereinten Nationen hatten nur zehn Beobachtermissionen und acht *Peacekeeping*-Operationen ins Leben gerufen. Mit den Missionen in Angola und Namibia wurde der Instrumentenkasten der Friedenssicherung Ende der 1980er-Jahre um eine zivile Komponente erweitert (2. Generation). In Angola, einem von Bürgerkrieg und einem Stellvertreterkrieg der USA und UdSSR zerrütteten Land, stellte die VN-Truppe UNAVEM den Rückzug der kubanischen Truppen sicher. Namibia wurde durch die VN-Mission UNTAG in die Unabhängigkeit begleitet. Das zivile, polizeiliche und militärische

Meilensteine und wichtige Ereignisse der VN-Friedenssicherung



Quelle: Eigene Darstellung nach Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.): UN-Basis-Informationen 59, Berlin 2018, S. 2. Online: www.dgvn.de/publications/PDFs/Basis_Informationen/BI_59_UN-Friedensmissionen_web.pdf

VN-Personal erfüllt seitdem zahlreiche Funktionen, um dem Staat auf dem Weg zu Stabilität, Sicherheit und Frieden zu helfen. Sie organisieren Wahlen, die Rückführung und Wiederansiedelung von Flüchtlingen, die Verteilung der humanitären Hilfe, den Aufbau des staatlichen Verwaltungs-, Polizei- und Militärapparats. Sie sind für die Entwaffnung, Demilitarisierung und Repatriierung (= Zurückführung aus dem Ausland in die jeweilige Heimat) von Rebellen verantwortlich. Dabei verschwimmen die Grenzen zwischen dem eher militärischen *Peacekeeping* und dem zivil-politischen *Post-Conflict Peacebuilding* (Friedenskonsolidierung).

Die enge Verzahnung dieser Politikfelder soll signalisieren, dass beispielsweise ohne Menschen-

»*There is no peacekeeping if there is no peace to keep*«

rechte keine dauerhafte Sicherheit möglich ist, und ohne Sicherheit keine menschenrechtlich vertretbare Lage hergestellt werden kann. In den politischen Institutionen des VN-Sekretariats findet dieses Konzept neuerdings ganz explizit seine Entsprechung. Denn die für Friedensoperationen zuständige Abteilung (*Department for Peace Operations, DPA*) und die Abteilung für politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (*Department for Political Affairs and Peacebuilding, DPPA*) sind in vielen Querschnittsfragen eng verbunden worden.

Nach dem Ende des Kalten Krieges erlebte die VN-Friedenssicherung eine Hochphase, denn die Vereinten Nationen waren erstmals in ihrer Geschichte voll handlungsfähig. Zudem veränderte sich das Konfliktgeschehen grundlegend. Wurden bis 1945 80 Prozent aller Kriege zwischen Staaten

ausgetragen, so sind Kriege und Konflikte heute zu 97 Prozent innerstaatlicher Natur. Tief verwurzelte ethnische, nationalistische und religiöse Konflikte und Fehler aus der Phase der Entkolonialisierung traten nach Ende der Bipolarität an die Oberfläche und entwickelten sich schnell zu Bürgerkriegen. Die Vereinten Nationen waren schon zu Beginn der 1990er-Jahre in Somalia, Ruanda und Jugoslawien über alle Maße gefordert. In Somalia, das seit 1988 einen blutigen Bürgerkrieg erlebte, reagierten die Vereinten Nationen so spät auf den Konflikt, dass Kampfhandlungen, Plünderungen und der Zusammenbruch des Gesundheitssystems zu einer Hungersnot führte, die bis zu 4,5 Millionen Menschen betraf. In Ruanda kam es 1994 zu einem Völkermord der Hutu-Mehrheit gegen die Tutsi-Minderheit, in der binnen 100 Tagen mehr als 75 Prozent der Tutsi ermordet wurden. Nach dem Niedergang

Hochphase der VN-Friedenssicherung in den 1990er-Jahren

VN-Missionen weltweit



Dargestellt sind ausgewählte Ziele

Mitarbeitende: Soldat/-innen, Beobachter/-innen, Polizei etc.

Budget in Millionen US-Dollar: jeweils Juli 2021 bis Juni 2022 bzw. *Jan. bis Dez. 2021

1 Kosovo

UNMIK
Ziel: Sicherheit, Stabilität und Menschenrechte fördern

Einsatz seit: Juni 1999
Mitarbeitende: 352
Budget: 44 Mio. \$

2 Zypern

UNFICYP
Ziel: politische Einigung, Waffenstillstand überwachen, humanitäre Maßnahmen

Einsatz seit: März 1964
Mitarbeitende: 1017
Budget: 58 Mio. \$

3 Libanon

UNIFIL
Ziel: Waffenstillstand überwachen, Versorgung der Bevölkerung gewährleisten

Einsatz seit: März 1978
Mitarbeitende: 10365
Budget: 510 Mio. \$

4 Nahost

UNTSO
Ziel: Stabilität fördern, Waffenstillstand überwachen

Einsatz seit: Mai 1948
Mitarbeitende: 380
Budget: 37 Mio. \$*

5 Syrien (Golan)

UNDOF
Ziel: Waffenstillstand und Rückzugsabkommen überwachen

Einsatz seit: Mai 1974
Mitarbeitende: 1331
Budget: 66 Mio. \$

6 Indien/Pakistan

UNMOGIP
Ziel: Waffenstillstand zwischen beiden Ländern überwachen

Einsatz seit: Januar 1949
Mitarbeitende: 104
Budget: 11 Mio. \$*

7 Sudan (Abyei)

UNISFA
Ziel: Demilitarisierung, Grenze beobachten, humanitäre Hilfe gewährleisten

Einsatz seit: Juni 2011
Mitarbeitende: 3388
Budget: 281 Mio. \$

8 Südsudan

UNMISS
Ziel: Bevölkerung u. Menschenrechte schützen, Friedensabkommen voranbringen

Einsatz seit: Juli 2011
Mitarbeitende: 17 954
Budget: 1202 Mio. \$

9 Dem. Rep. Kongo

MONUSCO
Ziel: Bevölkerung schützen, Stabilität u. Frieden vorantreiben

Einsatz seit: Juli 2010
Mitarbeitende: 17 753
Budget: 1123 Mio. \$

10 Zentralafr. Republik

MINUSCA
Ziel: Bevölkerung schützen, Stabilität fördern

Einsatz seit: April 2014
Mitarbeitende: 18 448
Budget: 1117 Mio. \$

11 Westsahara

MINURSO
Ziel: Unabhängigkeits-Referendum für Westsahara vorbereiten

Einsatz seit: April 1991
Mitarbeitende: 468
Budget: 61 Mio. \$

Eigene Darstellung nach © picture alliance/dpa/dpa-infografik GmbH | dpa-infografik GmbH; Quelle: UN

Stand: November 2023 oder jüngster verfügbarer

der Sowjetunion zerbrach der Vielvölkerstaat Jugoslawien. Die Jugoslawienkriege dauerten bis Ende der 1990-Jahre. Auch hier kam es zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Völkermord. Diese Konflikte überforderten die Vereinten Nationen, deren Kapazitäten und Fähigkeiten begrenzt und vom Willen der Mitgliedstaaten abhängig sind.

Die VN-Missionen führten zu verheerenden Misserfolgen, teilweise sogar zur Konfliktverschärfung. Der Werkzeugkasten des *Peacekeeping* wurde erweitert, um die Blauhelme mit der nötigen Durchsetzungskraft auszustatten. Mit sogenannten „robusten Mandaten“ autorisiert, haben die Blauhelme die Erlaubnis, militärisch einzugreifen, sollte das Mandat der VN zu schützen und durchzusetzen sein. Seit einigen Jahren dürfen VN-Soldatinnen und -Soldaten auch dann Gewalt anwenden, wenn es gilt, die Zivilbevölkerung zu schützen (*Protection of Civilians*, PoC). Diese Entwicklung korrespondiert mit dem Konzept der menschlichen Sicherheit und der Norm der Schutzverantwortung. Heute sind fast alle Operationen mit einem solchen



Am 15. Dezember 2023 kehren die letzten Soldatinnen und Soldaten der VN-Friedensmission MINUSMA aus Mali nach Deutschland zurück; Wunstorf, Niedersachsen.

Die Bundeswehr im internationalen Einsatz

Aktuell sind über **1000 deutsche Soldatinnen und Soldaten** im Ausland eingesetzt.



Region	Name (Einsatzbeginn)	Truppenstärke	Obergrenze	Auftrag
1 Rotes Meer	EUNAVFOR Aspides (2024)	15	700	Schutz der Freiheit der Schifffahrt (EU)
2 Mittelmeer	Sea Guardian (2016)	35	550	Seeraumüberwachung (NATO)
3 Jordanien/Irak	CD/CBI (2015)	338	500	Bekämpfung der Terrororganisation IS (Anti-IS-Koalition)
4 Kosovo	KFOR (1999)	297	400	Überwachung der Entmilitarisierung (NATO)
5 Libanon	UNIFIL (2006)	263	300	Seeraumüberwachung (UN)
6 Mittelmeer	EUNAVFOR MED Iriini (2020)	15	300	u.a. Umsetzung des Waffenembargos (EU)
7 Bosnien-Herzegow.	EUFOR Althea (2022)	35	50	Stabilisierung, Ausbildung (EU)
8 Südsudan	UNMISS (2011)	15	50	Schutz der Zivilbevölkerung (UN)
9 Westsahara	MINURSO (2013)	4	4	Überwachung d. Waffenstillstands (UN)

Eigene Darstellung nach © picture alliance/dpa/dpa Grafik | dpa-infografik GmbH und Bundeswehr www.bundeswehr.de/de/151670-151670

Stand: Mai 2025



✓
VN-Einsatz in Westsahara im Dezember 2023

VN-Truppen in quasi-staatlicher Funktion

robusten Mandat ausgestattet. Dadurch wurden die goldenen Regeln der Friedenssicherung sukzessive aufgeweicht.

Die Problematik der zerfallenden Staatlichkeit in Afrika und dem ehemaligen Jugoslawien brachte es zusätzlich mit sich, dass die VN-Blauhelme oft in Staaten eingesetzt sind, die nicht mehr zweifelsfrei als „Staaten“ bezeichnet werden können oder gerade erst im Staatsentstehen begriffen sind. In solchen Einsatzgebieten hat die VN-Truppe nicht nur die erweiterten Aufgaben und ein robustes Mandat, sondern übernimmt quasi-staatliche, treuhänderische Funktionen (wie seit 1999 im Kosovo). Immer stärker arbeitet die VN daran, die verschiedenen Einsatzkräfte mit ihren unterschiedlichen Aufträgen in ein gemeinsames politisch-strategisches Management einzupassen. In diesen sogenannten „integrierten Missionen“ arbeiten militärische, polizeiliche und zivile Kräfte Hand in Hand. Sie stimmen ihre Aufgaben nicht nur aufeinander ab, sondern bemühen sich, eine operative Einheit zu bilden und sich im Sinne einer gemeinsamen Vision zu engagieren. Eine scharfe Trennung zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung ist in diesen Missionen nicht mehr möglich. Die Grenzen zwischen den Generationen verschwimmen. Das Regime der VN-Friedenssicherung ist eben kein strategisch geplantes und am Reißbrett entworfenes Konzept, sondern ein organisch gewachsenes und facettenreiches Instrument, mit allen daraus erwachsenden Defiziten.

Große Friedensoperationen wie im Sudan sind multidimensional, zivil-militärisch und vernetzt. Der Sudan ist seit Ende der 1990er-Jahre der Schauplatz vieler großer Konflikte, teils um Ressourcen, teils um Land und Ethnien. In der Region Darfur wurden völkermordähnliche Zustände beobachtet, auf die die Vereinten Nationen spät reagierten. Die VN-Truppen müssen vor allem im Südsudan auch

Friedenskonsolidierung, das übergeordnete Ziel eines jeden VN-Einsatzes, betreiben. Immer stärker verlegen die VN ihren Fokus ganz weg von den militärischen Missionen hin zu politischen Missionen.

Kurzer Blick auf ein großes Feld: Die Defizite

Die erfolglosen, in den 2000er-Jahren begonnenen VN- und NATO-Missionen beispielsweise im Sudan und in Afghanistan sowie die allgemeine politische Großwetterlage, die keine neuen großen Missionen zulässt, zwingen die VN zum Umdenken. Schon lange wurde keine VN-Friedensoperation mehr mandatiert. Im Gegenteil, es entsteht angesichts der nur elf Missionen (Stand: Januar 2025) der Eindruck, die VN-Friedenssicherung schrumpfe sich gesund. Dem geht eine lange Geschichte der Defizite voraus. Die Grundprobleme der Friedenssicherung sind mangelnde Kapazitäten in den Einsatzgebieten und im New Yorker VN-Hauptquartier. Zu wenig Geld, zu wenig Personal sowie eine zu schlechte Ausstattung der Truppe ist das dominierende Defizitbündel. Im Vergleich mit den anderen Friedenssicherungsanbietern wie der NATO oder der EU schneidet die VN-Friedenssicherung schlecht ab. Oftmals führen lange Stehzeiten der Militärs aufgrund von Personalmangel, die schlechte Ausstattung und fehlende Einsatzvorbereitung zu eklatantem Fehlverhalten der Blauhelme oder Gewalt gegen eben diese.

Eine nachhaltige Behebung vieler dieser Mängel wäre realistisch, wenn ein weiteres Defizit, die Rollenverteilung zwischen Truppenstellern und Zahlern, beseitigt werden könnte. Die Truppen in VN-Friedensoperationen setzen sich hauptsächlich aus den wenig entwickelten Staaten Südasiens und Afrikas zusammen. Die fünf größten Truppensteller waren 2024 Bangladesch, Ruanda, Äthiopien, Nepal und Indien. Sie profitieren von den vergleichsweise hohen Beträgen, die ihnen die VN für den Einsatz ihrer Kräfte erstatten. Die westlichen Staaten, insbesondere auch Deutschland, sind mit der Bereitstellung von militärischem und zivilem Personal eher zurückhaltend. Die Einsätze sind in der Bevölkerung nicht beliebt, sie sind selten plan- und absehbar, oftmals eskalieren sie, realistische Exit-Strategien sind selten. Allerdings sind die westlichen Staaten in VN-autorisierten, aber NATO- und EU-geführten Einsätzen aktiv.

Das Budget für das *Peacekeeping* setzt sich wie der reguläre VN-Haushalt aus den Pflichtbeiträgen der Mitgliedstaaten zusammen, die sich im Wesentlichen aus deren Bruttoinlandsprodukten ergeben. Dabei erhalten weniger entwickelte Länder Rabatte von bis zu neunzig Prozent auf ihre Anteile am regulären Haushalt, während die prozentualen Beiträge von Industrieländern wie Deutschland, Japan, Kanada, Norwegen oder Schweden unverändert bleiben. Die durch die Rabatte entstehenden Differenzen tragen die P5.

Es gibt also deutliche Unterschiede zwischen den oft ärmeren Truppenstellern und den reicheren bzw. mächtigeren Staaten, die ihre eigenen Streitkräfte ungern im VN-Rahmen einsetzen. Daran

können und konnten auch die vielen wichtigen Reformen und Neukonzeptionen, allen voran die Agenda für den Frieden (1992), der Brahimi-Bericht (2000) und die „New Agenda for Peace“ (2023) (noch) nichts ändern.

Fazit: Prävention und das Primat des Politischen – Herausforderungen der Zukunft

Politische Akteure in den VN fordern schon seit geraumer Zeit, dass sich die VN-Friedensoperationen hin zu einem politisch-nachhaltigen Friedenskonzept bewegen müssten.

Es gilt das Primat des Politischen, das heißt, dass politische Entscheidungen und Ziele über wirtschaftliche, rechtliche oder soziale Aspekte gestellt werden und diese im Zweifelsfall dominieren. Es ist das Ziel der Vereinten Nationen, Konflikte nicht einzudämmen oder einzufrieren, sondern die Wurzeln des jeweiligen Konflikts dauerhaft und nachhaltig zu beseitigen sowie „critical junctures“ (= Wendepunkte: kurzfristige Ereignisse, die den Konfliktverlauf langfristig beeinflussen) vor Ausbruch von Konflikten zu identifizieren.

Friedensoperationen sind ein militärisches Instrument, um politische Lösungen zu erreichen. Aber die Wirkung von Friedensoperationen auf den politischen Konfliktlösungsprozess muss verbessert werden. Deshalb wird sowohl auf Feldebene als auch im Hauptquartier in New York daran gearbeitet, die sicherheitspolitisch-militärische und die zivil-humanitäre Ebene der Friedenskonsolidierung stärker zu vernetzen und sich auf politische Missionen zu verlegen. Im Zentrum dieses Schaffens steht eine derzeit unter Revision befindliche „Peacebuilding“-Architektur, deren Herzstück das Koordinierungs- und Beratungsorgan „Kommission für Friedenskonsolidierung“ (*Peacebuilding Commission, PBC*) ist.

Nachhaltige und ganzheitliche Friedenskonzepte setzen einerseits auf das Primat des Politischen, andererseits auf frühzeitige Prävention in den von Instabilität betroffenen Gesellschaften, die zudem stärker in die Friedenskonsolidierung und in Aufbaumaßnahmen einbezogen werden sollen. Generalsekretär Guterres wies in der Reformagenda „Our Common Agenda“ (2021) wiederholt auf den Umstand hin, dass niederschwelliger Gewalt in Gesellschaften präventiv begegnet werden müsse, da gesellschaftlich akzeptierte Alltagsgewalt die Schwelle zum gewaltsamen Konflikt senke. An dieser Stelle verschränken sich Maßnahmen zur Genderngerechtigkeit und Demokratieförderung mit Konzepten der Friedenssicherung und -konsolidierung zu einem Weg, nachhaltigen Frieden zu ermöglichen. Frieden und Sicherheit sollten immer von der jeweiligen Gesellschaft aus gedacht werden. Deshalb sind Konzepte wie die globale Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ oder die „Jugend,

Frieden und Sicherheit“-Agenda ein wichtiger Baustein für stabile und sichere Gesellschaften.

Wo stehen die Vereinten Nationen 80 Jahre nach ihrer Gründung im Bereich „Frieden und Sicherheit“? Normativ hat sich viel getan: Die Vereinten Nationen streben nach einem positiven Frieden, durch den strukturelle Gewalt der Vergangenheit angehört. Die Idee der Sicherheit erstreckt sich auf den Schutz des Individuums und Frieden wird ganzheitlich und nachhaltig begriffen. Sogar Geschlechter- und Generationengerechtigkeit werden mitgedacht. Wie so häufig sind die Vereinten Nationen in der Welt der Ideen Vorreiter. Allerdings hapert es in der Umsetzung. Die idealistischen Ziele werden angesichts der Herausforderungen der politischen Realität bis zur Unkenntlichkeit geschliffen.

Im Institutionengefüge, allen voran im VN-Sicherheitsrat knirscht es. Anstrengungen zur Reform des Sicherheitsrats, jüngst wieder vermehrt vorangetrieben, sind angesichts der Vetoposition der fünf ständigen Mitglieder wenig aussichtsreich. Das Regime der VN-Friedensoperationen hat schwere systemische Defizite und wird angesichts der sicherheitspolitischen Lage in den Konfliktgebieten aufgeben. Nachhaltige Sicherheit zu gewährleisten bedeutet, dass alle Kapazitäten der VN-Truppen im Kontinuum zwischen dem Schutz der Zivilbevölkerung und dem Aufbau eines funktionierenden Staates aufgebraucht sind, ganz zu schweigen vom stetig sinkenden VN-Budget, das keinen allzu großen Handlungsspielraum lässt.

Nach 80 Jahren stellt sich die Frage, ob und wie lange die VN noch der Dreh- und Angelpunkt der internationalen Sicherheitsarchitektur sein werden. Doch diese Frage wird – allem Anschein nach – nicht im VN-Hauptquartier in New York, sondern in den wenigen mächtigen Hauptstädten dieser Welt entschieden.

Im Sicherheitsrat der VN knirscht es



Peacekeeperinnen und Peacekeeper trainieren in Westsahara für ihren Einsatz, Dezember 2023. In den vergangenen Jahren wurde der Anteil weiblicher Peacekeeper bei VN-Missionen gezielt erhöht.

Hintergrund Jugoslawienkrieg

Mit der Entsendung von UN-Truppen im Rahmen der „United Nations Protection Force“ (UNPROFOR) reagierte der UN-Sicherheitsrat auf die militärischen Konflikte im Zerfallsprozess der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien zu Beginn der 1990er Jahre. Der Vielvölkerstaat Jugoslawien bestand bis zu seiner Auflösung 1992 aus den sechs Teilrepubliken Kroatien, Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien. In Serbien existierten zudem die autonomen Provinzen Kosovo und Vojvodina.

Nach dem Tod des Staatspräsidenten Josip Broz Tito im Mai 1980, der wie kein anderer das sozialistische Jugoslawien repräsentiert hatte, verlor der Vielvölkerstaat zunehmend an Zusammenhalt. Schließlich brach zu Beginn der 1990er Jahre das multiethnische sozialistische Staatsgebilde unter brutalen nationalistischen Konflikten auseinander.

Bis Ende 1991 waren alle internationalen Vermittlungsversuche erfolglos. Anfang 1992 unterzeichnete der serbische Präsident Milošević unter US-Vermittlung einen Waffenstillstand. Am 21. Februar 1992 beschloss der UN-Sicherheitsrat, die Friedenstruppe „United Nations Protection Force“ (UNPROFOR) zu entsenden. Zunächst angelegt auf die Dauer von zwölf Monaten wurde ihr Mandat immer wieder verlängert. Die maximale Truppenstärke betrug etwa 38.600 Armeegehörige, darunter internationale Beobachter sowie zivile Polizeibeamte.

Die UNPROFOR war kein Kampfeinsatz. Anfangs hatte die UN-Truppe einen reinen Beobachterstatus für Kroatien. Erst als die Kämpfe sich auf bosnischen Boden verlagerten, weitete sich das Einsatzgebiet der UNPROFOR aus. Auch ihre Aufgaben wandelten sich. Sechs Monate nach Beginn der UNPROFOR-Mission entschied der UN-Sicherheitsrat, UNPROFOR in eine Friedenssicherungstruppe zu verwandeln. Sie sollte ermöglichen, den Balkan zu stabilisieren und Friedensverhandlungen zu führen.

Aufgabe der UNPROFOR war es Schutz-zonen (UNPA) für Menschen, die vor dem Krieg und ethnischen Säuberungen Zuflucht suchten, einzurichten. Außerdem sollten sie die Demilitarisierung der UNPAs und der Prevlaka-Halbinsel sicherstellen, Flugverbotszonen einrichten und humanitäre Hilfe sicherstellen.

Die Kämpfe hielten dennoch an und eskalierten vor allem auf bosnischem Gebiet. Eine Friedenssicherung war somit nicht möglich, da kein Frieden herrschte. Für militärische Einsätze war die UNPROFOR allerdings weder befugt noch ausgestattet.

Dadurch hatte sie wenig Handlungsspielraum und war auf die Zusammenarbeit mit den Parteien vor Ort angewiesen. Zudem fehlte es an Personal um die Schutz-zonen wirksam zu verteidigen.

Der Friedenssicherungseinsatz erwies sich als eine äußerst unsichere und schwer zu erfüllende Aufgabe. Teilweise war den Truppen vor Ort nicht klar, wo die Grenzen

von Schutz-zonen verliefen und was deren Verteidigung eigentlich bedeutete. Schließlich verlor die UN sogar einige Schutz-zonen an Kriegsparteien. Außerdem hielt die von der UN proklamierte Unparteilichkeit UNPROFOR davon ab, sich stärker in Konflikte vor Ort einzumischen.

Am 1. März 1992 stimmte die kroatische und muslimische Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas in einem Referendum für die Abspaltung Bosnien-Herzegowinas von Jugoslawien. Etwa einen Monat später wurde die Unabhängigkeit Bosnien-Herzegowinas ausgerufen. Die bosnischen Serben dagegen wollten einen Verbleib in der jugoslawischen Föderation. Die Kämpfe zwischen Jugoslawischer Volksarmee und diversen paramilitärischen Gruppen eskalierten.

Im Mai proklamierten bosnische Serben die Republik Srpska und wählten Radovan Karadžić zum Präsidenten. Bereits im April hatten bosnisch-serbische Truppen begonnen, Sarajevo zu belagern. Die Belagerung dauerte fast vier Jahre und kostete mehr als 10.000 Menschen das Leben. Die UNPROFOR sicherte in dieser Zeit den Flughafen von Sarajevo, um humanitäre Hilfe für die Stadt und ihre Umgebung zu gewährleisten. Erst mit dem Eingreifen der NATO mit Luftangriffen 1995 zogen sich die bosnisch-serbischen Truppen zurück.

Die bosnischen Serben und Serbinnen wollten ein geeintes serbisches Gebiet im Osten Bosniens schaffen. Die Kleinstadt Srebrenica war dafür strategisch wichtig. Für viele bosnische Muslime war sie jedoch zum Zufluchtsort geworden. Die UN hatte Srebrenica zur Schutz-zone erklärt.

Etwa 42.000 Menschen, darunter 36.000 Flüchtlinge, hielten sich in der Stadt auf, als diese am 11. Juli 1995 von bosnisch-serbischen Truppen unter Ratko Mladić eingenommen wurde. Die rund 350 niederländischen UN-Soldaten und UN-Soldatinnen leisteten – auch weil das Mandat und die





✓ Schwedische und dänische VN-Soldaten der UNPROFOR passieren Anfang März 1994 in einem gepanzerten Fahrzeug auf ihrem Weg zum Flughafen von Tuzla eine Gruppe bosnischer Soldaten.

Ausrüstung dies nicht erlaubten – keine Gegenwehr. Etwa 25.000 Menschen flüchteten in eine sechs Kilometer entfernte UN-Basis, fanden aber auch dort keinen Schutz. Die bosnisch-serbischen Truppen trennten Männer von Kindern und Frauen. Mindestens 7.000 muslimische Jungen und Männer wurden anschließend getötet. Inzwischen wurden mehr als 6.800 Überreste der Ermordeten exhumiert, davon viele mithilfe von DNA-Proben identifiziert. Das Massaker in Srebrenica gilt als das schlimmste Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.

Mit dem Friedensvertrag von Dayton vom 14. Dezember 1995 endete der Krieg in Bosnien-Herzegowina, in dem Gebiet wurden die zwei Teilrepubliken Srpska und Bosnien und Herzegowina eingerichtet.

Für die Verbrechen in Srebrenica wurden 20 Personen vor dem Internationalen Strafgerichtshof angeklagt, darunter der serbische Präsident Slobodan Milošević, der vor der Urteilsverkündung starb, und der bosnische Serbenführer Radovan Karadžić. Er wurde des Völkermords für schuldig gesprochen und erhielt eine 40-jährige Haftstrafe. [...] Gegen die niederländischen UN-Soldaten und UN-Soldatinnen wurde kein Verfahren eröffnet. Ein Zivilgericht in Den Haag befand den niederländischen Staat aber für mitschuldig am Tod von 300 Opfern des Massakers.

Die UNPROFOR markierte den Beginn einer Krise der UN-Friedenseinsätze. Der Friedenseinsatz wird rückblickend als

dem Konflikt nicht angemessen eingeschätzt. Als Konsequenz aus den Geschehnissen in Srebrenica hat sich der Charakter der UN-Missionen verändert: Ein Mandat enthält nun meist auch ein robustes militärisches Vorgehen. Auch die NATO reagiert seither schneller und massiver mit militärischen Maßnahmen.

Die Beteiligung Deutschlands an der UNPROFOR 1995 markierte einen Paradigmenwechsel in der Rolle der Bundeswehr. Möglich wurde der Einsatz nachdem das Bundesverfassungsgericht 1994 geurteilt hatte, Auslandseinsätze seien dann verfassungskonform, wenn sie unter UN-Mandat und zur Wahrung des Friedens stattfinden, und wenn der Bundestag dem Einsatz zustimme. Der Deutsche Bundestag entschied daraufhin am 30. Juni 1995 für eine Beteiligung an der UNPROFOR. Vom 8. August bis 19. Dezember 1995 waren Soldaten der Bundeswehr an der UNPROFOR beteiligt.

Auch bei den Nachfolgemissionen unter der Leitung der NATO – der IFOR (Implementation Force) 1995, der SFOR (Stabilisation Force) 1996 und der EUFOR (European Union Force) ALTHEA ab 2004 – wurden Bundeswehrsoldaten und -soldatinnen eingesetzt. Seitdem ist die Bundeswehr fast ununterbrochen an Auslandseinsätzen beteiligt.

bpb (Hrsg.), „Vor 25 Jahren: UN-Sicherheitsrat beschließt Friedensmission UNPROFOR für Kroatien und Bosnien-Herzegowina“, Hintergrund aktuell vom 20. Februar 2017. Online: www.bpb.de/242979

Hintergrund Sudan

Der Sudan erlebt nach der Spaltung des Militärregimes im April 2023 den brutalsten Bürgerkrieg seiner Geschichte. Über 10 Mio. Menschen sind auf der Flucht. Eine Lösung der seit den 1970er-Jahre andauernden bewaffneten Konflikte ist nicht in Sicht.

[...] Seit der Unabhängigkeit des Sudan 1956 werden die internen Konflikte und Kriege entlang **dreier großer Konfliktlinien** ausgetragen: Im **ersten Konflikt** stehen sich auf der einen Seite die Kräfte des Regimes, das von der „Islamischen Bewegung“ und dem Militär getragen wird, und auf der anderen Seite die traditionellen politischen Eliten sowie zivilgesellschaftliche und demokratische Akteure gegenüber. Die traditionellen Eliten sind mit den beiden großen gemäßigten religiösen Sekten der Umma und der Khatmiyya verbunden. Der Machtkonflikt wurde vor allem durch die Islamisierung des politischen Lebens und die Einführung des islamischen Strafrechts (Scharia) seit 1983 verschärft. Die **zweite Konfliktlinie** verläuft zwischen den Eliten in Khartum und den Regionen des Landes. Besonders Darfur, Süd-Kordofan (Nubaberge) sowie der Süd- und der Ostsudan sind von der extremen ökonomischen und politischen Benachteiligung und Marginalisierung betroffen.

Der **dritte Konflikt** besteht zwischen den besitzenden Schichten und der großen Mehrheit der Bevölkerung. Während in Khartum und anderen größeren Städten eine Mischung aus urbanen Brotunruhen und politischem Protest vorherrscht, besteht in den Regionen eine komplexe Gemengelage. Dort wird der Zentrum-Peripherie-Konflikt von vielfältigen Landnutzungskonflikten zwischen viehzüchtenden Nomaden und sesshaften Ackerbauern überlagert, die sich infolge langer Dürreperioden und zunehmender Desertifikation seit Mitte der 1980er Jahre massiv verschärft haben. Die politische und sozio-ökonomische Ausgrenzung breiter Bevölkerungsgruppen wird durch die Auswirkungen des globalen Klimawandels noch zusätzlich verschärft.

In den drei Konflikten geht es um die Teilhabe an den wirtschaftlichen Ressourcen des Landes. Die vorherrschende Rentenökonomie begünstigt die Kräfte des Regimes, die weiterhin die Ausbeutung und Verwertung der Öl- und Goldvorkommen kontrollieren. Besonders der Beginn der Ölförderung in Sudan in den 2000er Jahren verschaffte dem Regime eine starke wirtschaftliche Basis. Die traditionellen Eliten in den Regionen, die Protestbewegungen und Rebellengruppen fordern einen gerechten Anteil an den Einnahmen. Besonders die Rebellengruppen finanzieren sich aus der langjährigen humanitären Hilfe aus dem Ausland, die die Situation in den von ihnen gehaltenen Gebieten stabilisiert, wodurch sich die Konflikte verlängern.

In den Protesten von 2018 und 2019, die maßgeblich von den Berufsgenossenschaften getragen wurden, bildete sich ein prekäres Bündnis zwischen verschiedenen Konfliktparteien in der Hauptstadt und den Regionen heraus, das den Sturz des langjährigen Diktators Omer al-Bashir am 11. April 2019 durch die eigenen Armee und die RSF ermöglichte. Doch wandten sich die Streitkräfte schnell wieder gegen die zivilen Reformkräfte. Armee und RSF gingen mit massiver Gewalt gegen die Demonstranten vor. Bei dem „Massaker von

Khartum“ am 3. Juni 2019 wurden mindestens 70 Zivilisten ermordet. Um die Situation zu beruhigen, setzte das Putschregime eine zivile Regierung unter Premierminister Abdalla Hamdok ein. Doch de facto wurde die Regierung weiterhin vom Militär kontrolliert, das 2021 erneut gegen Hamdok putschte.

Nach dem Ausbruch der Kämpfe in Khartum hatten es die unterschiedlichen bewaffneten Gruppen in Darfur lange geschafft, größere Kriegshandlungen abzuwenden, in dem sie sich mit der Unterstützung traditioneller Führer gegen die RSF zusammenschlossen. Nach dem Bruch des Bündnisses im Frühjahr 2024 kam es zu abscheulichen Massakern der RSF an der Zivilbevölkerung. Das Wüten der RSF führte zu einer ungewöhnlichen Allianz mehrerer darfurischer Rebellengruppen und der sudanesischen Armee, die sich noch vor wenigen Jahren erbittert bekämpft hatten, um die norddarfurische Stadt El Fasher gegen die RSF zu verteidigen. Doch auch die Bombardierung der Stadt durch die SAF (Sudanese Armed Forces, Streitkräfte des Sudan) forderte große zivile Opfer. [...]

Nach dem Sturz von Diktator al-Bashir und der Einsetzung einer zivilen Regierung wurde nach schwierigen Verhandlungen im UN-Sicherheitsrat am 31. Dezember 2020 mit der Resolution 2524 die UNITAMS (United Nations Integrated Transition Assistance Mission) als zivile Nachfolgemission der UNAMID ab 2021 beschlossen. Der sudanese Premier Hamdok und die zivilen Kräfte seiner Regierung hatten sich hingegen für eine robustere Mission, d.h. mit mehr militärischen Fähigkeiten und weitreichenderen Befugnissen, v.a. zum Schutz der Zivilbevölkerung, ausgesprochen. Der Schutz der Zivilbevölkerung in Darfur wie im gesamten Sudan, zuletzt eine Kernaufgabe der UNAMID, ging damit in die Verantwortung der sudanesischen Regierung über.

Nach dem Ausbruch des Bürgerkrieges 2023 konnte die UNITAMS ihre Tätigkeit kaum mehr vernünftig ausüben, und die rund 300 Missionsmitarbeiter mussten ihre Tätigkeit nach Port Sudan und in die Nachbarländer verlagern. Ende November 2023 bat der Sudan um die sofortige Beendigung der Mission UNITAMS. Mit der Sicherheitsratsresolution 2715 vom 1.12.2023 wurde das Mandat der UNITAMS schließlich aufgehoben und ihre Tätigkeit im Februar 2024 beendet, nachdem kurz zuvor der deutsche Missionsleiter Volker Perthes zur unerwünschten Person in Sudan erklärt worden war. [...]

Manfred Öhm, „Sudan“, bpb.de vom 20. November 2024. Online: www.bpb.de/54699

Beitrag der UN-Truppen zum Friedensprozess – Interview mit einer Militärbeobachterin

Frau Oberstleutnant Nancy W. – ihr Name ist zum Schutz ihrer Person abgekürzt – war als Militärbeobachterin bei der UN-Friedensmission im Südsudan eingesetzt.

[...] Jarowsky: **Wo sind Sie im Südsudan eingesetzt?**

W.: Nach der Quarantäne in der Hauptstadt Dschuba und den Ausbildungen zu Beginn des Einsatzes wurde ich in Torit

im Süden des Landes eingesetzt. In dem relativ kleinen UN-Camp dort wohne ich in einem Einzelcontainer. Im UN-Einsatz muss man sich grundsätzlich selbst versorgen. In meinem Team sind noch 15 weitere Militärbeobachter aus elf verschiedenen Ländern, darunter auch zwei Militärbeobachterinnen aus Ghana und Ruanda.

Welche Aufgaben haben Sie als Militärbeobachter in der Mission?

Wir führen jeden Tag Ortspatrouillen in Torit und regelmäßig auch längere Patrouillen in unserem Einsatzgebiet – der Region Ost-Äquatoria – durch. Als Militärbeobachter haben wir den Auftrag, die Sicherheitslage vor Ort zu beobachten und zu bewerten. Wir fragen die örtliche Bevölkerung nach Sicherheitsvorfällen, aber auch, ob Schulen vorhanden sind und wie die medizinische Versorgung ist. Unsere Informationen fließen dann bei der Erstellung des regionalen Lagebildes mit ein.

Sind bei den Patrouillen nur militärische UN-Einsatzkräfte beteiligt?

Die längeren Patrouillen führen wir in der Regel gemeinsam mit anderen UN-Organisationen durch: etwa den Abteilungen für Menschenrechte (Human Rights) und für zivile Angelegenheiten (Civil Affairs), der Gender-Unit, der UN-Polizei (UNPOL) und dem Welternährungsprogramm (World Food Programme). Je nach den aktuellen Herausforderungen einer Region – beispielsweise Nahrungsmittelknappheit aufgrund von Überflutungen oder Überfälle auf Hauptversorgungsrouten – werden verschiedene UN-Bereiche an den Patrouillen beteiligt. Während dieser Patrouillen findet immer ein Treffen mit lokalen Amtsinhabern und Vertretern der Zivilbevölkerung, beispielsweise von Jugend- und Frauenorganisationen, statt. Alle UN-Teams haben dabei ihre eigenen Themenschwerpunkte.

Die zivil-militärisch gemischten Patrouillen sind sehr sinnvoll. Einerseits ist dadurch der Frauenanteil deutlich höher, sodass wir einfacher Zugang zur weiblichen Bevölkerung finden. Andererseits gibt es in den zivilen UN-Teams mehr südsudanesischen Mitarbeiter, welche die verschiedenen Landessprachen beherrschen. Da viele Einheimische kein Englisch sprechen, kann es ansonsten zu Sprachbarrieren kommen. Bei größeren Patrouillen ist zusätzlich auch ein Sprachmittler dabei. [...]

Mit welchen Maßnahmen wollen die UN zur Verbesserung der Lage im Südsudan beitragen?

Die UN-Organisationen führen sehr gute Projekte mit der lokalen Bevölkerung durch. Dabei ist auch der kleinste Schritt immer ein Schritt nach vorn. Es gibt unter anderem sogenannte „quick-impact projects“, schnell wirksame Projekte mit einem Budget von bis zu 30.000 Dollar. Dadurch wurde beispielsweise der Bau von „safe houses“ für bedrohte Frauen und Kinder finanziert. Das „civil affairs team“ initiiert und moderiert zudem den Friedensdialog zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen mit dem Ziel, gewaltfreie Konfliktlösungsansätze zu finden.

Auch bilden die UN und Nichtregierungsorganisationen die Menschen darin aus, Landwirtschaft effizienter zu betreiben. Der Boden ist fruchtbar und man kann das ganze Jahr

über ernten. Die Bevölkerung wäre grundsätzlich dazu in der Lage, sich selbst zu versorgen.

Während einer gemeinsamen Patrouille mit UNPOL und dem „human rights team“ haben wir Militärbeobachter die örtlichen Sicherheitskräfte darin unterrichtet, wie sie ihren Dienst unter Einhaltung der Menschenrechte ausüben können, beispielsweise bei der Durchsuchung verdächtiger Personen. Dabei haben wir die Beteiligten sensibilisiert, dass alle Personen ein Recht auf faire Behandlung sowie ein ordentliches Gerichtsverfahren haben. [...]

Die UN fordern, den Frauenanteil in Friedensmissionen zu erhöhen. Kann eine stärkere Beteiligung von Frauen dazu beitragen, UN-Missionen bei der Mandaterfüllung erfolgreicher zu machen?

Ja, ich denke schon. Ein Teil des Mandates von UNMISS ist es, die weibliche Zivilbevölkerung stärker am Friedensprozess zu beteiligen. Wenn nur Männer in den Prozess eingebunden sind, prägen sie die Strukturen nach ihren Interessen und die Bedürfnisse von Frauen finden keine Berücksichtigung. Studien belegen aber, dass Friedensverträge erfolgreicher sind, wenn Frauen im Verhandlungsprozess und bei der Ausgestaltung der Verträge beteiligt waren. [...] Wichtig ist es meiner Ansicht nach, dass weibliche UN-Einsatzkräfte insbesondere in Führungspositionen daran mitarbeiten, die Strukturen und Prozesse so zu verändern, dass die Bedürfnisse von Frauen stärker berücksichtigt werden. Deshalb ist es sinnvoll, den Frauenanteil genau in diesen Positionen zu erhöhen. [...]

Hanna Jarowinsky im Interview mit Nancy W., „UN-Mission im Südsudan: ‚Veränderungen brauchen Zeit‘“, Webseite des Bundesministeriums der Verteidigung vom 12. November 2021. Online: www.bmvg.de/de/aktuelles/un-mission-im-suedsudan-veraenderungen-brauchen-zeit-5259626



SVEN BERNHARD GAREIS

Weltweiter Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen

Menschenrechtsschutz gehört zu den Hauptaufgaben der Vereinten Nationen. Häufig gerät er in Konflikt mit den Souveränitätsansprüchen von Mitgliedstaaten. Wie kann beides in Einklang gebracht werden?



Es waren die unvorstellbaren Menschheitsverbrechen des Zweiten Weltkrieges wie die Shoah, der durch das Deutsche Reich verübte Völkermord an den europäischen Jüdinnen und Juden, welche die Gründungsstaaten der Vereinten Nationen (VN) 1945 dazu bewegten, den weltweiten Schutz grundlegender Menschenrechte zur zweiten Säule ihrer Arbeit neben der Friedenssicherung zu machen. Sie folgten dabei der Einsicht, dass das Schicksal von Menschen nicht einfach der Willkür einer (Gewalt-) Herrschaft unter dem Schutz staatlicher Souveränität unterworfen sein darf. In dieser Perspektive stellt die Beachtung grundlegender humanitärer Standards ein gemeinsames Anliegen der gesamten Menschheit dar, das auch das innerstaatliche

Handeln einer Regierung bindet und das dem legitimen Anspruch von Staaten auf Achtung ihrer Souveränität Grenzen setzt.

Damit wiederum stellt sich eine Reihe schwieriger Fragen: Wer ist befugt, welche menschenrechtlichen Normen aufzustellen und ihre internationale Beachtung einzufordern? Mittels welcher Mechanismen können diese wirkungsvoll überwacht werden? Wie kann die Einhaltung von Menschenrechten durch internationale Unterstützung gefördert werden? Und schließlich: Welche Maßnahmen kann die internationale Gemeinschaft im Falle gravierender Menschenrechtsverletzungen ergreifen, wenn die verantwortlichen Regierungen zu deren Abstellung nicht in der Lage oder nicht willens sind?

Die Vereinten Nationen haben hierfür den Weg zunächst der Erklärung und dann der systematischen Erfassung aller Menschenrechte in zahlreichen Vertragswerken (Kodifizierung) sowie der Schaffung von juristischen und politischen Schutzmechanismen gewählt. Im Mittelpunkt steht dabei immer die Mitwirkung von Staaten und Regierungen – aber auch von gesellschaftlichen Akteuren und Individuen – am Menschenrechtsschutz auf der Grundlage eines Verständnisses von Souveränität als Verantwortung für die in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen. Dies hat sich als ein pragmatischer und im Ergebnis auch erfolgreicher Weg erwiesen. Er war und ist aber auch schwierig und langwierig, weil in der politischen Praxis das Verhältnis von universalen Menschenrechtsansprüchen und staatlicher Souveränität immer wieder verhandelt und justiert werden muss.

Die Internationale Menschenrechtscharta

Anders als im Falle der Friedenssicherung enthält die VN-Charta keine eigenen Kapitel und Vorschriften zur Ausgestaltung des Menschenrechtsschutzes durch die VN. Diese scheiterten 1945 ebenso wie die Aufnahme eines Menschenrechtskatalogs am Widerstand vor allem der Sowjetunion und Großbritanniens, die der neuen Organisation keine Kompetenzen zum Eingreifen in die Staatensouveränität geben wollten. Allerdings betont bereits die Präambel der Charta den „Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit“. Zudem ist in Artikel 1, Ziffer 3 festgelegt, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um [...] Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.“ In Artikel 55 (c) findet sich ein Verweis auf die „allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundrechte“ und in Artikel 68 wird explizit die Schaffung einer Kommission zur Förderung der Menschenrechte festgelegt. Damit gibt die Charta einen programmatischen Rahmen für den Menschenrechtsschutz vor, dessen konkrete Ausgestaltung durch weitere Verträge und Schutzmechanismen aber außerhalb der Charta verortet wird.

1946 gründete der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) die VN-Menschenrechtskommission (MRK) und beauftragte sie, eine internationale Menschenrechtscharta vorzulegen. Schnell wurde jedoch klar, dass ein rechtlich bindendes Dokument angesichts der politischen Differenzen zwischen den Lagern des aufziehenden Kalten Krieges nicht erreichbar war. Die unter dem Vorsitz von Eleanor Roosevelt (1884–1962) tagende MRK beschloss daher, zunächst einen umfassenden Menschenrechtskatalog in Form einer unverbindlichen Erklärung vorzulegen und dann in Verhandlungen über bindende Menschenrechtsverträge einzusteigen.

Auf dieser Grundlage gelang es der Kommission rasch, in 30 Artikeln ein Menschenrechtsstatut vorzulegen, welches als die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR; *Universal Declaration of Human Rights*) am 10. Dezember 1948 in Paris von der VN-Generalversammlung als Resolution 217 (III) mit 48 Ja-Stimmen bei acht Enthaltungen verabschiedet wurde.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Gleich in Artikel 1 setzt die AEMR dem nationalsozialistischen Rassenwahn ihre wichtigste Aussage entgegen: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“ In Artikel 2 folgt das hieraus resultierende Diskriminierungsverbot, bevor in Artikel 3 bestimmt wird: „Jedermann hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.“ In den nachfolgenden Artikeln wird dieses Fundamentalrecht dann durch zahlreiche bürgerliche und politische Einzelrechte weiter ausgestaltet. Hierzu gehören das Verbot der Sklaverei (Artikel 4) wie auch der Folter (Artikel 5), der Anspruch auf rechtsstaatliche Behandlung (Artikel 7) und faire Gerichtsverfahren (Artikel 10 u. 11), der Schutz der Privatsphäre (Artikel 12), des Eigentums (Artikel 17), der Meinungs- (Artikel 18) und Versammlungsfreiheit (Artikel 20) sowie das Recht, eine Familie zu gründen (Artikel 16). Für das Jahr 1948 durchaus nicht selbstverständlich wurde diesen klassischen Rechten auch ein individueller Anspruch auf politisches Asyl (Artikel 14) sowie auf eine eigene „Staatsangehörigkeit“ (Artikel 15) hinzugefügt. Mit Artikel 21 werden breite politische Teilhaberechte begründet, die bereits ein „Menschenrecht auf Demokratie“

Verabschiedung der Menschenrechtscharta mit 48 Ja-Stimmen und acht Enthaltungen



✓ Die VN-Generalversammlung verabschiedet am 10. Dezember 1948 im Palais de Chaillot in Paris, Frankreich, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

»Wenn wir der Erklärung heute zustimmen, dann ist es von größter Wichtigkeit, sich den Charakter dieses Dokuments klar vor Augen zu halten: Sie ist kein Vertrag; sie ist kein internationales Abkommen. ... Sie ist eine Erklärung von Grundsätzen über menschliche Rechte und Freiheiten, ... ein von allen Völkern und Nationen zu erreichendes gemeinsames Ideal.«

ELEANOR ROOSEVELT



► Eleanor Roosevelt mit einem Poster der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (in englischer Sprache), Lake Success (New York), November 1949. Sie war US-Delegierte in der Generalversammlung der Vereinten Nationen und 1946 die erste Vorsitzende der VN-Menschenrechtskommission.

Die UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist als internationales Vertragswerk zum Schutz der Menschenrechte 2008 international in Kraft getreten. Sie ist nunmehr für 186 Staaten der Vereinten Nationen (UN) rechtsgültig (Stand: 1. Juni 2023); für Deutschland ist sie seit dem 26.3.2009 rechtlich verbindlich. Sie nimmt hierzulande den Rang eines Bundesgesetzes ein. Alle staatlichen Stellen in Bund und Ländern müssen die UN-BRK damit beachten.

Das Ziel des Übereinkommens ist es, die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe und den Genuss der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen (vgl. dort Art. 1). Die UN-BRK enthält damit keine Sonderrechte oder Privilegien für „Behinderte“, sondern sie konkretisiert den allgemeinen menschenrechtlichen Anspruch auf Gleichheit in Würde und Freiheit so, wie es die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 bereits proklamierte.

Damit die UN-BRK aber nicht Theorie bleibt oder sich als Stoff für Sonntagsreden erschöpft, verpflichtet das völkerrechtliche Instrument den Staat, dieses „Versprechen“ mit geeigneten Maßnahmen praktisch einzulösen (vgl. Art. 4 UN-BRK).

Die UN-BRK sieht vor (Art. 35 UN-BRK), dass ein Staat regelmäßig von den Vereinten Nationen überprüft wird. Dabei begutachtet ein unabhängiges Expertengremium, ob die Rechte gewährleistet sind und wie im Allgemeinen die Umsetzung im Land gelingt. Grundlage für die Befassung ist ein Bericht des Staates sowie anderer unabhängiger Quellen. [...]

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens 2009 war Deutschland alles andere als eine inklusive Gesellschaft. Denn in den Lebensbereichen Bildung, Wohnen und Arbeit gab es zum Beispiel viele Strukturen, die eher eine trennende Wirkung hatten und Menschen mit Behinderungen praktisch aussonderten:

67.000 Menschen mit Beeinträchtigung lebten 2008 in großen, für sie geschaffenen Wohneinrichtungen. In Werkstätten – fern vom ersten Arbeitsmarkt – waren zur gleichen Zeit 228.000 Menschen beschäftigt. Über 385.000 Schülerinnen und Schüler, (also 80 Prozent der Personen mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf insgesamt) besuchten keine allgemeine Schule, sondern Sonder- oder Förderschulen.

Die Sondersysteme in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Bildung galten und gelten bei vielen in Deutschland als Errungenschaften der Nachkriegsentwicklung. Menschen, die sie nutzen, kritisieren sie in der Regel nicht grundsätzlich, sondern schätzen sie auch mangels echter Alternativen im Mainstream.

Dennoch kritisierte der UN-Ausschuss der Vereinten Nationen [...] im Jahre 2015 die Existenz dieser Einrichtungen. Als Sondersysteme grenzten sie Menschen aus und stünden unter Verdacht, Menschen mit Behinderungen den Weg (zurück) in den Mainstream eher zu erschweren als zu befördern. Besser im Sinne der UN-BRK sei es, gleich alle Systeme von Anfang an inklusiv zu gestalten – sei es im Bereich Wohnen, Arbeit oder Bildung. [...]

Kritik der ersten Jahre galt zum Beispiel auch den sogenannten Wahlrechtsausschlüssen: Schätzungsweise über 85.000 Menschen waren wegen ihrer Behinderung von Bundes- und den allermeisten Landtagswahlen ausgeschlossen. Die Wahlrechtsausschlüsse sind heute für die Bundes- und Landtagswahlen überwunden. Den Anstoß zu diesen positiven Veränderungen gaben Menschen mit Behinderungen

selbst. Eine Gruppe von Einzelpersonen beschwerte sich vor dem Bundesverfassungsgericht. Sie hatten zur Bundestagswahl 2013 keinen Wahlschein erhalten. Nach langem Zögern gab ihnen das Gericht in Karlsruhe im Januar 2019 – kurz vor der darauffolgenden Bundestagswahl – Recht, was zu einer Änderung der Bundesgesetzgebung führte und die Änderung zahlreicher Landesgesetze nach sich zog.

Valentin Aichele, „UN-Behindertenrechtskonvention – Anspruch und Wirklichkeit“, bpb.de vom 6. Juni 2023. Online: www.bpb.de/521733

Kritik an ihrer Umsetzung in Deutschland

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat die weiterhin unzureichende Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland bemängelt. „Ein echter Paradigmenwechsel in Politik und Gesellschaft hin zu Inklusion und Selbstbestimmung ist auch 14 Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention nicht festzustellen“, teilte das Institut mit. Die Dynamik bei der Umsetzung habe in Bund, Ländern und Kommunen trotz einiger Fortschritte inzwischen deutlich nachgelassen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist als unabhängige Menschenrechtsinstitution bei den Vereinten Nationen akkreditiert. Eine bei ihr angesiedelte Monitoring-Stelle überwacht die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland.

In der Abwägung unterschiedlicher politischer Prioritäten habe die Konvention spürbar an Gewicht verloren, sagte Leander Palleit, Leiter der Monitoring-Stelle, zur Vorlage eines Berichts zur Lage von behinderten Menschen in Deutschland. Dieser wurde anlässlich einer bevorstehenden Prüfung durch den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen am 29. und 30. August [2023] in Genf erstellt.

Konkret kritisiert die Monitoring-Stelle vor allem das stark ausgebaute System von Sonderstrukturen in Deutschland – sowohl in der schulischen Bildung und bei der Beschäftigung in Werkstätten als auch in Form von großen stationären Wohneinrichtungen. „Es wird zwar viel über Inklusion diskutiert, konsequent in die Tat umgesetzt wird sie allerdings nicht“, sagte Palleit.

Der Bericht weist darauf hin, dass in vielen Bereichen Menschen mit Behinderungen und ihre Bedürfnisse nach wie vor kaum oder gar nicht mitgedacht werden. So fehle ein durchgängiges Bewusstsein für Barrierefreiheit als Grundvoraussetzung einer gleichberechtigten Teilhabe, hieß es. Das gelte beispielsweise für Wohnungsbau, Katastrophenschutz sowie Zugang zu Arztpraxen.

Probleme, wie etwa fehlende Verpflichtungen zur Barrierefreiheit im privaten Sektor, seien zwar seit Langem bekannt, aber politisch nicht bearbeitet. „Hier fehlt es an der notwendigen menschenrechtlich gebotenen politischen Priorisierung“, hieß es in dem Bericht.

David Rech, „Institut bemängelt Umsetzung von Behindertenrechten in Deutschland“, ZEIT Online vom 15. August 2023. Online: www.zeit.de/gesellschaft/2023-08/deutsches-institut-menschenrechte-un-behindertenrechtskonvention-mangel

anklingen lassen, bevor dann Artikel 22 fordert: „Jedermann hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit und hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“ Auch dieser grundlegende Anspruch wird in den folgenden Artikeln näher ausgeführt, indem dort das Recht auf bezahlte und menschenwürdige Arbeit (Artikel 23), grundlegende Lebensstandards (Artikel 25), Bildung (Artikel 26) und kulturelle Teilhabe (Artikel 27) festgeschrieben wird.

»Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.«

Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Artikel 28 wiederum eröffnet allen Menschen das Recht, in einer sozialen und internationalen Ordnung zu leben, in der die in der AEMR niedergelegten Rechte verwirklicht werden können. Den Anregungen aus dem asiatisch-konfuzianischen Kulturkreis aber auch der sozialistischen Welt entspricht Artikel 29, der dem Individuum neben allen Rechten auch bestimmte Pflichten an der Gemeinschaft auferlegt. Artikel 30 jedoch limitiert mögliche Beschränkungen der Rechte zugunsten der Pflichten zumindest dahingehend, dass erstere nicht abgeschafft werden dürfen. Insgesamt spiegelt die AEMR die Interdependenz (= gegenseitige, miteinander verflochtene Abhängigkeit) unterschiedlicher Gruppen von Menschenrechten wider, für die sich später das Generationen-Modell einbürgerte.

Als Resolution der VN-Generalversammlung entfaltete die AEMR keine rechtliche Bindungskraft. Das Bekenntnis zu ihr fiel den Staaten aber gerade deshalb leicht, weil die Umsetzung in deren eigener Zuständigkeit verblieb. So entstand mit der AEMR ein universal akzeptierter Bestand an Menschenrechtsnormen, der die Basis für die weitergehenden und vor allem verbindlichen Menschenrechtsverträge bildete.

Die großen Menschenrechtsverträge: Zivil- und Sozialpakt

Mit der Erarbeitung und Verabschiedung der AEMR war der erste Schritt zur Internationalen Menschenrechtscharta rasch und erfolgreich vollzogen worden. Die Arbeit an einem völkerrechtlichen

Vertragswerk zum Schutz der in der AEMR niedergelegten Menschenrechte gestaltete sich indes schwierig, weil angesichts der Systemrivalität zwischen den USA und der Sowjetunion weltanschaulich geprägte Auffassungsunterschiede sowohl hinsichtlich der zu schützenden Rechte als auch der Verfahren zu ihrer Überwachung etwa über individuelle Beschwerden hervortraten.

Die VN-Menschenrechtskommission (MRK) hatte 1949 einen ersten, achtzehn Artikel umfassenden Entwurf für einen Pakt über bürgerliche und politische (Schutz-)Rechte vorgelegt, der die Empfehlungen vor allem westlicher Regierungen berücksichtigte. Er beinhaltete aber keine Festlegungen bezüglich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller (Teilhabe-)Rechte, auf denen die sozialistischen Staaten bestanden. Nach vielen Diskussionen verlangte die Generalversammlung schließlich die Ausarbeitung zweier getrennter Verträge.

Es folgten lange Jahre der Diskussion jedes einzelnen Artikels, da die Mitgliedschaft der VN durch den Prozess der Dekolonisation stark gewachsen und viel heterogener geworden waren. Am 16. Dezember 1966 wurden schließlich der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR; auch Zivilpakt) einschließlich eines Fakultativprotokolls – einer unabhängigen Ergänzung des Paktes, die freiwillig unterzeichnet wird – zur Individualbeschwerde sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR; auch Sozialpakt) einstimmig durch Resolution 2200 A (XXI) der Generalversammlung angenommen. Beide Pakte bilden seither zusammen mit der AEMR die Internationale Menschenrechtscharta. 1989 wurde der Zivilpakt um ein Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe ergänzt, 2008 verabschiedete die VN-Generalversammlung das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt über die Zulassung von Individualbeschwerden.

Wie schwer den Staaten die Akzeptanz internationaler Kontrolle ihrer Menschenrechtspolitik weiterhin fiel, zeigt das zögerliche Ratifikationsverhalten, also die offizielle, rechtlich verbindliche Bestätigung durch die Staaten, die zuvor unterzeichnet hatten: Beide Pakte traten erst 1976 in Kraft, nachdem jeweils 35 Staaten ihre Ratifikationsurkunden beim VN-Generalsekretär hinterlegt hatten. Beide Pakte enthalten eine Reihe gemeinsamer Bestimmungen, wie das Diskriminierungsverbot und das Gleichberechtigungsgebot, unterscheiden sich aber hinsichtlich der Gruppen zu schützender Rechte, ihrer Durchsetzungsfähigkeit und den Möglichkeiten zu ihrer Einschränkung. So können die Rechte aus dem Zivilpakt ohne weiteres in staatliche Verpflichtungen überführt werden, der Sozialpakt verlangt dagegen von seinen Mitgliedern, aktiv auf die Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Teilhaberechte hinzuarbeiten. Beide Pakte verfügen zudem über unabhängige Überwachungsmechanismen (Vertragsausschüsse; [7 S. 41](#)).

Der langen Dauer ihrer Entwicklung zum Trotz gelang mit der Internationalen Menschenrechtscharta der Durchbruch in den weltweiten Bemühungen

Was sind Menschenrechte?

Der Begriff „Menschenrechte“ legt eine materiell-rechtliche Klarheit nahe, die bei näherem Hinsehen so nicht gegeben ist. Als wesentliche Grundlage kann aber gelten, dass es sich dabei um ein Set von Rechten handelt, die jedem Menschen einfach kraft seiner Geburt und unabhängig von Geschlecht, Alter, Religion, ethnischer, nationaler, sozialer Herkunft oder sexueller Orientierung zu eigen sind. Als wichtigste Gruppen (im VN-Sprachgebrauch auch „Generationen“ genannt) von Menschenrechten gelten:

- 1) **klassische individuelle Schutzrechte** vor staatlicher bzw. gesellschaftlicher Willkür, wie das Recht auf Leben und Unversehrtheit, auf Freiheit der Meinung, Rede oder Religion, auf Rechtsstaatlichkeit
- 2) **soziale, wirtschaftliche und kulturelle Anspruchs- und Teilhaberechte** wie Bildung, Arbeit, menschenwürdige Arbeitsbedingungen oder materiell gesicherte Existenz

3) **kollektive Ziele** wie ein Recht auf Entwicklung, eine gesunde Umwelt oder das Recht auf Frieden

Die diesen Generationen zugrundeliegenden Auffassungen offenbaren einerseits kategoriale Unterschiede im Verständnis von Menschenrechten, die geeignet sind, die Menschenrechtsidee politisch-ideologisch zu instrumentalisieren. So betonten westliche Staaten eher die Freiheitsrechte und sozialistische Staaten eher die Teilhaberechte. Andererseits jedoch stehen sie in einem engen, einander ergänzenden Sinnzusammenhang, weshalb auch von der Interdependenz der Menschenrechte gesprochen wird. Dieser Zusammenhang wird bereits im Rechtskatalog der am 10. Dezember 1948 von der VN-Generalversammlung verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) deutlich.

Zur Universalität der Menschenrechte

In ihrer Präambel wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte „als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“ bezeichnet. Tatsächlich war das Streben nach Universalität der in der Erklärung niedergelegten Menschenrechte ein zentrales Anliegen der Autorinnen und Autoren der AEMR. Die achtzehn Mitglieder der Menschenrechtskommission entstammten den unterschiedlichsten politischen, religiösen oder gesellschaftlich-traditionalen Hintergründen, vermieden es aber, diese direkt in die Formulierung der Rechte einfließen zu lassen. Den alle Kulturen vereinigenden Ausgangspunkt bildete dabei die

staatlichen, religiösen und gesellschaftlichen Bestimmungen vorgelagerte Menschenwürde – in Anlehnung an Immanuel Kant – verstanden als „Selbstbestimmung über die eigenen Belange“ (Dietmar von der Pfordten, Philosoph).

Der Philosoph und Historiker Heiner Bielefeldt schlägt vor, die Universalität der Menschenrechte aus gemeinsamen Unrechtserfahrungen abzuleiten: Die Willkürliche Diskriminierung und Verletzungen elementarer Persönlichkeitsrechte werden kulturübergreifend als falsch und der Schutz vor ihnen als richtig wahrgenommen.



Das Büro der Vereinten Nationen (UNOG) in Genf (r.) ist neben dem New Yorker Quartier (l.) der zweite Hauptsitz der VN, in ihm ist auch der Menschenrechtsrat angesiedelt. Die *Allée des Nations*, mit den Flaggen der VN-Mitgliedstaaten, führt zum *Palais des Nations*, dem Genfer Büro.

um einen wirksamen Schutz des Individuums vor staatlicher und gesellschaftlicher Willkür. Auf ihrer Grundlage haben sich die Menschenrechte im globalen öffentlichen Bewusstsein zunehmend als ein kollektives Gut etabliert.

Umfassender Menschenrechtsschutz – Abkommen und Mechanismen

Unmittelbar nach ihrer Gründung und der Ausarbeitung der AEMR unternahmen die MRK wie auch die ebenfalls 1946/47 gegründete Kommission zur Rechtsstellung der Frau umfangreiche Aktivitäten zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Minderheitenschutz. Im Vordergrund stand dabei das Bemühen, Personengruppen, die besonders häufig und gravierenden Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt waren und sind, adäquate Hilfe zukommen zu lassen. Diese Bemühungen wurden durch die 1993 in Wien abgehaltene VN-Weltkonferenz für Menschenrechte weiter verstärkt und führten zu einem Schub an Ratifikationen, neuen Übereinkommen und Institutionen (zum Stand der Ratifikation der Abkommen [↗ Grafik auf S. 37](#)).

Abkommen

So sorgten die Erinnerung an die Shoah, aber auch die rassistische Diskriminierung im Apartheidssystem Südafrikas und vor allem die große Zahl in den 1950er- und 1960er-Jahren aus der Kolonisation befreiter Staaten dafür, dass das 1965 abgeschlossene Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung bereits 1969 in Kraft treten konnte.

Die **Gleichberechtigung** von Mann und Frau ist zwar bereits in der VN-Charta in Präambel und Art. 1, Ziff. 3 verankert. Dennoch bedurfte es langer und großer Bemühungen, wie der Ausrufung des Internationalen Jahrs der Frau (1975) und der „Dekade der Frau“ (1976–1985), um weltweit ein größeres öffentliches Bewusstsein für die Menschenrechte der Frauen zu schaffen. Das wichtigste Ergebnis in den Bemühungen um die Frauenrechte bildete – jedenfalls im rechtlichen Kodifikationsprozess – die 1979 verabschiedete und 1981 in Kraft getretene Konvention über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau. Die Konvention ist sowohl auf der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 wie auch auf der Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking ausdrücklich bestätigt worden.

Folter und erniedrigende Behandlung gehören zu den offenkundigsten Verstößen gegen die Menschenwürde. Diese noch immer in vielen Staaten der Welt verbreiteten Praktiken abzuschaffen, ist das Ziel der Anti-Folter-Konvention, die 1984 durch die Generalversammlung angenommen wurde und 1987 in Kraft trat.

Der **Schutz von Kindern** als besonders schwachen und gefährdeten Personen gehört zu den

zentralen Zielen des internationalen Menschenrechtsschutzes und ist bereits in der AEMR sowie dem Zivil- und Sozialpakt verankert. Vielfältige Aktivitäten zur Mobilisierung des weltweiten Interesses an diesem Anliegen führten schließlich zur Konvention über die Rechte des Kindes, die 1989 angenommen wurde und 1990 in Kraft trat. Ihr gehören 196 Staaten und Gebiete an, darunter alle VN-Mitgliedstaaten außer den USA. Die Konvention wird ergänzt durch drei Zusatzprotokolle: zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten, zum Schutz vor sexueller Ausbeutung sowie zur Zulassung von Individualbeschwerden.

Arbeitsmigration ist seit Jahrzehnten ein weltweit verbreitetes und wachsendes Phänomen. Oft sehen sich Wanderarbeiterinnen und -arbeiter in den Aufnahmestaaten jedoch **Arbeitsbedingungen** ausgesetzt, die weit unter den durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) oder andere Institutionen festgelegten Standards liegen. Um ihnen zu einer zumindest basalen menschenrechtlichen Absicherung zu verhelfen, wurde 1990 die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen verabschiedet. Allerdings dauerte es mehr als zwölf Jahre, bis die Konvention 2003 in Kraft treten konnte. Im Januar 2025 waren ihr erst 60 Staaten beigetreten, darunter keines der größeren Zielländer von Arbeitsmigration.

Fragen im Zusammenhang mit **Behinderungen** wurden lange nicht als Menschenrechtsangelegenheit, sondern eher unter den Vorzeichen der Gesundheits- oder Sozialfürsorge betrachtet. Vom 1981 durch die VN ausgerufenen „Jahr der Behinderten“ dauerte es 25 Jahre, bis die VN-Generalversammlung 2006 das Internationale Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen annahm, das dann 2008 in Kraft trat. Seine Bestimmungen sind auf die Bedürfnisse der betroffenen Menschen zugeschnitten und geben den Regierungen, Parlamenten und Gesellschaften klare Orientierungen, welche Bedingungen für ein würdiges Dasein von Menschen mit Behinderungen geschaffen werden müssen.

Als bislang letzter internationaler Menschenrechtsvertrag trat 2010 das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen in Kraft. Lange galt das **Verschleppen und Verschwindenlassen** missliebiger Personen als Machtwerkzeuge von Militärdiktaturen. In der Zwischenzeit ist das erzwungene Verschwinden zu einem globalen Phänomen mit zehntausenden von Opfern in mehr als einhundert Ländern geworden. Das Übereinkommen bestätigt das Verbot des Verschwindenlassens und schließt jede Möglichkeit zu dessen Rechtfertigung aus. Der niedrige Stand der Ratifikationen zeigt jedoch, dass es bis zu einer weltweiten Gültigkeit der Bestimmungen noch ein weiter Weg ist.



✓ Eleanor Roosevelts führende Rolle als Vorsitzende des Redaktionsausschusses für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist gut dokumentiert. Aber auch andere Frauen spielten eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung des Dokuments. Hier hält die Unterkommission für die Stellung der Frau eine Pressekonferenz in der Delegiertenlounge ab. V.l.n.r.: Angela Jurdak (Libanon), Fryderyka Kalinowski (Polen), Bodil Begtrup (Dänemark), Minerva Bernardino (Dominikanische Republik) und Hansa Mehta (Indien), New York, Mai 1946.

Umfassende Kodifikation von Menschenrechten

Name des Abkommens	in Kraft getreten am	ratifiziert unter 193 Staaten
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	4.1.1969	182
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR, Sozialpakt)	3.1.1976	173
Fakultativprotokoll zum Sozialpakt zur Individualbeschwerde	5.5.2013	31
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR, Zivilpakt)	23.3.1976	174
Fakultativprotokoll zum Zivilpakt zur Individualbeschwerde	23.3.1976	119
2. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt zur Abschaffung der Todesstrafe	11.7.1991	92
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	3.9.1981	189
Fakultativprotokoll zur Frauenrechtskonvention zur Individualbeschwerde	22.12.2000	115
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	16.6.1987	175
Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention	22.6.2006	94
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	2.9.1990	196
Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention zu Kindern in bewaffneten Konflikten	12.2.2002	173
Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention zum Schutz von Kindern vor Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie	18.1.2002	178
Fakultativprotokoll zur Individualbeschwerde	14.4.2014	53
Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern (ICMW)	1.7.2003	60
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)	3.5.2008	191
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	3.5.2008	107
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen (CPED)	23.12.2010	77

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des Amtes des Hochkommissars für die Menschenrechte (Stand: Mai 2025)
 Laufend aktuell: <https://indicators.ohchr.org/>

Die Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen (VN) wurden 1945 gegründet und sind ein internationaler Zusammenschluss von 193 Staaten, vertreten durch ihre jeweiligen Regierungen.

Ziele:

Frieden sichern



globale Probleme lösen



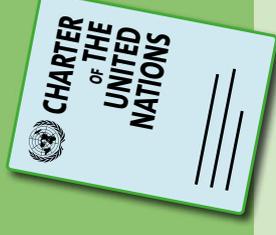
Nachhaltige Entwicklung voranbringen



internationale Zusammenarbeit fördern



Menschenrechte schützen



Die **VN-Charta** ist der Gründungsvertrag der VN und bildet mit ihren Zielen und Grundsätzen die Verfassungsgrundlage der Staatengemeinschaft, zu der sich alle Mitgliedstaaten bekennen.

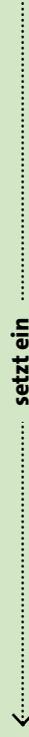
Nebenorgane

Um ihre vielfältigen Aufgaben zu erfüllen, dürfen die GV, der Sicherheitsrat und der ECOSOC laut Charta Nebenorgane einsetzen. Daraus ergibt sich ein komplexes System aus Organen, die dauerhaft oder zeitlich begrenzt tätig sind (z.B. Friedensmissionen, Ausschüsse oder Wirtschaftskommissionen).

setzt ein



setzt ein



Generalversammlung (GV)

ZIEL:

Die GV ist das zentrale **Diskussionsforum** der VN, deren Resolutionen rechtlich nicht bindend sind, global jedoch zu einer Meinungsbildung und der **Legitimation gemeinsamer Ziele** führen können.

Sekretariat

ZIEL:

Das Sekretariat fungiert als **Verwaltungszentrum** der VN.

AUFGABEN:

Als Organisationszentrale hat es eine **Service-, Dokumentations- und Informationsfunktion** und unterstützt die anderen VN-Organen bei der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe, im Menschenrechtsschutz und der Friedenssicherung.



ca. **41 000 Bedienstete weltweit**

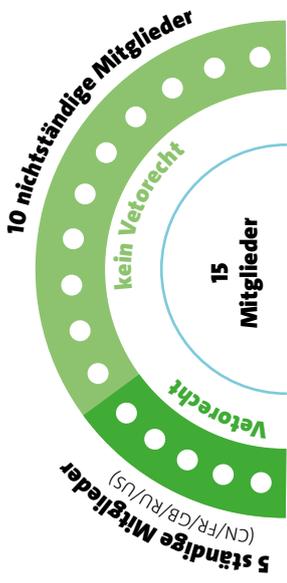
Sicherheitsrat

ZIEL:

Der Sicherheitsrat trägt nach Artikel 24 der VN-Charta die Hauptverantwortung für die **Wahrung des Weltfriedens** und der **internationalen Sicherheit**.

AUFGABEN:

Der Rat kann bindende **Beschlüsse** fassen, **Sanktionen** verhängen und den Einsatz von **VN-Friedensmissionen** anordnen.

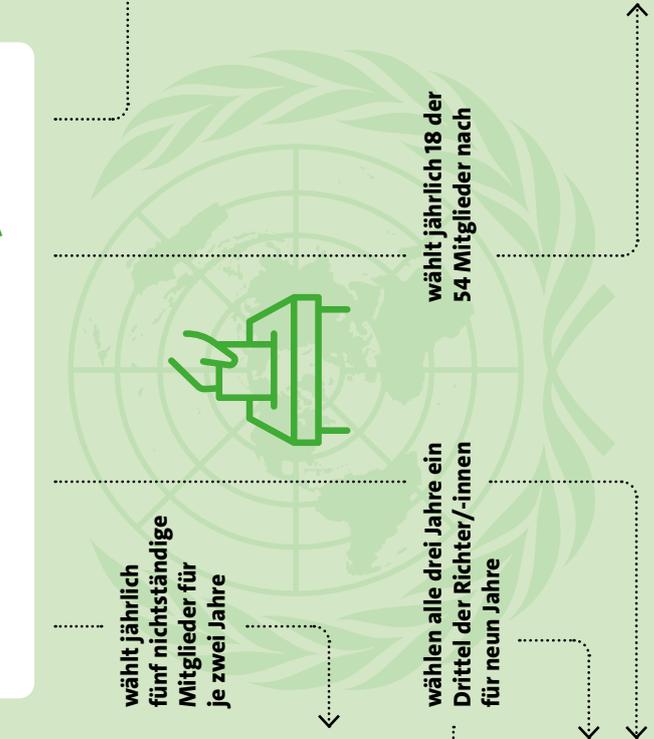


AUFGABEN:

Die GV trifft verbindliche Regelungen, prüft und genehmigt den VN-Haushaltsplan, berät über zentrale Fragen und trifft richtungsweisende Entscheidungen.



193 gleichberechtigte Mitgliedstaaten sind mit **je einer Stimme** vertreten



Generalsekretär/-in

Der Generalsekretär ist höchster Verwaltungsbeamter, Personifikation der VN, Vermittler in Konflikten und Ideengeber für die Bewahrung und Anpassung der Charta-Ziele.

ernennt auf Vorschlag aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats für eine Amtszeit von fünf Jahren (einmalige Wiederwahl möglich)

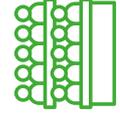
Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)

ZIEL:

Der ECOSOC unterliegt den Beschlüssen des GV und koordiniert als zentrales **Lenkungsorgan** die internationale Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fragen.

AUFGABEN:

Als **Bindeglied** zwischen Entwicklungszielen und deren Umsetzung bringt der ECOSOC Regierungen, NGOs und Expert/-innen zusammen, um globale Herausforderungen anzugehen (z.B. Armut, Bildung oder den Klimawandel).



54 Mitglieder

koordiniert die Beziehungen der Sonderorganisationen zur VN

Sonderorganisationen

Als Fachorganisationen widmen die ca. 15 eigenständigen internationalen Organisationen, die rechtlich und organisatorisch unabhängig sind, ihre Arbeit meist einem Themenbereich (z.B. WHO, UNESCO, UNIDO, FAO).

Treuhandrat

ZIEL:

Der Treuhandrat sollte **ehemalige Kolonialgebiete auf dem Weg in die Unabhängigkeit begleiten** und gilt heute als historisches Beispiel für einen erfolgreichen Strukturwandel in den VN.

AUFGABEN:

Die **Arbeit ist seit 1994 ausgesetzt**, weil alle Treuhandgebiete ihre Selbstverwaltung erreicht haben. Falls erforderlich, kann der Rat jederzeit erneut zusammentreten.

Internationaler Gerichtshof (IGH)

ZIEL:

Der IGH ist das **Hauptrechtsprechungsorgan** der VN, dessen Urteile bindend sind, sofern sich die beteiligten Staaten dem Verfahren unterworfen haben. Er wurde mit dem Ziel gegründet, das **Völkerrecht zu stärken** und friedlich **Konfliktlösungen** auf internationaler Ebene zu fördern.

AUFGABEN:

Er entscheidet über **völkerrechtliche Streitigkeiten** zwischen Staaten und **erstellt Gutachten** zu völkerrechtlichen Fragestellungen.



15 unabhängige Richterinnen und Richter aus 15 verschiedenen Ländern



UN-Hochkommissariat dokumentiert schwere Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang

Viele haben nicht mehr daran geglaubt, doch Michelle Bachelet hat Wort gehalten: Die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte hat am Mittwoch [31. August 2022, Anm. d. Red.], ihrem letzten Tag im Amt, jenen Bericht über China veröffentlicht, auf den die Weltöffentlichkeit seit Monaten gewartet hat. Nur wenige Minuten vor Mitternacht schaltete das Büro der Kommissarin das Dokument von knapp 50 Seiten auf, das die Menschenrechtssituation in der autonomen Uiguren-Provinz Xinjiang untersucht. Bachelet, die vor allem gegen Ende ihrer Amtszeit für ihren zurückhaltenden Ton gegenüber China heftig kritisiert worden war, hat sich damit mit einem Paukenschlag aus dem Amt verabschiedet.

Dass die chinesische Regierung in Xinjiang schwerste Menschenrechtsverstöße begeht, werfen ihr Forscher, Menschenrechtler und Exil-Uiguren seit Jahren vor. Medien- und NGO-Berichte, die sich auf Zeugenaussagen, Satellitenbilder, herausgeschmuggelte Fotos und geleakte Regierungsdokumente stützen, legen nahe, dass das Regime in Peking in den vergangenen Jahren willkürlich Hunderttausende Angehörige der muslimischen Minderheit der Uiguren in Umerziehungslager gesperrt hat und viele foltern und vergewaltigen ließ. Auch die kulturelle Identität der Uiguren will das Regime offenbar auslöschen: Es soll den Berichten zufolge Moscheen zerstören und Menschen zwangssterilisieren. Die USA und das EU-Parlament sehen darin Anzeichen eines Genozids.

Das Büro der Menschenrechtskommissarin (OHCHR) zieht in seinem Bericht ähnliche Schlüsse – noch dazu in einer für UN-Menschenrechtsdokumente bemerkenswerten Klarheit. Statt nur von „Berichten“ oder „Hinweisen“ zu sprechen, schreiben die Autoren im Indikativ von „schweren Menschenrechtsverletzungen“, die in Xinjiang begangen worden seien. Die chinesischen Anti-Terrorismus-Gesetze seien „hochproblematisch“ in Bezug auf internationale Menschenrechtsstandards. Und die Hinweise auf Folter, Misshandlung und sexualisierte Gewalt „glaubwürdig“. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass das Ausmaß der willkürlichen und diskriminierenden Verhaftungen von Uiguren und Angehörigen anderer muslimischer Gruppen internationale Verbrechen darstellen könnte – „insbesondere Verbrechen gegen die Menschlichkeit“.

Die 48 Seiten stützen sich auf öffentlich zugängliche offizielle Quellen aus China, Forschungsmaterial, Satellitenbilder und auch 40 eigens geführte Interviews mit Zeuginnen und Zeugen, von denen mehr als die Hälfte angegeben hatte, interniert worden zu sein. Das gesamte Material sei unabhängig und kritisch auf Glaubwürdigkeit und Aussagekraft hin analysiert worden.

Und: „Gemäß der üblichen OHCHR-Praxis“ habe man der chinesischen Regierung die Möglichkeit gegeben, den Bericht vorab zu lesen und „faktische Kommentare“ abzugeben. Das Ergebnis hat Bachelets Büro in der Nacht auf Donnerstag gleich mitveröffentlicht: Chinas Antwort auf den Bericht, 131 Seiten lang. Peking hat in den vergangenen Jahren mit aller Macht versucht, eine Verurteilung der Ereignisse in Xinjiang seitens der UN zu verhindern und stattdessen ein eigenes Narrativ von Menschenrechten zu etablieren – eines, in dem

das Recht auf wirtschaftliche Entwicklung über individuellen Freiheitsrechten steht. Nun schreibt die Genfer Vertretung Chinas, dass sich Peking „entschieden“ der Veröffentlichung des Berichts widersetze. Die Untersuchung, die auf „Lügen“ basiere, verzerre die chinesische Politik, verleumde China und interveniere unrechtmäßig in die internen Angelegenheiten des Landes.

Tatsächlich ist der Text aus Bachelets Büro ein harter Schlag gegen das Regime. Noch nie hat eine derart hochrangige UN-Institution wie das OHCHR Chinas Verbrechen in Xinjiang so deutlich benannt und verurteilt. Die Vereinten Nationen machen damit klar, dass Menschenrechte universell sind und Verstöße nicht ignoriert werden, nur weil sie in mächtigen Staaten geschehen. Das ist ein großer Erfolg für Pekings Kritiker und auch für Bachelet selbst – vor allem, weil dieser Schritt auffällig lange auf sich warten ließ.

Seit Michelle Bachelets Amtsantritt 2018 drangen nur wenige Themen derart auf die Menschenrechtsagenda wie Chinas Umgang mit den Uiguren. Trotzdem passierte diesbezüglich kaum etwas: Der UN-Menschenrechtsrat schaffte es nicht, entsprechende Resolutionen oder eine Untersuchungskommission auf den Weg zu bringen – so groß ist der Einfluss Pekings auf die Ratsmitglieder. [...]

Nun, da der Bericht draußen ist, würdigen zwar viele dessen Klarheit und Schärfe. Die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch etwa, die bislang zu den härtesten Kritikern von Bachelets China-Kurs gehörte, nennt den Bericht „bahnbrechend“. Auch Amnesty International schreibt anerkennend: „Der Bericht legt das Ausmaß und die Schwere der Menschenrechtsverletzungen offen, die in Xinjiang stattfinden.“

Doch das Echo ist nicht nur positiv. Mehrere Beobachter monieren, dass wenig Neues in dem Report stehe. Amnesty International bezeichnet zudem die Verspätung des Berichts als „nicht zu entschuldigen“. Olaf Wientzek von der Konrad-Adenauer-Stiftung in Genf kritisiert den Zeitpunkt der Veröffentlichung so kurz vor Bachelets Amtsende. „Sie wirft den Bericht hin und sagt: Jetzt seht zu, wie ihr damit zurechtkommt.“ Sie entziehe sich damit der Diskussion und verpasse die Möglichkeit, jetzt die Führung zu übernehmen.

Tatsächlich kommt es nun darauf an, was die Staatengemeinschaft mit den Erkenntnissen aus dem Dokument macht. Ganz sicher werden Chinas Kritiker nun einen neuen Anlauf im Menschenrechtsrat nehmen, um Peking in einer Resolution zu verurteilen oder sogar eine Untersuchungskommission auf den Weg zu bringen, eines der mächtigsten Instrumente des Rats. Das würde zwar in China selbst nicht viel ändern: Peking lässt unabhängige Beobachter nicht einfach nach Xinjiang, und Ermittlungen durch den Internationalen Strafgerichtshof sind ebenfalls höchst unwahrscheinlich, da China sie als Vetomacht im UN-Sicherheitsrat stoppen kann. Doch der Druck auf die Staatengemeinschaft, Peking zu isolieren, könnte durch eine klare Positionierung im Menschenrechtsrat wachsen.

Florian Müller und Isabel Pfaff, „China am Pranger“, SZ vom 1. September 2022. Online: www.sueddeutsche.de/politik/china-menschenrechte-un-bachelet-uiguren-1.5649416

Schutzmechanismen

Alle Menschenrechtsverträge enthalten Bestimmungen zur Überwachung ihrer Vorschriften durch sogenannte Vertragsausschüsse, die sich aus 10 bis 23 unabhängigen und unparteiischen Persönlichkeiten mit hoher Expertise im jeweiligen Menschenrechtsfeld zusammensetzen. Sie werden von den Mitgliedstaaten der jeweiligen Verträge nominiert und gewählt. Aufgrund ihrer Verankerung in den völkerrechtlichen Verträgen, wird die Arbeit der Ausschüsse auch als „juristisches Verfahren“ bezeichnet. Diese geben den Ausschussmitgliedern Mechanismen zur Hand, deren wichtigster das Staatenberichtsverfahren ist. Hierzu muss jeder Vertragsstaat in Berichten an den jeweiligen Ausschuss über den Stand der Implementierung und der Befolgung der vereinbarten Normen Rechenschaft ablegen. Diese Staatenberichte werden durch die Ausschüsse geprüft und das Ergebnis (je nach Ausschuss) in Form von „abschließenden Bemerkungen“, eigenen Berichten oder Empfehlungen öffentlich gemacht.

Die Individualbeschwerde eröffnet einzelnen Staatsbürgerinnen und -bürgern der Vertragsparteien die Möglichkeit, sich direkt an die Vertragsorgane zu wenden. Mit Ausnahme der Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeiterinnen und -arbeitern kennen alle Vertragswerke die Individualbeschwerde. Meist muss diese jedoch mittels Zusatzprotokollen oder durch Erklärungen durch die Vertragsstaaten angenommen werden. Zudem steht sie meist erst nach Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel zur Verfügung. Im Verfahren der Staatenbeschwerde kann ein Vertragsstaat einem anderen vorwerfen, sich nicht an die vereinbarten Bedingungen zu halten. Im Falle der hier behandelten Verträge ist dieses Verfahren bislang noch nicht zum Einsatz gekommen.

Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen

Die rechtliche Bindungswirkung als entscheidender Vorteil der Menschenrechtsverträge bleibt naturgemäß auf die Staaten beschränkt, die diesen Übereinkommen auch beigetreten sind. Als Ergänzung zu den vertragsbasierten Verfahren haben sich vor allem die VN durch die schrittweise Ausdehnung ihrer Überwachungsfunktionen eigene Kompetenzen errungen. Dabei mussten sie sich nicht langen Ratifikationsverfahren unterwerfen, sondern konnten sich bei der extensiven Interpretation bestehender Charta-Vorschriften auf Resolutionen des Sicherheitsrates, der Generalversammlung oder des ECOSOC stützen. Nicht zuletzt wegen dieser Möglichkeit werden die auf die Charta gestützten Mechanismen auch als die „politischen Verfahren“ des Menschenrechtsschutzes bezeichnet. Als solche sind sie grundsätzlich flexibler als die vertragsbasierten, zugleich aber auch anfälliger für politische



55. Sitzung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen in Genf, 26. Februar 2024

Einflussnahmen, weil Entscheidungen in den VN-Gremien von Regierungsvertreterinnen und -vertretern getroffen werden.

Hochkommissariat für die Menschenrechte

Das Amt des Hochkommissars für die Menschenrechte (*Office of the High Commissioner for Human Rights*; OHCHR) wurde 1993 auf der Wiener Menschenrechtskonferenz als die zentrale Menschenrechtsinstitution der VN geschaffen. Seit Oktober 2022 leitet der Österreicher Volker Türk als achte Person das Hochkommissariat. Die Hochkommissarin bzw. der Hochkommissar wird auf Vorschlag des VN-Generalsekretärs bzw. der VN-Generalsekretärin von der Generalversammlung bestimmt. Das Amt hat seinen Hauptsitz in Genf und unterhält für die Konsultationen mit dem VN-Hauptquartier eine Außenstelle in New York.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten des OHCHR können vier Kategorien zugeordnet werden:

- a) **die Verankerung der Menschenrechte als Querschnittsaufgabe in allen VN-Aktivitäten, Programmen und VN-Friedensmissionen:** in praktisch allen neu eingerichteten Missionen finden sich Menschenrechts-Expertinnen und Experten, die nicht nur Menschenrechtsverletzungen im Einsatzland verhindern sollen, sondern auch die Einhaltung von Menschenrechtsstandards durch die Friedenschützerinnen und -schützer selbst überwachen;
- b) **die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit allen Akteuren im Bereich des Menschenrechtsschutzes:** vor allem mit Regierungen, Zivilgesellschaft, nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie internationalen Einrichtungen wie UNICEF, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder dem Internationalen Strafgerichtshof;
- c) **die Bemühungen um normative Fortentwicklung und Normenüberwachung,** durch welche die umfassende Menschenrechtsexpertise des Amtes

Vier Kategorien von Aufgaben und Zuständigkeiten des OHCHR



Der VN-Hochkommissar für Menschenrechte setzt sich für die weltweite Anerkennung und Einhaltung der Menschenrechte ein. Die Einrichtung des Amtes wurde im Dezember 1993 von der VN-Vollversammlung beschlossen. Im März 1994 hält der erste Hochkommissar José Ayala-Lasso aus Ecuador eine Rede vor der VN-Menschenrechtskommission in Genf (l.). Seit 2022 bekleidet Volker Türk aus Österreich das Amt. Hier spricht er im Februar 2025 auf der 58. Sitzung des VN-Menschenrechtsrates in Genf (r.).

allen VN-Einrichtungen mit Menschenrechtsbezug zugänglich gemacht werden soll; so fungiert das Amt u.a. als Sekretariat des VN-Menschenrechtsrates (s.u.) und unterstützt dessen Arbeit durch die Bereitstellung länder- und sachgebietsspezifischer Informationen; das Amt unterstützt auch die Arbeit der Vertragsorgane der Menschenrechtsverträge; **d) die Implementierung von Schutzprogrammen** in einer wachsenden Zahl von Feldaktivitäten und Länderprogrammen; dies schließt die Beratung etwa im Gesetzgebungsbereich ebenso ein wie die Zusammenarbeit mit NGOs etwa bei der Menschenrechtserziehung.

Das Amt betreibt zehn Regionalbüros in Addis Abeba (Ostafrika), Pretoria (Südafrika), Dakar (Westafrika), Beirut (Mittlerer Osten und Nordafrika), Bischkek (Zentralasien), Brüssel (Europa), Panama City (Mittelamerika), Santiago de Chile (Südamerika), Bangkok (Südostasien) und Suva (Pazifische Region). Hinzu kommen in Yaoundé das Subregionale Zentrum für Menschenrechte und Demokratie in Zentralafrika und in Doha das Trainings- und Dokumentationszentrum für Südwestasien und die Arabische Region. Des Weiteren existieren siebzehn Länderbüros (Burkina Faso, Guatemala, Guinea, Honduras, Jemen, Kambodscha, Kolumbien, Liberia, Mauretanien, Mexiko, Niger, Palästina, Syrien (in Beirut), Sudan, Tschad, Tunesien und Uganda), ein Büro in Seoul, welches sich mit der Demokratischen Volksrepublik Korea (Nordkorea) befasst sowie die Überwachungsmission für die Menschenrechte in der Ukraine. Diese Präsenzen wurden aufgrund spezieller Vereinbarungen mit den jeweiligen Regierungen eingerichtet. Sie überwachen die Menschenrechtssituation, berichten darüber, und arbeiten mit den Regierungen bei der Implementierung (= Umsetzung) von Schutzprogrammen zusammen.

Die Arbeit des Hochkommissars bzw. der Hochkommissarin selbst vollzieht sich vorrangig auf dem Gebiet der stillen Diplomatie sowie durch die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Regierungen. Die Amtsführung hängt dabei in hohem Maße auch von der Persönlichkeit der Inhaberin bzw. des Inhabers ab. Grundsätzlich verpflichtet das Mandat, die Staatensouveränität zu achten, was häufig einen Drahtseilakt zwischen Diplomatie und öffentlichem Druck verlangt. Die Mitgliedstaaten bleiben bei der Ausgestaltung des Menschenrechtsschutzes mächtig, auch zivilgesellschaftliche Akteure beobachten die Arbeit der Hochkommissarinnen und -kommissare genau. So geriet Michelle Bachelet (Hochkommissarin von 2018–2022) in die Kritik wegen eines von vielen westlichen Staaten als zu undeutlich empfundenen Berichts über die Lage der Uigurinnen und Uiguren in der chinesischen Region Xinjiang (7 S. 40).

Der VN-Menschenrechtsrat

Als zentrales zwischenstaatliches Gremium des Menschenrechtsschutzes fungierte sechzig Jahre lang die aus Vertreterinnen und Vertretern von 53 Staaten bestehende VN-Menschenrechtskommission (MRK) der Vereinten Nationen. Nach ersten Erfolgen bei der Ausarbeitung grundlegender Menschenrechtsdokumente und Schutzverfahren geriet diese im Laufe der Jahrzehnte immer mehr in die Kritik. So wurde ihr im Kalten Krieg und auch nach dessen Ende vorgeworfen, Schauplatz der politischen Instrumentalisierung der Menschenrechte durch Staaten unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung zu sein. Als Ergebnis des Weltgipfels von 2005 wurde die MRK im Frühjahr 2006 durch den als Nebenorgan der Generalversammlung geschaffenen Menschenrechtsrat (*Human Rights Council*, HRC) abgelöst.

Hochkommissariat für die Menschenrechte (OHCHR)

Gründung: 1993

Zweck: zentrale Menschenrechtsinstitution der VN

Leiter: Volker Türk (seit 2022)

Hauptsitz: Genf (Schweiz) und weitere Außen-, Regional- und Länderbüros

Aufgaben:

Verankerung der Menschenrechte, partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Akteuren des Menschenrechtsschutzes, normative Fortentwicklung und Normenüberwachung, Implementierung von Schutzprogrammen

Quelle: Eigene Darstellung

VN-Menschenrechtsrat (HRC)

Gründung: 2005

Zweck: Nebenorgan der Generalversammlung (GV); Nachfolge der VN-Menschenrechtskommission

Leiter: Omar Zniber (seit 2024)

Hauptsitz: Genf (Schweiz)

Aufgaben:

Prüfungsverfahren des Standes der Menschenrechte in allen VN-Mitgliedstaaten, Sonderverfahren und unabhängige Berichterstattende, Beschwerdeverfahren

Zusammensetzung: 47 Mitgliedstaaten (von der GV für drei Jahre gewählt)

Quelle: Eigene Darstellung

Der Rat besteht aus 47 Mitgliedstaaten, die dort durch weisungsgebundene Regierungsdelegationen vertreten sind. Anders als die Kommission arbeitet der Menschenrechtsrat während des gesamten Jahres; er muss pro Jahr mindestens drei reguläre Sitzungen mit insgesamt nicht weniger als zehn Wochen Dauer abhalten, ferner kann er jederzeit Sondersitzungen zu drängenden Menschenrechtsproblemen einberufen.

Die grundlegenden Arbeitsweisen, Verfahren und Instrumente des HRC sind

- a) der *Universal Periodic Review* (UPR), ein 2006 durch den HRC neu eingeführtes und sich alle vier Jahre wiederholendes Überprüfungsverfahren des Standes der Menschenrechte in allen VN-Mitgliedstaaten,
- b) die Sonderverfahren (*special procedures*), in deren Rahmen unabhängige Berichterstatterinnen und -erstatte für bestimmte Menschenrechtsthemen (*thematic mandates*) wie Folter, Verschwindenlassen, willkürliche Hinrichtungen oder für bestimmte Länder (*country mandates*), wie etwa für Belarus, Nordkorea, Russland oder Syrien eingesetzt werden und
- c) Beschwerdeverfahren, in denen sich Individuen an den Rat richten können (die nach der ECOSOC-Resolution von 1970 sogenannten 1503-Verfahren).

Der Menschenrechtsrat weist gegenüber der MRK die Vorteile kontinuierlicherer Arbeit und größerer Flexibilität bzw. Reaktionsfähigkeit auf menschenrechtliche Krisensituationen auf. Das für alle Staaten verbindliche Allgemeine Periodische Prüfverfahren (UPR) ist mit der Heranziehung von Staatenberichten der Parteien der Menschenrechtsverträge und Berichten des Hochkommissariats für die Menschenrechte (OHCHR) sowie von Nichtregierungsorganisationen wie etwa Amnesty International betraut und kann ebenfalls als Fortschritt

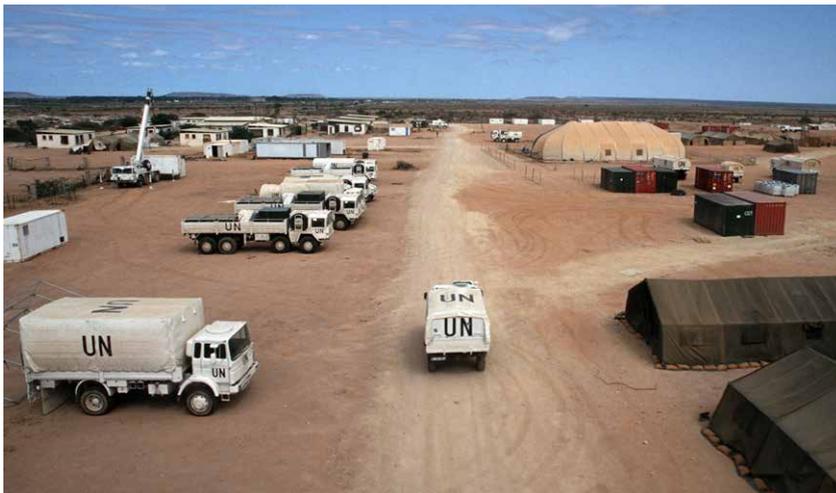
gegenüber der Arbeit der MRK angesehen werden. Kritik richtet sich indes gegen das Wahlverfahren, nach welchem die Mitglieder des Rates durch eine einfache Mehrheit in der Generalversammlung bestimmt werden – was auch Ländern mit fragwürdiger Menschenrechtsbilanz wie etwa China oder Russland den Zugang zu diesem Gremium eröffnet. Andererseits jedoch hat die Generalversammlung in den Fällen von Libyen (2011) und Russland (2022) Mitgliedschaften wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen suspendiert, im Falle Russlands scheiterte auch 2023 die neuerliche Kandidatur für den Rat.

Neuere Wege: Internationale Schutzverantwortung und Strafgerichtsbarkeit

Die Internationale Schutzverantwortung

In den 1990er-Jahren kam es in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina (Völkermord von Srebrenica) zu großflächigen Menschenrechtsverletzungen bis hin zu ethnischen Säuberungen und Genoziden, denen hunderttausende Menschen zum Opfer fielen. Auf Vorschlag des damaligen VN-Generalsekretärs Kofi Annan (1938–2018) setzte die Regierung Kanadas eine Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveränität (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*; ICISS) ein, die 2001 mit der „Internationalen Schutzverantwortung“ (*responsibility to protect*, r2p) ein Konzept für internationale Reaktionen auf schwerste Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorlegte. Dessen Ausgangspunkt ist ein

Reaktionen auf schwerste Verbrechen gegen die Menschlichkeit



Von März 1993 bis März 1995 wurde in Somalia die VN-Friedensmission UNOSOM II eingerichtet, um die humanitäre Lage im somalischen Bürgerkrieg zu verbessern und Frieden zu schaffen. Das Lager des deutschen Bundeswehr-Einsatzes war in Belet Huen (Somalia) stationiert, Juli 1993.

Verständnis von „Souveränität als Verantwortung“: Souveränität ist nicht nur ein Schutzrecht von Staaten nach außen, sondern erlegt den Regierungen und Gesellschaften vielmehr die Pflicht auf, die in ihrem Verantwortungsbereich lebenden Menschen vor Verletzungen ihrer fundamentalen Rechte zu schützen. Erst wenn ein Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, schwersten Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten und so seinen Souveränitätsverpflichtungen nicht nachkommt, soll die Schutzverantwortung an die Staatengemeinschaft übergehen, die dann auf der Grundlage international akzeptierter Prinzipien berechtigt sein soll, Maßnahmen von Unterstützungs- und Hilfsleistungen bis hin zur Anwendung von Zwang und militärischer Gewalt zu leisten.

Seit der Vorlage des ICISS-Berichts durchläuft die r2p einen Prozess der weiteren inhaltlich-konzeptionellen Erfassung sowie der (verhaltenen) politisch-rechtlichen Implementierung. Dieser Prozess ist durch die Annahme der Schutzverantwortung im Ergebnisdokument des Weltgipfels der Staats- und Regierungschefs 2005 und die sich anschließenden Umsetzungsschritte durch den VN-Generalsekretär gekennzeichnet.

Im Ergebnisdokument wurde ein internationales Einschreiten nur in Reaktion auf die Tatbestände Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie nur auf der Grundlage einer Entscheidung des VN-Sicherheitsrates für zulässig erklärt.

Die Wahrnehmung der r2p wird aber auch durch die tiefen Zweifel geprägt, die nicht zuletzt der Libyen-Krieg 2011 als bislang wichtigster Anwendungsfall der r2p ausgelöst hat. In den Augen von r2p-Skeptikern belegt der nach einem Mandat des Sicherheitsrates zum Schutz der Zivilbevölkerung (Resolution 1973) durch die NATO mit dem Sturz und der Tötung des Diktators Muammar al-Gaddafi (1942-2011) mit herbeigeführte Regimewechsel in Libyen, dass auch

die Schutzverantwortung als Vorwand für die Interessen- und Machtpolitik von Staaten missbraucht werden kann. Die sich darauf anschließende Blockade des Sicherheitsrates durch Russland und China zu Fragen der r2p wurde durch die russische Aggression in der Ukraine seit 2014 bzw. 2022 weiter verschärft, ein neues Vertrauen zwischen den fünf ständigen Mitgliedern ist nicht in Sicht.

Von entscheidender Bedeutung wird daher sein, dass sich die Schutzverantwortung im öffentlichen Bewusstsein von Staaten, Regierungen und Gesellschaften zunehmend als eine Selbstverständlichkeit etabliert.

Die Sensibilisierung für die Gefahren, die aus Diskriminierungen ethnischer, religiöser oder anderer Gruppen resultieren, Menschenrechtsbildung und -erziehung, die Schaffung bzw. Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen, die entschlossen den frühen Anfängen von Menschenrechtsverletzungen entgegenzutreten – diese Maßnahmen tragen zur Herausbildung einer auch individuellen Schutzverantwortung bei, die von den Mitgliedern einer Gesellschaft in ihrem täglichen Verhalten getragen wird.

Die Schutzverantwortung selbst ist aber zu einem global akzeptierten Referenzprinzip geworden, an dem sich abgestufte Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft auf der Grundlage des bestehenden Völkerrechts ausrichten können.

Internationale Strafgerichtsbarkeit

Menschenrechtsverletzungen „ereignen“ sich nicht einfach, sondern werden durch Personen begangen, sei es durch Anordnung bestimmter Maßnahmen, sei es durch deren Ausführung. Die Frage nach den Opfern ist somit eng mit der nach den Täterinnen und Tätern verbunden und es liegt daher nahe, in Ergänzung zu völkerrechtlichen Schutzbestimmungen auch internationale Strafnormen zu entwickeln, nach denen Täterinnen und Täter ihrer individuellen Schuld entsprechend zur Rechenschaft gezogen werden können. Es waren die Straftribunale von Nürnberg und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg sowie deren Folgeprozesse, in denen erstmals Kriegsverbrecherinnen und -verbrecher auf der Grundlage völkerrechtlicher Straftatbestände wie dem Verbrechen des Angriffskrieges verurteilt wurden. Durch die Einführung des Tatbestandes „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ wurde es möglich, auch die von Regierungen an ihren eigenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern begangenen Verbrechen – wie etwa die Ermordung der deutschen Jüdinnen und Juden – vor einem internationalen Gericht zu verfolgen.

Die Bemühungen der 1947 geschaffenen VN-Völkerrechtskommission um eine weitere Ausgestaltung und Kodifizierung der „Nürnberger Prinzipien“ blieben jedoch vor dem Hintergrund des Ost-West-Gegensatzes lange Zeit erfolglos. Erst die vom VN-Sicherheitsrat eingesetzten Internationalen Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien (1993) und für Ruanda (1994), verfolgten die schweren Verstöße gegen die Genfer Konventionen von

Schutzverantwortung kann als Vorwand missbraucht werden

1949 sowie Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Waren die beiden Ad-Hoc-Tribunale noch in zeitlicher und räumlicher Hinsicht begrenzt, wurde der auf dem Römischen Statut von 1998 aufbauende und 2002 konstituierte Internationale Strafgerichtshof (*International Criminal Court, ICC*) als ein permanentes Gericht geschaffen, welches für die Verbrechen der Aggression und des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zuständig ist. Dieser steht zwar subsidiär (= ergänzend) zur primären Rechtssprechungskompetenz der Vertragsstaaten des Römischen Statuts, kann aber vom VN-Sicherheitsrat mit der Untersuchung von Situationen in Nicht-Vertragsstaaten beauftragt werden – was in Bezug auf Sudan und Libyen auch geschah. Allerdings wird der ICC von mächtigen Staaten wie China, Indien, Russland und den USA nicht anerkannt, was seine globale Wirksamkeit erheblich einschränkt.

Die Internationale Strafgerichtsbarkeit strebt an, entsprechenden Straftatbeständen zu internationaler Anerkennung zu verhelfen und Täterinnen und Täter ungeachtet ihres politischen Amtes oder ihrer militärischen Stellung zur Rechenschaft zu ziehen. Neben der reinen Strafverfolgung kann so zumindest in Ansätzen auch eine generalpräventive Wirkung erzielt werden, die potenzielle Täterinnen und Täter abschreckt.

Perspektiven

Insgesamt steht – allen Fortschritten zum Trotz – der globale Menschenrechtsdiskurs auch weiterhin vor der Aufgabe, ein universal akzeptiertes Verständnis von zu schützenden Menschenrechtsgütern hervorzubringen. Konkret bedeutet dies, die in den internationalen Verträgen und Pakten erichteten Standards im nationalen Recht zu implementieren und mit Leben zu füllen. Dies sind Aufgaben für Staaten und Gesellschaften, welche dabei auf Gremien, Instrumente und Fähigkeiten der VN zurückgreifen können.

Elementare Menschenrechte sind als globales Rechtsgut der einzelstaatlichen Verfügbarkeit entzogen. Der enge Zusammenhang zwischen Menschenrechten und internationaler Stabilität in der globalisierten Welt erlegt den Staaten Verpflichtungen auf, die auf einer Stufe mit denjenigen zur friedlichen Konfliktaustragung und Kriegsverhütung stehen. Dies schließt die Abkapselung unter dem Verweis auf nationale Souveränitätsrechte ebenso aus wie die Instrumentalisierung der Menschenrechte zur nationalen Interessendurchsetzung.

Solche Forderungen sind in der Theorie rasch aufgestellt, in der Praxis aber sehr voraussetzungsreich. So sind die Ursachen und Verläufe der vielen Krisen, Konflikte und Kriege, in denen die allermeisten und schwersten Menschenrechtsverletzungen begangen werden, nur schwer zu bearbeiten; dies gilt insbesondere in der schon länger anhaltenden Phase tiefsten Misstrauens der führenden Mächte des VN-Sicherheitsrates. Dieser kommt seiner Verantwortung für Frieden und internationale Sicherheit schon lange nicht mehr nach und es ist völlig ungewiss, ob und wie diese Situation langfristig wieder geklärt werden kann.

Wesentlich ist daher weiterhin das Einfordern der Menschenrechte durch nationale und internationale Akteure der Zivilgesellschaft, die ihre politischen Vertreterinnen und Vertreter daran erinnern, sich für die vereinbarten Standards und Normen einzusetzen.

Grundvoraussetzung für die Einforderung menschenrechtlicher Standards aber ist Bildung: Einerseits als Schlüssel zu einem selbstbestimmten Leben eines jeden Individuums, andererseits aber auch als Basis für Respekt und Akzeptanz gegenüber anderen Ethnien, Kulturen, Religionen und politischen Systemen.

Dieses Erfordernis von Menschenrechtsbildung ist in ebenso einfachen wie klaren Worten im zweiten Satz des Artikels 1 der AEMR niedergelegt, wo es über die Menschen heißt: „Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen.“

Bildung als Voraussetzung



✓ Während der Straftribunale von Nürnberg und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg wurden erstmalig Kriegsverbrecherinnen und -verbrecher auf Grundlage internationaler völkerrechtlicher Straftatbestände verurteilt. Links: Ein Blick in den Verhandlungssaal im Nürnberger Justizpalast während einer Sitzung des alliierten Militärtribunals. Rechts: Der ehemalige jugoslawische Politiker Radovan Karadžić wird 2019 vor dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag als Kriegsverbrecher verurteilt.



STEFFEN BAUER

Nachhaltige Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz

Nachhaltige Entwicklung und die Bewältigung der Klimakrise gehören zu den drängendsten Aufgaben der Vereinten Nationen. Beide Politikfelder erfordern ein gemeinsames Handeln der Mitgliedstaaten.

Der Anspruch auf eine nachhaltige menschliche Entwicklung in einer gesunden Umwelt mit stabilem Klima betrifft ein weites Feld aus ökonomischen, gesellschaftlichen, ökologischen und im Kern politischen Zusammenhängen. In den Vereinten Nationen (VN) haben sich Entwicklung und Umwelt erst in den 1960er- und 1970er-Jahren im zeitgeschichtlichen Kontext der Dekolonisation und eines wachsenden Bewusstseins für grenzüberschreitende Umweltprobleme als eigenständige Politikfelder etabliert. Gleichwohl sind die entwicklungs- und umweltpolitischen Ansprüche der VN grundsätzlich auch schon in ihrer 1945 entstandenen Charta angelegt. Seither haben sich die

internationale Organisation der Entwicklungs- und Umweltpolitik sowie ein eigenständiges Umweltvölkerrecht unter dem gemeinsamen Dach der VN dynamisch entwickelt und ausdifferenziert.

Dies gilt ebenso für die internationale Zusammenarbeit zur Bewältigung des Klimawandels, die 1992 mittels der Klimarahmenkonvention der VN als fester Bestandteil der Weltpolitik etabliert wurde und die heute praktisch alle Handlungsfelder der VN unübersehbar durchdringt. So ist nahezu allen Sonderorganisationen und fachlich spezialisierten VN-Institutionen gemeinsam, dass ihre jeweiligen Tätigkeitsfelder von den Auswirkungen des Klimawandels und der Klimapolitik

betroffen sind. Diese Einsicht hat sich weitgehend durchgesetzt, seit der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan den Klimawandel 2007 als „allumfassende Bedrohung“ benannte, im gleichen Jahr der Sicherheitsrat als mächtigstes VN-Gremium die Konsequenzen des Klimawandels erörterte und der „Weltklimarat“ (*Intergovernmental Panel on Climate Change*; IPCC) mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde.

Das VN-Entwicklungssystem und das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung

Als Entwicklungssystem der Vereinten Nationen (VN-Entwicklungssystem, UNDS) bezeichnet man die Gesamtheit der entwicklungspolitisch aktiven Institutionen der VN. In diesem kommen formal dem Hauptorgan ECOSOC, also dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, sowie faktisch dem VN-Entwicklungsprogramm UNDP eine herausgehobene Stellung zu. Daneben sind einschlägige Sonderorganisationen wie die Welternährungsorganisation FAO oder die Weltgesundheitsorganisation WHO, aber auch zahlreiche dem VN-Generalsekretariat nachgeordnete Programme, Büros und Fonds wie das VN-Programm für menschliches Siedlungswesen UN-HABITAT, das Amt für humanitäre Angelegenheiten OCHA und der Kinderhilfsfonds UNICEF, sowie von der VN-Generalversammlung bestellte Ämter wie das Hochkommissariat für Flüchtlinge UNHCR Teil des UNDS. Das UNDS bildet somit den weltweit größten Akteur multilateraler Zusammenarbeit mit weitreichenden entwicklungspolitischen Befugnissen sowie einer über Jahrzehnte gewachsenen entwicklungspolitischen Expertise. Entsprechend ist das UNDS zu einem tragenden Pfeiler in der Gesamtarchitektur der VN geworden und nimmt eine Schlüsselrolle für die internationale Unterstützung menschlicher Entwicklung und für die Umsetzung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung (↗ S. 50) ein. So leisten die im UNDS zusammenwirkenden Institutionen nicht nur konkrete Unterstützung in über 160 VN-Mitgliedstaaten, sondern auch die dafür grundlegende konzeptionelle Arbeit und programmatische Ausrichtung der multilateralen Entwicklungskooperation (↗ S. 48).

Leitbilder als gemeinsamer Nenner

Bei alledem ist nicht zu übersehen, dass sich das heute aus rund 45 Einzelinstitutionen bestehende UNDS seit den 1960er-Jahren zu einem komplexen und sehr unübersichtlichen Konstrukt entwickelt hat. Dies zieht große Herausforderungen für seine Arbeitseffizienz und allgemeine Funktionsfähigkeit nach sich. Auch wenn das Entwicklungsprogramm UNDP als eine Art „Spinne im Netz“ agiert, hat es gegenüber den übrigen Mitgliedsorganisationen



Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

Das im deutschsprachigen Raum auch als „Weltklimarat“ bekannte zwischenstaatliche Panel über den Klimawandel (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), wurde 1988 von der Weltmeteorologieorganisation WMO, einer VN-Sonderorganisation, und dem VN-Umweltprogramm UNEP eingerichtet, um den wissenschaftlichen Sachstand zu den Ursachen und Folgen des Klimawandels für die internationale Politik zusammenzufassen und auszuwerten. Er wurde in drei Arbeitsgruppen (*Working Groups*) organisiert: WG I behandelt die physikalischen Grundlagen des Klimawandels; WG II adressiert die Auswirkungen des Klimawandels und die Notwendigkeiten der Anpassung; WG III fokussiert auf Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels. 1990 legte das IPCC seinen ersten umfassenden Sachstandsbericht vor, in dem die menschlichen Ursachen und die Gefahren eines ungebremsten Klimawandels herausgearbeitet werden. Spätestens mit dem 4. Sachstandsbericht des IPCC von 2007 hat sich das Fachwissen über den Klimawandel so weit verdichtet, dass die Notwendigkeit einschneidender Gegenmaßnahmen auf internationaler Ebene nicht mehr grundsätzlich angezweifelt wurde und die Dringlichkeit zu handeln unmissverständlich geworden war.

Der aktuelle 6. Sachstandsbericht von 2021/2022 stellt fest, dass die Aufheizung der Atmosphäre dynamischer verläuft, als bislang angenommen. Entsprechend treten auch die zum Teil gravierenden Folgen des Klimawandels für Ökosysteme, Biodiversität und menschliche Entwicklungsbedingungen schneller und stärker ein. Neben der daraus erwachsenden Dringlichkeit, die globalen Klimaschutzanstrengungen zu intensivieren, betont der Bericht deshalb auch die Notwendigkeit zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels und stellt fest, dass zunehmend auch „Grenzen der Anpassung“ überschritten werden, was wiederum Schäden und Verluste für Ökosysteme, Gesellschaften und Volkswirtschaften nach sich zieht.

keine zentrale Autorität, die es etwa zu einer hierarchischen Koordination befähigen würde. Erschwerend kommt hinzu, dass praktisch alle Mitgliedsorganisationen von einer unsicheren, vielfach freiwilligen Finanzierung abhängig und wechselhaften Interessen und Erwartungen ihrer Mitgliedstaaten ausgesetzt sind. Eine kontinuierliche und programmatisch einheitliche Arbeit ist deshalb schon für viele Einzelorganisationen herausfordernd und für das UNDS als Ganzes quasi unmöglich.

Umso wichtiger sind daher übergreifende Leitbilder, denen sich die VN-Mitgliedstaaten im Konsens verschrieben haben. Sie ermöglichen dem UNDS und seinen Einzelorganisationen ein ihre Arbeit längerfristig rückversicherndes Mindestmaß an programmatischer Orientierung und daraus erwachsender Strategiefähigkeit. Für die multilaterale Entwicklungspolitik sind dies die Konzepte der menschlichen Entwicklung und der Nachhaltigen Entwicklung.

Entscheidend für den Auf- und Ausbau des UNDS sowie für die Entwicklung des Konzepts der menschlichen Entwicklung war die Dekolonisationswelle der 1950er- und insbesondere der frühen 1960er-Jahre. Mit der Entlassung vieler Kolonien in

Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC)

Neben der VN-Generalversammlung ist im Kontext von Entwicklung und Umwelt der Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC das zentrale Hauptorgan der Vereinten Nationen. Er konstituiert sich aus 54 Mitgliedstaaten, von denen jährlich 18 für jeweils drei Jahre von der Generalversammlung gewählt werden. Dabei ist ein regionaler Verteilungsschlüssel zu berücksichtigen, so dass stets 14 Staaten aus Afrika, 11 aus Asien, 10 aus Lateinamerika und der Karibik, 6 aus Osteuropa sowie 13 aus Westeuropa und anderen Regionen im Rat vertreten sind. Entsprechend der VN-Charta kann sich der ECOSOC mit allen Themen rund um Wirtschaft, Soziales, Gesundheit, Bildung, Kultur und verwandten Politikfeldern befassen, wobei er allerdings der Autorität der Generalversammlung untersteht. Dieser dient er gleichsam als Lenkungs- und Koordinierungsgremium. Der ECOSOC leitet der Generalversammlung Empfehlungen und Berichte zu und kann entsprechend seines thematischen Portfolios Konferenzen einberufen und Fachkommissionen einrichten. So wurden viele wegweisende Konferenzen und Sondergipfel wie etwa der „Erdgipfel“ 1992 in Rio de Janeiro oder der „Städtegipfel“ Habitat II 1996 in Istanbul durch ECOSOC organisiert. Zugleich ist der ECOSOC die zentrale Anlaufstelle der VN für die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGO), denen eine beratende Rolle zugesprochen werden kann (Konsultativstatus). Zudem kann der ECOSOC Abkommen mit VN-Sonderorganisationen abschließen, selbst VN-Nebenorgane einrichten, und er fungiert als Aufsichtsrat des Hochrangigen Politischen Forums für Nachhaltige Entwicklung (HLPF), das die Umsetzung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung überwacht.

die Unabhängigkeit und in die nationalstaatliche Souveränität vergrößerte sich nicht nur rasant die Mitgliederzahl der VN – von 51 bei der Gründung 1945 auf 118 im Jahre 1965 – sondern auch die Perspektiven, Interessen und Erwartungen innerhalb der Weltorganisation. So war mit der 1965 durch die VN-Generalversammlung beschlossenen Gründung des UNDP 1966 eine internationale Institution entstanden, die vor allem den sogenannten Entwicklungsländern eine neue Anlaufstelle bot und die sich entschieden für ein ganzheitliches Entwicklungsverständnis einsetzte.

Dadurch fanden entwicklungstheoretische Arbeiten wie insbesondere von Ökonomen wie Mahbub ul Haq aus Pakistan und Amartya Sen aus Indien – dem späteren Nobelpreisträger für Wirtschaft – Eingang in den internationalen entwicklungspolitischen Diskurs. Diese zielten darauf, das etablierte und rein auf Wirtschaftswachstum basierende Entwicklungsverständnis der westlichen Industriestaaten durch einen breiteren Ansatz abzulösen, der menschliche Grundbedürfnisse entsprechend sozialer Kategorien wie Gesundheit und Bildung ebenso berücksichtigt wie volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Sie bildeten fortan die Grundlagen des Konzepts menschlicher Entwicklung, auf welchem auch der 1990 vom UNDP im Rahmen seines ersten umfassenden Berichts über menschliche Entwicklung (*Human Development Report*) eingeführte „*Human Development Index*“ beruht.

Dieser Index etablierte sich rasch als Alternative zum Pro-Kopf-Einkommen als alleinigem Maßstab von Entwicklung. Die jährlich vom UNDP vorgelegten *Human Development Reports* wurden so zu einem festen Bezugspunkt des entwicklungspolitischen Diskurses und bilden ein Gegengewicht zu den jährlichen Weltentwicklungsberichten der Weltbank (➔ S. 50).

Mit einem weltweit zunehmenden Bewusstsein für die ökologische Dimension menschlicher Entwicklung und der daraus erwachsenden Umweltveränderungen wurden allerdings auch die Defizite eines rein auf den Menschen fokussierten Entwicklungsverständnisses sichtbar. Die vor allem aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft vorgebrachte ökologische Kritik beförderte internationale Diskussionen, die ab Mitte der 1980er-Jahre die Grundlagen für das heute vorherrschende Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung legten. Diesem entsprechend zielen die VN darauf, allen Ländern und Völkern gleiche Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen und dabei ausdrücklich auch die Interessen nachfolgender Generationen zu berücksichtigen. Infolge der auch als „Erdgipfel“ bekannt gewordenen VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, wurde das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung zum offiziellen Leitbild der Umwelt- und Entwicklungspolitik der VN. Als institutionelle Entsprechung dessen richtete die VN-Generalversammlung im Nachgang zur UNCED eine Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) ein, die fortan die internationalen Bemühungen um Nachhaltige Entwicklung koordinieren und überwachen sollte. Auch wenn die CSD diesem anspruchsvollen Mandat nie gerecht werden konnte, war sie doch sichtbarer Ausdruck der Neuorientierung der VN.

Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG)

Um eine bessere Nachvollziehbarkeit und Kommunikation konkreter entwicklungspolitischer Fortschritte zu erreichen, ergänzte VN-Generalsekretär Kofi Annan 2001 die „Millenniums-Deklaration“ der VN-Generalversammlung aus dem Jahr 2000 um spezifische „Millenniums-Entwicklungsziele“ (MDG). Diese umfassten messbare Zielvorgaben für acht Entwicklungsbereiche, die als besonders dringlich erachtet wurden. Die MDG wurden umgehend zum dominanten Orientierungsrahmen der internationalen Entwicklungspolitik, der auf die Überwindung rein wachstumsorientierter makroökonomischer „Strukturanpassung“ abzielte, wie sie von Weltbank und IWF (Internationaler Währungsfonds) in den 1980er- und 1990er-Jahren forciert worden war. Stattdessen stellten sie die Armutsbekämpfung in den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit, mit dem expliziten Ziel, diese bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Die weiteren Ziele adressierten vor allem Kernthemen menschlicher Entwicklung, von der Primärschulbildung über die Senkung der Kindersterblichkeit bis hin zur Bekämpfung schwerer Krankheiten.



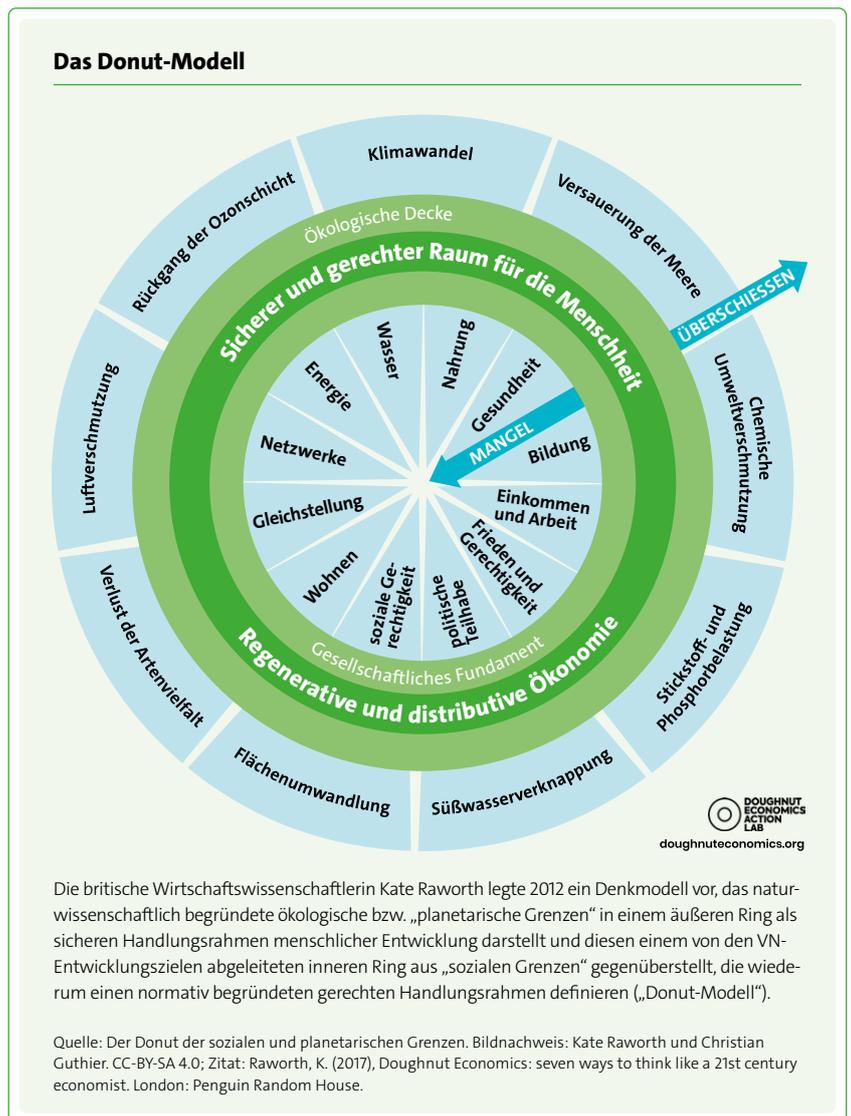
Mehr zur Messung von menschlicher Entwicklung, Zufriedenheit und Demokratie in der IZpB-Ausgabe „Demokratie“:
www.bpb.de/559045





Tatsächlich erwiesen sich die MDG als instrumentell, um außergewöhnliche politische und materielle Ressourcen für die operative Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren und konkrete Verbesserungen für Millionen von Menschen zu erreichen. Zugleich wurden sie vielfach wegen ihrer unterkomplexen, rein quantitativen Maßstäbe (die ein „Schönrechnen“ der Zielerreichung begünstigten), der einseitigen Fokussierung auf Entwicklungsländer (die Industrieländer indirekt aus der Verantwortung nahm), und die Vernachlässigung der ökologischen Grundlagen und Folgen menschlicher Entwicklung (die nur in Unterzielen des siebten von acht MDG reflektiert wurde) kritisiert. Gerade letzteres erschien schon bei Bekanntgabe der MDG nicht mehr zeitgemäß.

Ungeachtet des vordergründig schlüssigen Dreiklangs ökonomischer, sozialer und ökologischer Aspekte nachhaltiger Entwicklung bietet aber auch dieser Dreiklang eine breite Angriffsfläche für Kritik. So werden die nahezu beliebige Verwendbarkeit des Konzepts und die daraus resultierenden Widersprüchlichkeiten seiner Interpretation in einer überwiegend kapitalistisch geprägten und ressourcenintensiven Weltwirtschaft ebenso kritisiert wie die Schwammigkeit seiner Anwendung in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit und die empirisch mangelhaften Fortschritte auf dem Weg zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Dennoch konnten alternative Konzepte wie zum Beispiel die Idee einer „Green Economy“ oder verschiedene fundamental wachstumskritische Ansätze innerhalb der VN keine vergleichbare Zugkraft entwickeln. So bleibt nachhaltige Entwicklung bis heute das maßgebliche Konzept, hinter dem sich die internationale Gemeinschaft einvernehmlich versammeln kann. Es impliziert eine Balance zwischen





Der Human Development Index (HDI)

Mit der Einführung des *Human Development Index* in die internationale Entwicklungsdiskussion legte das UNDP 1990 ein Instrument vor, das das Konzept der menschlichen Entwicklung empirisch messbar und länderübergreifend vergleichbar macht. Maßgeblich für den Index sind drei Richtgrößen, welche die grundlegenden Entwicklungsdimensionen Gesundheit, Bildung und Wohlstand abbilden sollen: die Lebenserwartung bei Geburt, die Alphabetisierungsrate und die reale Kaufkraft pro Kopf. Für alle drei Indikatoren wird jeweils ein auf nationalen Daten basierender Wert zwischen 0 und 1 bestimmt. Der Mittelwert der drei Messwerte ergibt daraus den jeweiligen HDI-Wert eines Landes. Pauschal wurde ein Wert von 0,7 als Schwellenwert zur Unterscheidung von hoher und mittlerer menschlicher Entwicklung festgesetzt, eine niedrige menschliche Entwicklung wird entsprechend durch Werte von 0,55 und weniger definiert.

Der im März 2025 veröffentlichte HDI 2024-25 erfasst insgesamt 193 Staaten, von denen die „Top Ten“ Werte zwischen 0,972 (Island) und 0,951 (Belgien) erreichen. Deutschland liegt mit einem Wert von 0,959 gemeinsam mit Schweden auf Rang 5. Demgegenüber liegen die untersten zehn Index-Werte zwischen 0,470 (Jemen) und 0,388 (Südsudan). Die Werte basieren jeweils auf Daten des Jahres 2023.

ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielen, die sich auf abstrakter Ebene als international konsensfähig erwiesen haben.

Die Agenda 2030 (SDG)

Dieser übergreifende Konsens spiegelt sich auch in der 2015 von der VN-Generalversammlung beschlossenen Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung sowie den darin enthaltenen 17 universellen Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDG). Diese SDG sind zugleich der Versuch, der Kritik an der mangelnden empirischen Nachweisbarkeit von nachhaltiger Entwicklung zu begegnen. Sie wurden zu diesem Zweck mit 169 messbaren Unterzielen und entsprechenden Indikatoren unterlegt. Zudem wurde die CSD aufgelöst und durch ein Hochrangiges Politisches Forum (HLPF) ersetzt, das stärkeres politisches Gewicht und größere Wirkungsmacht entfalten sollte. Nach den jüngsten Bestandsaufnahmen des „SDG-Gipfels“ und des „Zukunftsgipfels“ (7 S. 52) der VN-Generalversammlung von 2023 bzw. 2024 bleibt fraglich, inwieweit das HLPF diesen Anspruch tatsächlich einlösen kann.

Globale Umwelt unter dem Dach der Vereinten Nationen

Nachdem sich in den 1960er- und 1970er-Jahren die Einsicht in den grenzüberschreitenden Charakter vieler Umweltprobleme international durchzusetzen begann, entwickelte sich die Bearbeitung eben jener Umweltprobleme parallel zu den

Herausforderungen der Entwicklungspolitik zu einer weiteren Kernaufgabe der VN. Die offenkundigen Zusammenhänge zwischen der sozioökonomischen Entwicklung einerseits und dem Verbrauch von Naturressourcen sowie der weltweiten Umweltverschmutzung und dem damit verbundenen Artensterben sowie der Aufheizung der Erdatmosphäre andererseits, führten zur oben eingeführten Konzeption der nachhaltigen Entwicklung. Diesem übergeordneten Leitbild entsprechend dienen also auch die umweltpolitischen Anstrengungen der VN dem Ziel, nachhaltige menschliche Entwicklung im globalen Maßstab zu ermöglichen und zu befördern. In diesem Handlungsfeld treffen so unterschiedliche Herausforderungen wie die Nutzung und der Schutz der Atmosphäre, von Meeren, Wäldern, Gewässern und Böden, der jeweils darin lebenden Tier- und Pflanzenarten, sowie ein umweltgerechter Umgang mit grenzüberschreitenden Abfällen und Giftstoffen aufeinander.

Als Geburtsstunde der VN-Umweltpolitik gilt allgemein die VN-Konferenz über die menschliche Umwelt (UNCHE), die 1972 in Stockholm tagte. Die „Stockholm-Konferenz“ zielte primär darauf, grenzüberschreitende Umweltverschmutzung weltweit einzuschränken. Zugleich aber betonten die in der „Gruppe der 77“ organisierten Entwicklungsländer die Notwendigkeit der Armutsbekämpfung und hoben den Konsum der reichen Länder als Treiber von Umweltschäden und Ungleichheit hervor. Dadurch wurde der Nord-Süd-Strukturkonflikt auch im neuen Politikfeld „Umwelt“ unmittelbar sichtbar.

In der „Stockholmer Deklaration“ erklärten die Konferenzstaaten zudem die Absicht, zum Umweltschutz über Staatsgrenzen hinweg zusammenzuarbeiten und jeweils Umweltschäden zu vermeiden, die ihren Nachbarländern schaden könnten. Zudem bildeten die in der Stockholmer Deklaration formulierten Prinzipien wie das „Verursacherprinzip“ (*polluter pays principle*) wesentliche Grundlagen für ein neu entstehendes Umweltvölkerrecht.

Das VN-Umweltprogramm UNEP

Nicht zuletzt veranlasste die Konferenz die Gründung des VN-Umweltprogramms UNEP, welches von der VN-Generalversammlung 1973 eingerichtet und mit drei zentralen Aufgaben mandatiert wurde: 1. den Zustand der Umwelt weltweit zu überwachen, um das Bewusstsein für die Umweltdimension menschlicher Entwicklung zu schärfen; 2. die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Umweltpolitik voranzutreiben; 3. die internationale Umweltpolitik unter dem Dach der VN zu koordinieren. Zugleich bleibt UNEP umgeben von einer Vielzahl themenspezifischer multilateraler Umweltverträge, deren Umsetzung in der Regel durch eigenständige Entscheidungsgremien verantwortet wird, typischerweise den sogenannten Vertragsstaatenkonferenzen (*Conferences of the Parties*; COP).

Als „Umweltbewusstsein“ der internationalen Staatengemeinschaft und als Antreiber multilateraler

**Nachhaltige
Entwicklung
messbar machen**



© Vereinte Nationen, www.unric.org/de/17ziele/

bzw. zwischenstaatlicher Umweltkooperation hat das UNEP viel erreicht. Hinsichtlich der Koordination internationaler Umweltpolitik stand es von Anfang an vor enormen strukturellen Herausforderungen, wie sie schon allein aus dem autonomen Charakter der Vertragsstaatenkonferenzen erwachsen. Die faktische Unmöglichkeit einer hierarchischen Koordinierung durch das UNEP ist mit dem steten Zuwachs und der damit einhergehenden Ausdifferenzierung umweltpolitischer Akteure und Institutionen immer deutlicher geworden.

Erfolge

Ironischerweise geht genau diese Ausdifferenzierung vielfach auf die Erfolge des UNEP bei den ersten beiden Aufgabenstellungen zurück. Zahlreiche Umweltprobleme, wie etwa die Ausdünnung der stratosphärischen Ozonschicht (umgangssprachlich: „Ozonloch“) oder der Verlust von Böden und die Verschlechterung von Bodeneigenschaften in Trockenregionen, wurden überhaupt erst durch das UNEP auf die internationale Agenda gebracht, was ihm wiederum ermöglichte die Aushandlung immer neuer multilateraler Umweltabkommen anzuleiten. So gilt die Führungsrolle des UNEP bei der Thematisierung, Verhandlung und Umsetzung multilateraler Politik zum Schutz der Ozonschicht in den 1980er- und 1990er-Jahren bis heute als Paradebeispiel wirksamer internationaler Umweltpolitik. Zugleich führen die daraus hervorgegangenen Vertragswerke, namentlich die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht von 1985 und das Montrealer Protokoll über ozonschädigende Substanzen von 1987, ein institutionelles Eigenleben, das nur mehr administrativ mit dem UNEP verbunden ist.

Speziell die drei sogenannten „Rio-Konventionen“, die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), die Konvention über die biologische Vielfalt (CBD), und die VN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) zeigen

die Stärkung der umweltpolitischen Kompetenzen der VN ebenso wie eine fortschreitende Aufteilung ihrer entsprechenden Strukturen. Zugleich wird gerade an ihrem Beispiel deutlich, wie prägend das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung für die VN-Umweltpolitik wurde. So durchziehen die Bezugnahme auf nachhaltige Entwicklung und die in der Rio-Deklaration formulierten Prinzipien unübersehbar bereits die 1992 in Rio verabschiedeten Klima- und Biodiversitäts-Konventionen. Noch ausgeprägter ist dies in der 1994 verabschiedeten UNCCD zu sehen, die stärker als alle vorangehenden multilateralen Übereinkommen die Rio-Prinzipien reflektiert.

Im Einzelnen hat die CBD die Erhaltung der biologischen Vielfalt zum Ziel, ebenso die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung genetischer Ressourcen ergeben – etwa bei der Herstellung von Saatgut oder in der Pharmaindustrie. In Reaktion auf das sich weiterhin verschärfende Artensterben hat die 15. CBD-Vertragsstaatenkonferenz 2022 ein „*Global Biodiversity Framework*“ beschlossen. Es soll die Umsetzung konkreter Naturschutzziele voranbringen indem mehr Schutzgebiete ausgewiesen und geschädigte Ökosysteme wiederhergestellt werden, etwa durch die Wiedervernässung trockengelegter Moore und Sümpfe. Die unter dem Dach des UNEP verwaltete CBD wurde somit als das zentrale multilaterale Artenschutzabkommen bestätigt und gestärkt – gleichwohl neben einer Reihe weiterer und zum Teil älterer Abkommen, die spezifischen Aspekten der biologischen Vielfalt gewidmet sind. Dazu zählen unter anderem das Ramsar-Abkommen zum Schutz von Feuchtgebieten, wie etwa des einzigartigen und besonders artenreichen Okavango-Deltas in Botswana, von 1971 oder die Bonner Konvention zum Schutz wandernder Wildtierarten (dazu zählen insbesondere Zugvögel, aber auch Delfine, Meeresschildkröten, verschiedene Antilopenarten u.a.)

Das UNEP als „Umweltgewissen“ der Staatengemeinschaft



Das HLPF und der „Zukunftsgipfel“ von 2024

Das Hochrangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung

In der Agenda 2030 sind nicht nur die SDG formuliert, sondern auch wie die Zielerreichung bzw. die Fortschritte auf dem Weg dorthin zu überprüfen ist. Die Zuständigkeit dafür wurde dem Hochrangigen Politischen Forum für Nachhaltige Entwicklung (*High-level Political Forum for Sustainable Development*, HLPF) übertragen. Es tritt jährlich auf ministerieller Ebene unter der Schirmherrschaft des ECOSOC zusammen. Diese Treffen, die in der Regel im Vorlauf zur VN-Generalversammlung stattfinden und von den fünf Regionalkommissionen der Vereinten Nationen dezentral vorbereitet werden, konzentrieren sich jeweils auf ein wechselndes Schwerpunktthema. In dessen Kontext werden dann jeweils Umsetzungsfortschritte hinsichtlich fünf ausgewählter SDG erörtert. Entsprechend können alle SDG mindestens in einem Vierjahreszyklus überprüft werden (das die finanziellen Mittel zur Umsetzung betreffende SDG17 wird dabei jährlich behandelt). Zudem findet alle vier Jahre eine sogenannte „hochrangige Überprüfung“ statt, während das HLPF unter Leitung der VN-Generalsversammlung auf Ebene der Staats- und Regierungschefs tagt. Dadurch wird gewährleistet, dass nachhaltige Entwicklung auf der Agenda der Vereinten Nationen eine prominente Position behält. Ziel des zyklischen Überprüfungsprozesses ist zugleich, den Mitgliedstaaten den Austausch über erfolgreiche Politikansätze und wechselseitiges Lernen zu ermöglichen.

Der „Zukunftsgipfel“ der Vereinten Nationen von 2024

Im Rahmen eines für den September 2024 einberufenen „Zukunftsgipfels“ wurden im Sinne einer Zwischenbilanz auch die Agenda 2030, die SDG und die Rolle des HLPF auf den Prüfstand gestellt, um die Zielerreichung fortan zu beschleunigen. Dies geschah im Kontext einer breiter gefassten Reformdiskussion zur Modernisierung der Vereinten Nationen insgesamt, um diese an veränderte weltpolitische Realitäten anzupassen und besser für die Herausforderungen der Zukunft zu wappnen. Die betreffenden Ergebnisse des Gipfels blieben vage, verankern aber unter anderem Vereinbarungen zur Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel für die SDG-Umsetzung ebenso wie zu Reformen der internationalen Finanz- und Schuldenarchitektur in einem im Konsens beschlossenen „Zukunftspakt“. Angesichts der zum Zeitpunkt des Zukunftsgipfels besonders angespannten geopolitischen Weltlage, ist schon das Bekenntnis der Staaten zur Weiterentwicklung eines „modernen Multilateralismus“ als Erfolg zu bewerten.

von 1979, was wiederum die starke Ausdifferenzierung der VN-Umweltarchitektur belegt.

Zu weiteren Erfolgen der VN-Umweltpolitik zählen multilaterale Übereinkommen zur Regulierung von Abfällen und Schadstoffen, wie etwa die Minamata-Konvention von 2013. Diese bildet die umweltvölkerrechtliche Grundlage, um Menschen und Umwelt vor hochgiftigem Quecksilber zu schützen. Ein Verbot neuer Quecksilberminen geht hier einher mit der international geförderten Einführung alternativer gesundheits- und umweltschonender Prozesse und Technologien, die insbesondere auch die Umsetzung in Entwicklungsländern unterstützen sollen. Die Minamata-Konvention folgt somit dem Erfolgsmodell vergleichbarer multilateraler Umweltschutzabkommen, wie den bereits

erwähnten Ozonverträgen oder der Stockholmer Konvention über langlebige organische Schadstoffe von 2001.

Grenzen und Herausforderungen

Verschiedene Anläufe, die stark fragmentierte Umweltarchitektur der VN grundlegend zu reformieren und insbesondere das UNEP zu stärken, blieben über die Jahrzehnte weitgehend erfolglos. Als der Generalversammlung nachgeordnetes Programm hat das UNEP kein starkes politisches Gewicht. Zudem kann das UNEP im Gegensatz zu den Sonderorganisationen nicht mit verpflichtenden Beiträgen seiner Mitgliedstaaten planen. Abgesehen von eng begrenzten Mitteln aus dem ordentlichen VN-Haushalt finanziert es sich vor allem aus freiwilligen Beiträgen seiner Mitgliedstaaten. Dass ein erheblicher Teil dieser Beiträge zweckgebunden bereitgestellt wird, schränkt seinen Handlungsrahmen zusätzlich ein. Diplomatische Initiativen, das UNEP in eine der WHO oder UNESCO vergleichbare Sonderorganisation zu verwandeln, scheiterten wiederholt an den Interessenunterschieden der Mitgliedstaaten. Auch der jüngste Versuch, die Autorität des UNEP durch eine Aufwertung seines beschlussgebenden Gremiums, der VN-Umweltversammlung UNEA, zu stärken, scheiterte bei der Aushandlung des 2024 verabschiedeten „Zukunftspakts“ der VN am fehlenden Konsens.

So bleibt trotz der nachweislichen umweltpolitischen Erfolge der VN festzustellen, dass sich die Summe der weltweiten Umweltprobleme zu einer globalen ökologischen Krise von ungekanntem Ausmaß ausweitet. Alle einschlägigen Trends – von Treibhausgasemissionen und Ressourcenverbrauch über Entwaldung und Artenschwund bis hin zur Überfischung und Vermüllung der Meere – laufen dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ersichtlich zuwider. Anders als noch vor der Verabschiedung der Agenda 2030 wird dies in den SDG deutlicher reflektiert als je zuvor. Die Möglichkeiten der VN-Umweltinstitutionen, den damit verbundenen Ansprüchen gerecht zu werden, bleiben dennoch begrenzt. Diese Erkenntnis ist nicht neu und prägte bereits die Verhandlungen im Kontext des „Erdgipfels“ in Rio von 1992.

Klimawandel und Klimapolitik als Parameter nachhaltiger Entwicklung

Unter all den bereits genannten globalen Umweltproblemen kommt dem Klimawandel eine herausragende Bedeutung zu. VN-Generalsekretär António Guterres erklärte ihn 2021 zum „definierenden Thema unserer Zeit“. Die Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen wird maßgeblich darüber entscheiden, ob die Ziele der Agenda 2030 erreicht werden können. Die Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens durch die 21.



✓ Eine Kunstinstallation macht auf die vierte Verhandlungsrunde des globalen VN-Abkommens gegen Plastikmüll im kanadischen Ottawa aufmerksam, 23. April 2024. Unter Leitung des UNEP sollen die Staaten hier verbindliche Regularien verhandeln.

Vertragsstaatenkonferenz (COP21) der UNFCCC im Dezember 2015 gilt schon deshalb als historische Leistung der VN.

Das Pariser Abkommen definiert seither den Handlungsrahmen multilateraler Klimapolitik, bezogen insbesondere auf den Anspruch, die durchschnittliche globale Erwärmung durch eine langfristige und dauerhafte Minderung der globalen Treibhausgasemissionen auf 1,5 Grad bis maximal 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Zugleich verankert es die Notwendigkeit zur Anpassung an den Klimawandel und die Problematik klimabedingter Schäden und Verluste im Umweltvölkerrecht. Wie diese Zielvorgaben erreicht werden können, ist Gegenstand fortlaufender multilateraler Verhandlungen, von denen in der Öffentlichkeit vor allem die jährlichen „COPs“ wahrgenommen werden. Wenn im November 2025 im brasilianischen Belém die COP30 zusammentritt, gleichsam als 10. Treffen der Vertragsstaaten des Pariser Abkommens, werden viele der für den Umsetzungserfolg entscheidenden Fragen weiterhin umstritten sein.

Die klimadiplomatisch härtesten Auseinandersetzungen betrafen in den vergangenen Jahren insbesondere Themen wie die verbindliche Abkehr von der Nutzung fossiler Energien, die Ausgestaltung sogenannter Marktmechanismen, mittels derer die Staaten eine substanzielle Absenkung ihrer Treibhausgasemissionen befördern wollen, sowie nicht zuletzt eine breite Palette von Finanzierungsfragen. Neben entsprechender Finanzierungsstrategien wird von der COP30 erwartet, dass die Vertragsstaaten offenlegen, wie sie ihre klimapolitischen „Hausaufgaben“ im Rahmen ihrer nationalen Klimaaktionspläne (*Nationally Determined Contributions*; NDCs) weiter steigern wollen. Der jährlich von UNEP veröffentlichte „*Emissions Gap Report*“ legt



Nachhaltige Entwicklung und die Beschlüsse der Rio-Konferenz von 1992

Als offizielle Geburtsstunde des bis heute gängigen Konzepts Nachhaltiger Entwicklung gilt die 1987 erfolgte Veröffentlichung des Berichts „Unsere Gemeinsame Zukunft“ (*Our Common Future*) durch die von 1983 bis 1987 arbeitende Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, nach ihrer Vorsitzenden Gro Harlem Brundtland auch Brundtland-Kommission genannt. Darin wurde nachhaltige Entwicklung definiert als „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ und weiter, dass dabei „[die] Grundbedürfnisse der Ärmsten der Welt [...] die überwiegende Priorität haben sollten; und der Gedanke von Beschränkungen, die der Stand der Technologie und sozialen Organisation auf die Fähigkeit der Umwelt ausübt, gegenwärtige und zukünftige Bedürfnisse zu befriedigen“ zentral sind.

Diese Definition wurde 1992 von der UNCED wortgleich übernommen, um die erstarkten umweltpolitischen Interessen der westlichen Industrieländer und die Entwicklungsinteressen der sogenannten Entwicklungsländer in einem universell gültigen Konzept zu integrieren. Flankiert durch eine politisch hochrangige „Rio-Deklaration“ und den Aktionsplan „Agenda 21“ wurde das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung zum neuen Paradigma der internationalen Zusammenarbeit. Da es infolge des Brundtland-Berichts bereits im Vorfeld der UNCED einer breiten Öffentlichkeit zugänglich war und fortan durch Rio-Deklaration und Agenda 21 im politischen Mehrebenensystem wirksam multipliziert wurde, prägt es die internationalen Diskussionen und Verhandlungen um die Zusammenhänge von Umwelt- und Entwicklungspolitik bis heute. Der Leitbild-Charakter nachhaltiger Entwicklung für die Vereinten Nationen wurde 2002 auf dem *World Summit on Sustainable Development* in Johannesburg (WSSD, auch „Rio+10“-Gipfel) und 2012 auf dem „Rio+20“-Gipfel, der Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung (UNCSD), jeweils von allen VN-Mitgliedstaaten einvernehmlich bestätigt.



Das Pariser Klimaabkommen

Unter dem Dach der Klimarahmenkonvention UNFCCC verabschiedete die 21. VN-Klimakonferenz am 12. Dezember 2015 das „Pariser Abkommen“ (PA). Es verpflichtet die Vertragsparteien, die Erderwärmung auf „deutlich unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau“ zu begrenzen und darüber hinaus Anstrengungen zu einer Begrenzung auf 1,5°C zu unternehmen. Dies soll konkret erreicht werden, indem alle Staaten ambitionierte Maßnahmen ergreifen, die sie in nationalen Klimaaktionsplänen (sog. *Nationally Determined Contributions, NDCs*) offenlegen und regelmäßig nachbessern. Zudem verankert das PA die Anpassung an den Klimawandel als globales Ziel und fordert alle Vertragsparteien auf, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um Verluste und Schäden, die infolge des Klimawandels zu erwarten sind, „zu vermeiden, zu minimieren und zu bewältigen“. Schließlich ruft das PA dazu auf, die globalen Finanzflüsse grundsätzlich mit den Erfordernissen von Klimapolitik und nachhaltiger Entwicklung in Einklang zu bringen. Speziell von den Industrieländern wird zusätzlich erwartet, finanzielle Mittel bereitzustellen, um Entwicklungsländer sowohl bei der Vermeidung von Treibhausgasemissionen als auch bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu unterstützen.

Die tatsächlichen klimapolitischen Anstrengungen der Staaten bleiben entsprechend ihrer unterschiedlichen, in den NDCs formulierten Absichten auch zehn Jahre nach Inkrafttreten des PA in der Summe unzureichend und erreichen dessen Ziele nicht. Der Rückzug der USA von der internationalen Klimapolitik droht nun einerseits den verbindlichen Charakter des PA zu untergraben. Andererseits könnte er auch eine neue Dynamik entfachen, in dem er zentralen Akteuren wie zum Beispiel China, Indien und der EU neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet.

nahe, dass die ungenügenden Fortschritte bei der Vermeidung von Treibhausgasemissionen ohne massive und unverzügliche Kurskorrekturen eine durchschnittliche globale Überhitzung von um die 3°C erwarten lassen. Dies würde nicht nur das zentrale Ziel des Pariser Abkommens ad absurdum führen. Es käme auch einer Aufgabe des Leitbilds nachhaltiger Entwicklung gleich, da ein ungebremster Klimawandel die Erreichbarkeit der SDG effektiv untergraben und verheerende Folgen für die Umwelt haben würde.

Dennoch – und ungeachtet des von US-Präsident Trump angekündigten Ausstiegs der USA – bleibt das Pariser Abkommen die völkerrechtliche Grundlage, um der globalen Klimakrise im Einklang mit der ebenfalls 2015 verabschiedeten Agenda 2030 zu begegnen. Seine Umsetzung ist deshalb von durchschlagender Bedeutung für nachhaltige Entwicklung und übergreifende Fragen globaler Gerechtigkeit. Die Bereitstellung internationaler Klimafinanzierung seitens der Industrieländer gilt dabei als Gradmesser ihrer Glaubwürdigkeit, da sie ambitionierte klimapolitische Maßnahmen mit Verweis auf den globalen Charakter des Klimawandels und den universellen Anspruch des Pariser Abkommens auch von Entwicklungsländern erwarten, die nicht über vergleichbare materielle Ressourcen verfügen und selbst kaum zu den Ursachen des Klimawandels beigetragen haben. Hinzu kommt die Notwendigkeit,

die Verwendung der verfügbaren Mittel sinnvoll zwischen den Zwecken der Emissionsvermeidung und der Anpassung an den Klimawandel auszubalancieren.

Hierbei geht es um verteilungspolitische Konflikte, die Fortschritte in der multilateralen Klimapolitik ersichtlich erschweren. Sie sind jedoch gerade für die ärmsten und von den Folgen des Klimawandels besonders betroffenen Entwicklungsländern von herausragender Bedeutung, nicht zuletzt hinsichtlich des Mehrbedarfs, der sich aus klimabedingten Verlusten und Schäden ergibt. Gerade im Kontext der komplexen Institutionen und Prozesse, die die multilaterale Klimapolitik prägen, ist seitens der Entwicklungsländer keine große Kompromissbereitschaft zu erwarten, wenn diese ihre Interessen nicht angemessen berücksichtigt sehen. So manifestiert sich in der internationalen Klimapolitik die Fortschreibung des Nord-Süd-Konflikts unter den Vorzeichen des erstmals auf der Rio-Konferenz 1992 formulierten und in der Klimarahmenkonvention verankerten Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung. Der radikale Kurswechsel der 2025 unter Präsident Trump angetretenen US-Regierung, mit dem sich die USA ihrer globalen Verantwortung für die Klimakrise weitgehend entziehen, lässt erwarten, dass sich dieser Nord-Süd-Konflikt absehbar weiter zuspitzen wird. Zugleich kann der Rückzug der USA anderen kritischen Akteuren der globalen Klimapolitik wie etwa China, Indien und der EU neue Kooperations- und Kompromissmöglichkeiten eröffnen, die der Statik des Nord-Süd-Konflikts auch konstruktive Impulse geben könnten.

Fazit: Nachhaltige Entwicklung als Leitbild multilateraler Zukunftspolitik

Im Vordergrund der internationalen Auseinandersetzungen um nachhaltige Entwicklung stehen zu meist grundsätzliche Fragen nach der Vereinbarkeit von Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung. Aus umweltpolitischer Perspektive wird vor allem bemängelt, dass die ökologische Dimension in der entwicklungspolitischen Praxis häufig gegen die ökonomische und soziale Dimension ausgespielt wird und somit ihr wesentliches Ziel unterlaufen wird, die Belange zukünftiger Generationen zu sichern. Umgekehrt haben Verfechter von Armutsbekämpfung und internationaler Gerechtigkeit die Sorge, dass die Betonung des Nachhaltigkeitsprinzips einen Vorrang der Umwelt impliziert, der unmittelbare Bedürfnisse armer Menschen und Länder vernachlässigt. Diese Fragen werden in den VN typischerweise im Zusammenhang machtpolitischer und interessengeleiteter Auseinandersetzungen zwischen dem reichen „Norden“ und dem armen „Süden“ verhandelt. So gelten einerseits sozioökonomische Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum vielerorts weiterhin als notwendige

Klimafinanzierung als Gradmesser der Glaubwürdigkeit

Voraussetzungen für umweltbewusstes Handeln, andererseits gefährdet die Vernachlässigung der ökologischen Dimension von Entwicklungsprozessen deren natürliche Grundlagen. Die Kritik an wachstumsorientierten Interpretationen nachhaltiger Entwicklung gewinnt dabei in dem Maße an Überzeugungskraft, in dem sie von den fortschreitenden wissenschaftlichen Erkenntnissen über die menschlichen Ursachen globaler Umweltveränderungen und die Endlichkeit natürlicher Ressourcen gestützt wird.

Die aller Kontroversen zum Trotz anhaltend große Zustimmungsfähigkeit des Leitbilds nachhaltiger Entwicklung offenbart hier zugleich dessen größte Schwäche. Nämlich, dass den der Agenda 2030 zugrundeliegenden Ansprüchen und den daraus erwachsenden Zielvorgaben nur mittels international ausgehandelter Kompromissformulierungen

Rechnung getragen werden kann. Die tatsächliche Wirkungsmacht des Leitbilds muss deshalb zwangsläufig hinter seiner normativen Überzeugungskraft zurückbleiben. Dies ändert aber nichts an dem grundlegenden konzeptionellen Stellenwert, den nachhaltige Entwicklung in der internationalen Zusammenarbeit an der Schnittstelle umwelt- und entwicklungspolitischer Prozesse einnimmt. Die damit verbundenen Ansprüche bilden weiterhin die programmatische Kontrastfolie, vor der sich die Zukunftsfähigkeit der VN ebenso beweisen muss wie die unterschiedlichen Interpretationen und Vorstellungen von nachhaltiger Entwicklung in ihren Mitgliedstaaten. Dies gilt auch und umso dringlicher angesichts der rasant fortschreitenden Klimakrise und der geopolitischen Verwerfungen im Kontext des radikalen Kurswechsels der Weltmacht USA.

Kompromissfähigkeit als Stärke und Schwäche zugleich



✓ Eine weitere Kernaufgabe der VN ist der Umwelt- und Klimaschutz. Aus diesem Grund wurde auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz im Dezember 2015 das Pariser Klimaabkommen verabschiedet (o.). Wie wichtig dieser Schutz ist, zeigen auch verheerende Unwetterkatastrophen wie die Flut im Ahrtal im Juli 2021 (u.).

Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) 2000–2015: Eine Bilanz

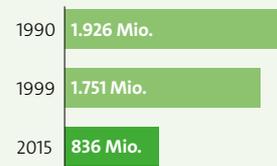
Im September 2000 kamen Vertreterinnen und Vertreter von 189 VN-Ländern zur sogenannten Millenniumskonferenz der Vereinten Nationen in New York zusammen. Auf dieser Konferenz wurde die Millenniumserklärung und draus abgeleitet die acht Millenniums-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDG) verabschiedet, die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollen. Im Jahr 2015 erschien ein Bericht der Vereinten Nationen, der die Ergebnisse aus 15 Jahren MDG vorstellt:

Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers

Rate der extremen Armut in den Entwicklungsländern



Weltweite Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen

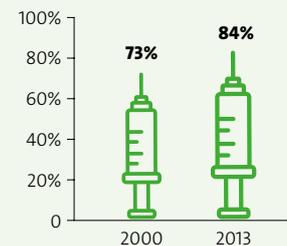


Ziel 4: Senkung der Kindersterblichkeit

Weltweite Zahl der Sterbefälle von Kindern unter fünf Jahren



Globale Durchimpfung gegen Masern

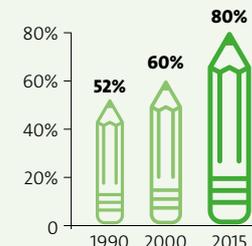


Ziel 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

Zahl der Kinder im Grundschulalter, die weltweit keine Schule besuchen

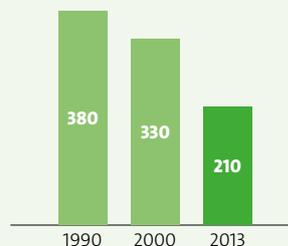


Netto-Bildungsbeteiligungsquote im Grundschulbereich in Afrika südlich der Sahara

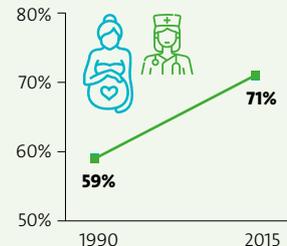


Ziel 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern

Weltweite Müttersterblichkeitsrate (Sterbefälle je 100.000 Lebendgeburten)

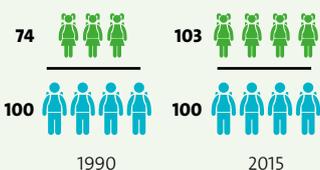


Weltweiter Anteil der fachkundig betreuten Entbindungen

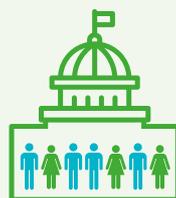


Ziel 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen

Bildungsbeteiligungsquote im Grundschulbereich in Südasien

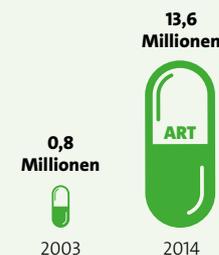


Im Vergleich zu 1995 sitzen in 90% der Länder mehr Frauen in den Parlamenten



Ziel 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten

Weltweite antiretrovirale Behandlung



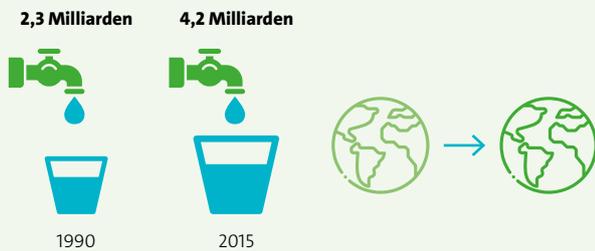
Zahl der in Afrika südlich der Sahara ausgelieferten imprägnierten Moskitonetze (2004–2014)



Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

Seit 1990 erhielten 1,9 Milliarden Menschen einen Trinkwasseranschluss

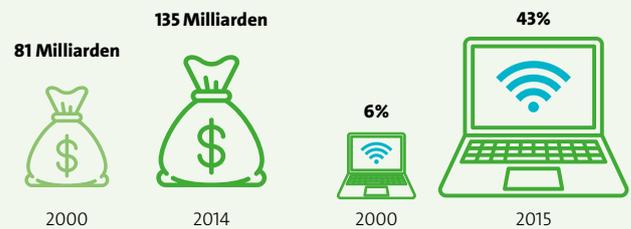
Seit 1990 wurden 98% der ozonabbauenden Stoffe abgeschafft



Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Öffentliche Entwicklungshilfe

Globale Internet-Penetration



Wie die Darstellungen zeigen, konnten zwischen den Jahren 2000 und 2015 bedeutende Fortschritte erzielt und die Lebensbedingungen von Millionen Menschen verbessert werden. Dennoch blieben einige Ziele unerreicht. Um an die Erfolge anzuknüpfen, aus den gemachten Erfahrungen zu lernen und das gemeinsame Engagement weiterzuführen, verabschiedete die internationale Gemeinschaft im Jahr 2015 neue globale Entwicklungsziele: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die darin enthaltenen *Sustainable Development Goals* (SDG).

Zentrale Erkenntnisse aus den MDGs für die SDGs:

Universalität:

Ziele für alle Staaten geltend machen und die Agenda 2030 in die nationale Politik überführen

Partizipation:

grundsätzliches Prinzip für die Verhandlung, Erstellung und Umsetzung der Agenda: alle Akteure sollen Verantwortung übernehmen

Vernetzung

soziale, ökonomische und ökologische Dimensionen nachhaltiger Entwicklung ausgewogen abbilden und aufeinander beziehen und Synergien, Zielkonflikte und Wechselwirkungen berücksichtigen

Fortschrittskontrolle:

geeignetes Indikatorensystem einwickeln; transparentes und nachvollziehbares Berichtswesen etablieren

Inklusion:

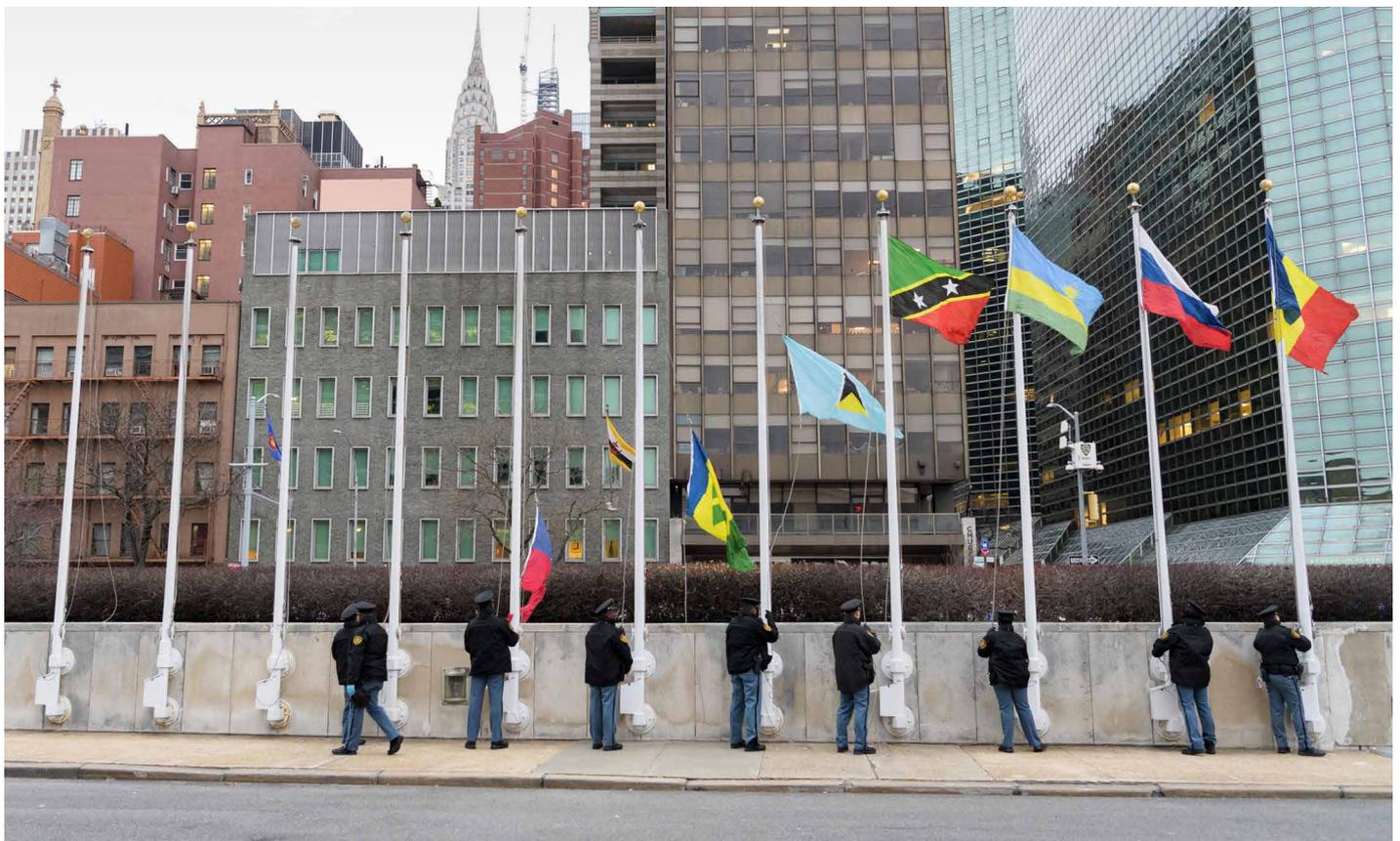
weltweite Teilhabe aller Menschen; Armut und gesellschaftliche Ungleichheit adressieren, Menschenrechte gewährleisten und Diskriminierung und Marginalisierung vermeiden

Quelle: Eigene Darstellung nach Vereinte Nationen (Hrsg.), Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2015, Redaktion: Catharine Way, © 2015 Vereinte Nationen. Nachdruck mit Genehmigung der Vereinten Nationen. Online: www.un.org/Depts/german/millennium/MDG%20Report%202015%20German.pdf

MANUEL FRÖHLICH

Krise als Arbeitsmodus: Reformen und Wandlungen der Vereinten Nationen

Neue Mitglieder, neue Aufgaben und neue Konflikte führen mehrfach zu existenzbedrohender Kritik und Krise, aber auch zu unterschiedlichen Arten von Anpassung und Reform der Weltorganisation.



Grundlagen für Veränderungen

Die VN: Ein nie gewagtes Experiment

Als die Vereinten Nationen 1945 gegründet wurden, war den Staaten, die diese Weltorganisation neuen Typs schufen, durchaus bewusst, dass dies ein bislang nicht gewagtes Experiment darstellte: Noch nie in der Geschichte der internationalen Politik war eine solch umfassende Organisation

der Staaten und Völker geschaffen worden. Zwar konnte das in San Francisco beschlossene Programm an verschiedene historische Vorläufer wie etwa den Völkerbund anknüpfen. In wichtigen Fragen geht das Projekt der VN jedoch deutlich über bisherige Versuche zur institutionalisierten Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit hinaus. Als Lehre und Konsequenz der Erfahrungen zweier Weltkriege zeigt sich dies vor allen Dingen in der geradezu revolutionären Beschränkung nationalstaatlicher Souveränität.

Unter den Regeln der Charta sollte es unter anderem nicht mehr dem einzelnen Willen und Gutdünken von Staaten überlassen sein, wann und wie man Gewalt oder gar Krieg in den internationalen Beziehungen einsetzen könnte. Die Verpflichtungen und Regeln, die die Staaten bei der Gründungskonferenz formulierten, waren sehr ehrgeizig. Der Beweis ihrer Umsetzbarkeit stand noch aus und zudem war den Beteiligten klar, dass viele der Ziele und Begriffe aus dem Charta-Text durchaus unterschiedliche Interpretationen zuließen und es konkrete Konfliktsituationen geben könnte, in denen diese unterschiedlichen Lesarten offen zu Tage treten würden.

Die Vereinten Nationen würden sich also sozusagen hauptberuflich um Krisen und Konflikte kümmern, um diese zu verhindern, abzuwenden oder beizulegen. Die Charta von 1945 versprach eine bessere Organisation der Welt und baute auf eine Reihe von Prinzipien auf, die sich aus den Erfahrungen von Leid und Katastrophe des Zweiten Weltkriegs speisten: Kollektive Sicherheit, Völkerrecht, internationale Kooperation, Menschenrechte sowie die gemeinsame Problembearbeitung globaler Bedrohungen. Doch würde dieser neu geschaffene Konsens halten und künftige Krisen und Konflikte verhindern können? Könnte die Weltorganisation in der Zukunft nicht selbst zum Gegenstand von Krisen und Konflikten werden, wenn etwa Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen über die Ordnung der Welt haben oder sich von der gemeinsamen Problembearbeitung abwenden würden? Etwa weil sie die Zusammenarbeit als nicht effektiv, die Verwaltung als nicht effizient oder die tragenden Prinzipien als nicht mehr schützenswert erachten?

Angetrieben von Krisen?

Anlässlich des 80-jährigen Jubiläums der Vereinten Nationen ist die festliche Stimmung getrübt: Die russische Aggression gegenüber der Ukraine, der US-amerikanische Rückzug von fundamentalen Regeln sowie Institutionen der internationalen Beziehungen oder die chinesischen Vorstellungen einer neuen Weltordnung sind einige Beispiele, die die Basis der VN auf ganz unterschiedliche Art und in unterschiedlichem Maße untergraben. Zeitgleich wird die VN mehr oder weniger berechtigt hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit infrage gestellt: wenn etwa Konflikte und Massenverbrechen nicht gestoppt werden oder die VN als zu teuer, zu schwerfällig und zu wenig wirksam wahrgenommen wird.

Krisen und Konflikte sind damit nicht nur das Arbeitsfeld der Vereinten Nationen: Vielmehr wird die Organisation selbst in ihrer Existenz als eine Organisation „in Krise“ beschrieben. Über die Jahrzehnte ihres Bestehens hat die VN eine bemerkenswerte Widerstandsfähigkeit und Krisenfestigkeit an den Tag gelegt. Ihre Arbeit und auch ihre Existenz bleiben jedoch höchst fragil. Vergangene Krisen haben auch zur Weiterentwicklung und zum Wachstum der Organisation beigetragen. Ohne die Fähigkeit zur wiederholten Anpassung und

Neuaustrichtung hätte das Experiment VN nicht überleben können. Deshalb ist ein Blick auf die Reformen und Wandlungen der Organisation auch für die gegenwärtigen Herausforderungen zentral zum Verständnis der Rolle der Vereinten Nationen.

Regeln zur Revision der Charta

In Kapitel XVIII der Charta sind Regeln zu einer möglichen Änderung eben dieser Charta zu finden. Es ist nicht ungewöhnlich, dass der Gründungsvertrag einer internationalen Organisation Verfahren vorsieht, die zu einem späteren Zeitpunkt einzelne Bestimmungen des Gründungsdokuments ändern können (Art. 108). Auffällig ist aber der Umstand, dass in Art. 109 der Charta auch die Möglichkeit einer „allgemeinen Konferenz“ verankert ist, die eine „Revision“ der Charta ermöglichen würde. Mehr noch: Die weiteren Bestimmungen geben sogar eine zeitliche Vorgabe. Würde in den ersten zehn Jahren nach Gründung der Vereinten Nationen eine solche Konferenz nicht einberufen, dann käme sie automatisch auf die Tagesordnung der Generalversammlung. Denn die Anforderungen für Änderungen oder eine Revision sind in der Charta durch ein zweistufiges Verfahren sehr hoch: Im Falle einer Änderung müssen zunächst zwei Drittel der Mitgliedstaaten diese Änderung des Charta-Textes beschließen, bevor diese dann ebenfalls von zwei Dritteln der Mitglieder ratifiziert wird – also durch ihre jeweiligen innenpolitischen oder gesetzgeberischen Verfahren als Recht anerkannt wird.

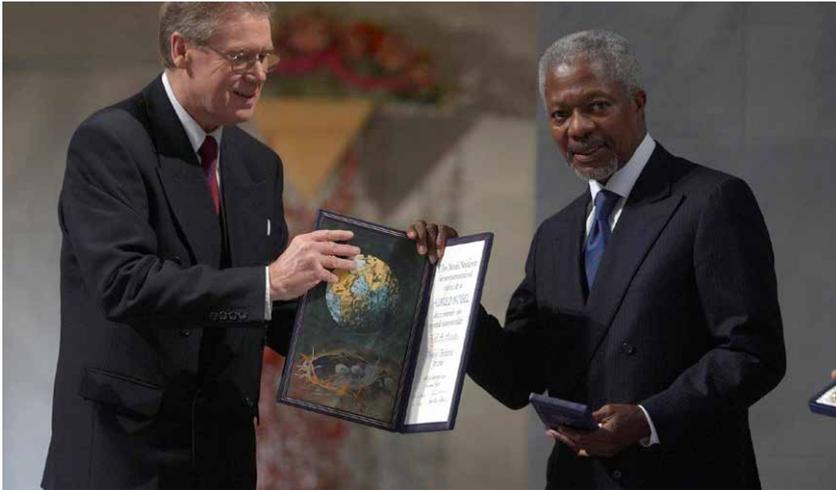
Während die konkreten Staaten, die in Schritt eins und zwei zustimmen, nicht unbedingt die gleichen sein müssen (solange die Gesamtzahl erreicht wird), spezifiziert die Charta, dass bei der Ratifikation alle ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates dabei sein müssen (auch wenn sie vorher bei der Abstimmung in der Generalversammlung noch nicht dabei waren). Konkret weist die Charta also den großen Mächten auch ein Vetorecht über Änderungen des Charta-Textes zu.

Reform der VN: Zwischen Forderung und Zurückhaltung

Die ersten zehn Jahre der Vereinten Nationen vergingen ohne die Einberufung einer allgemeinen Konferenz und auch 1955 entschied man sich sehr bewusst dafür, den bestehenden Zusammenhang

Zwei Drittel der Staaten müssen Änderungen beschließen – und ratifizieren





Der ehemalige VN-Generalsekretär Kofi Annan (1938–2018) hat in seiner zehnjährigen Amtszeit viele Reformen auf den Weg gebracht und sich für Frieden und Gerechtigkeit eingesetzt. Für seine Arbeit erhält er 2001 zusammen mit den VN den Friedensnobelpreis, den ihm Gunnar Berge (l.), der Direktor des Nobelpreis-Komitees, am 10. Dezember 2001 in Oslo überreicht.

an Regeln und Verfahren nicht neu aufzuschnüren. Tatsächlich war der Gegensatz der Staaten im Ost-West-Konflikt zehn Jahre nach Gründung der Weltorganisation sehr deutlich erkennbar. Und auch wenn einzelne Mitglieder einen Reformbedarf der VN anmahnten, wollte doch keiner der Beteiligten das bestehende System grundsätzlich infrage stellen.

Das Grundlagendokument der VN wurde in der bisherigen Geschichte der Vereinten Nationen nur dreimal reformiert: Im Jahr 1963, nachdem die ursprüngliche Mitgliederzahl der VN sich von 50 auf über hundert Staaten mehr als verdoppelt hatte, wurde die Anzahl der Mitglieder des Sicherheitsrates von 11 auf nunmehr 15 angehoben. Im Kern brachte diese Änderung, die 1965 in Kraft trat, also eine erhöhte Möglichkeit der erweiterten Mitgliedschaft, einen Platz im Rat als nichtständiges Mitglied zu bekommen. Einer ähnlichen Logik folgte die zweifache Anpassung der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrates: Hier wurde 1963 eine Erhöhung von 18 auf 27 Mitglieder beschlossen (in Kraft getreten 1965) und 1971 von 27 auf nunmehr 54 Mitglieder (in Kraft getreten 1973).

Bisher nur drei Charta-Reformen

Zielvorgaben und Initiativen für Reformen

Repräsentativ oder effektiv?

Auch wenn Änderungen der Charta in der Tat sehr selten sind, können von den bisher erfolgten Änderungen unterschiedliche Begründungen oder Zielvorgaben von Reformen der VN abgelesen werden. Die Erhöhung der Mitgliedschaft sollte zunächst einmal die „Repräsentativität“ der beiden Gremien erhöhen – also gewährleisten bzw. verbessern, dass sich die erweiterte Mitgliedschaft in den Räten vertreten fühlt.

Eng damit verbunden ist eine zweite Zielvorgabe zur Reform der Vereinten Nationen: Die Gewährleistung bzw. Verbesserung der „Legitimität“ der Gremien und Verfahren der Weltorganisation. Hier geht es darum, dass die Beschlüsse und Handlungen der Vereinten Nationen als legitim – also gerechtfertigt und nachvollziehbar – angesehen werden. Dies kann einerseits über eine höhere Beteiligung erreicht werden („Repräsentativität“), aber auch durch die möglichst gute Übereinstimmung mit dem, was die Mitgliedstaaten inhaltlich als begründet und gerecht anerkennen.

Neben diesen beiden Zielvorgaben werden in den VN – wie in vielen anderen großen Institutionen auch – die Zielvorgaben hinsichtlich einer Gewährleistung bzw. Verbesserung von „Effektivität“ und „Effizienz“ diskutiert. „Effektivität“ meint dabei den Grad der Zielerreichung, also wie wirksam die Beschlüsse und Handlungen einer Institution sind. Dazu gehört unter Umständen auch, dass Beschlüsse angemessen schnell gefasst werden. Idealerweise fällt Effektivität mit Repräsentativität und Legitimität zusammen. Konkret kann es jedoch auch zu gegenläufigen Effekten kommen: Das Bestreben, möglichst viele Akteurinnen und Akteure möglichst intensiv an Entscheidungen zu beteiligen, kann dazu führen, dass Entscheidungen zu spät oder eben nicht mehr „effektiv“ zustande kommen. Von der Effektivität ist schließlich die „Effizienz“ als Zielvorgabe für Reformen zu unterscheiden. Hier geht es nicht um die Frage, wie schnell oder wirksam eine Entscheidung herbeigeführt und umgesetzt werden kann, sondern um die Frage, ob das anvisierte Ziel mit einem sinnvollen Maß an eingesetzten Mitteln und Ressourcen erreicht werden kann. Die Idealvorstellung ist hier eine möglichst kostengünstige oder zeitsparende Arbeitsweise der Vereinten Nationen. Auch hier können sich Überschneidungen, aber auch Konflikte zwischen unterschiedlichen Zielvorgaben ergeben. Neben solch unterschiedlichen Zielvorgaben ist die Dynamik um Reformbestrebungen bei den Vereinten Nationen aber auch von der Frage bestimmt, von wem Reformimpulse ausgehen.

Die drei „UNOs“

Im Anschluss an eine frühe Begriffsprägung des amerikanischen Politikwissenschaftlers Inis L. Claude (1922–2013) können bei den VN bzw. „der UNO“, wie sie in Medien und Politik häufig summarisch benannt wird, mindestens drei verschiedene Arten von Akteuren gemeint sein: Die „erste UNO“ wäre demnach die Versammlung der Mitgliedstaaten, die un-zweifelhaft den Kurs der Organisation bestimmt.

Neben der „ersten UNO“ der Staaten gibt es aber auch noch eine „zweite UNO“, die durch alle wichtigen Bediensteten der Vereinten Nationen repräsentiert wird – personifiziert in der Person des VN-Generalsekretärs, aber eben auch in der Gesamtheit der circa 40 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Hauptquartier sowie in den verschiedenen VN-Missionen weltweit. Die „erste UNO“ und die „zweite UNO“ sind natürlich aufs Engste

miteinander verbunden. Da die Bediensteten und Staaten aber nach Art. 100 und 101 ausdrücklich dazu verpflichtet sind, den internationalen (und eben nicht nationalen) Charakter der Tätigkeit der VN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter zu achten, ergibt sich grundsätzlich die Möglichkeit, dass nationale Interessen einerseits und die Verpflichtung auf den internationalen Auftrag der Organisation andererseits nicht deckungsgleich sind. Die „erste“ und die „zweite UNO“ müssen also bei der Frage, was die Organisation zu tun habe und wohin sie sich entwickelt, nicht notwendigerweise einer Meinung sein.

Wenn darüberhinausgehend die Rede von der „dritten UNO“ ist, dann sind damit jene zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure gemeint, die sich – mit unterschiedlichem Akzent und Auslegung – auch den Zielen der Vereinten Nationen verpflichtet fühlen, aber weder staatliche Akteure noch Angestellte der VN sind. Dies sind häufig NGOs, die – nicht selten in enger Partnerschaft mit der „ersten“ und „zweiten UNO“ – vor Ort Hilfsprogramme und Missionen der Vereinten Nationen unterstützen. Ebenfalls zur „dritten UNO“ gehören Expertinnen und Experten von Denkfabriken oder Universitäten, die die Arbeit der Weltorganisation beraten, unterstützen und kritisieren. Wenn also Reformdebatten in den VN nachgezeichnet werden, ist die Unterscheidung hinsichtlich des Bereiches, auf den sich der jeweilige Reformvorschlag bezieht und aus welchem der „drei UNOs“ er kommt, eine weitere hilfreiche Orientierung.

In den Fällen wirklich umgesetzter Reform scheint das strategische Zusammenwirken aller „drei UNOs“ die Chancen auf Umsetzung zu erhöhen. So ging etwa bei der Ablösung der breit kritisierten Menschenrechtskommission der Generalversammlung durch einen neu strukturierten Menschenrechtsrat seitens der Mitgliedstaaten im Jahr 2005 eine intensive Vorbereitung dieser Entscheidung der „ersten UNO“ durch die „zweite UNO“ voraus: Generalsekretär Kofi Annan hatte eine Reihe von Expertisen und Vorschlägen aus der „dritten UNO“ – konkret von Forschung und Zivilgesellschaft – in einem Reformvorschlag gebündelt, den er dann den Staaten zur Abstimmung vorlegte.

Typologie von Reformen

Die seltene Text-Änderung der Charta besagt mithin nicht, dass die Organisation seit 1945 mehr oder weniger unreformiert geblieben ist. Geprägt wurden ihre institutionelle Gestalt und ihre weltweite Arbeit durch eine Reihe von Veränderungen, die man als Reformen unterhalb und jenseits einer Charta-Änderung beschreiben kann. Zur Orientierung werden einige dieser – teils miteinander verbundenen oder sich überlappenden – Reformtypen kurz vorgestellt.

Reform durch Transformation der Mitgliedschaft

Die offensichtlichste „Reform“ der Vereinten Nationen ist sicher darin erkennbar, dass aus den fünfzig

Wichtige Reforminitiativen seit den 1990er-Jahren (Auswahl)

Jahr	Titel des Dokuments	Gegenstand	Akteur/Organ
1992	Eine Agenda für den Frieden	Bericht des Generalsekretärs mit Bestandsaufnahme und konzeptioneller Erfassung der neuen Aufgaben der VN in der Friedenssicherung	Generalsekretär (Boutros Boutros-Ghali)
1994	Eine Agenda für Entwicklung	Bericht des Generalsekretärs mit Vorstellung eines Rahmenkonzepts und Umsetzungsvorschlägen für eine bessere wirtschaftliche und soziale Entwicklung	Generalsekretär (Boutros Boutros-Ghali)
2000	Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi-Bericht)	Bilanz und Evaluation der teils gescheiterten VN-Friedensmissionen sowie weitreichende Reformempfehlungen	Expertengruppe unter Lakhdar Brahimi
2000	Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert (Millenniums-Bericht)	Bericht des Generalsekretärs über die Aufgaben der VN und die Wege zu ihrer Bewältigung im 21. Jahrhundert	Generalsekretär (Kofi Annan)
2004	Eine sicherere Welt – unsere gemeinsame Verantwortung	Bestandsaufnahme und Analyse globaler Herausforderungen und Reformvorschläge für die VN	Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel
2005	In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle	Bericht des Generalsekretärs zur Vorbereitung des Weltgipfels mit Vorschlägen für institutionelle und prozedurale Reformen	Generalsekretär (Kofi Annan)
2006	Einheit in der Aktion (Delivering as one)	Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt	Generalsekretär (Kofi Annan)
2004	Wir, die Völker: Zivilgesellschaft, VN und globales Regieren (Cardoso-Bericht)	Empfehlungen zur stärkeren Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in alle Aspekte der Arbeit der VN	Expertengruppe unter Fernando Henrique Cardoso
2008	VN-Friedensmissionen: Prinzipien und Richtlinien (Capstone-Doktrin)	Übernahme der Empfehlungen des Brahimi-Reports und Hervorhebung des konsensualen Charakters von VN-Friedensmissionen	Sekretariat unter Jean-Marie Guéhenno
2015	Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung	Formulierung und Festlegung auf 17 Nachhaltigkeitsziele, die bis 2030 erreicht werden sollen	Generalversammlung
2015	Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (HIPPO Report)	Bericht der Expertengruppe mit Reformvorschlägen zur Demilitarisierung und zur Zusammenarbeit zwischen VN und AU	Expertengruppe unter José Ramos Horta
2018	Maßnahmen zur Friedenssicherung (Action for Peacekeeping)	Reformvorschläge zur Evaluation von VN-Friedensmissionen und Priorisierung von Mandatszielen	Generalsekretär (António Guterres)
2021	Unsere gemeinsame Agenda (Our Common Agenda)	Deklaration als Vorbereitung für den Zukunftsgipfel 2024 mit Fokus auf Stärkung des Multilateralismus und Erreichung der Nachhaltigkeitsziele 2030	Generalsekretär (António Guterres)
2024	Zukunftspakt (Pact for the Future)	Reformvorschläge für nachhaltige Entwicklung, Frieden und Sicherheit auf internationaler Ebene, Wissenschaft, Technologie und Innovation, sowie digitale Zusammenarbeit	VN-Zukunftsgipfel (Koordinatoren: Deutschland und Namibia), beschlossen durch die Generalversammlung
2025	VN80-Initiative	Reformvorschläge zur effizienten Anpassung an teils drastische Haushaltskürzungen mit Blick auf Programme und Personal	Generalsekretär (António Guterres)

Quelle: Eigene Darstellung



✓
 Zivilgesellschaftliche Akteure unterstützen die VN häufig bei ihrer Arbeit oder weisen sie auf Missstände hin. Die Schauspielerin und Umweltaktivistin Jane Fonda (l.) am 23. April 2025 als Teil der Greenpeace-Delegation bei einer Sitzung zum Schutz der Weltmeere

Mitgliedstaaten 1945 mittlerweile fast 200 geworden sind. Das hat notwendigerweise Auswirkungen auf die Art und Weise, wie die Organisation arbeitet und mit welchen Problemen sie sich beschäftigt. Der Anstieg in der Mitgliedszahl ist eben nicht nur eine Vergrößerung der Akteure, die das diplomatische Geschäft etwas komplexer macht als zuvor.

Mit der veränderten Mitgliedschaft gehen auch substantielle Änderungen der Anliegen und Probleme der VN einher: Waren die afrikanischen und asiatischen Staaten zu Beginn nur sehr schwach vertreten, stellen sie heute die zahlenmäßig größten Regionalgruppen in den VN. Die einstmals bestimmende Rolle der europäischen oder lateinamerikanischen Staaten hat zugleich relativ abgenommen. Nun verhalten sich die Staaten in diesen Regionalgruppen nicht immer gleich. Dass sich Tagesordnung und Konsenssuche jedoch neu ausrichtet, wenn sich solche „Re-Formierungen“ der Mitgliedschaft ergeben, ist deutlich zu beobachten. Gerade die Staaten, die im Zuge der Dekolonisation in die VN aufgenommen wurden, brachten einen neuen Akzent auf soziale und wirtschaftliche Fragen mit in die Weltorganisation.

Die von diesen neuen Staaten mehr und mehr geprägte Generalversammlung hat – nicht zuletzt in der 1964 gegründeten „Gruppe der 77“ (mittlerweile 134 Länder), die sich als Entwicklungsländer und Länder des globalen Südens identifizieren – eine Reihe von inhaltlichen Impulsen zur Neugestaltung der Weltwirtschaftsordnung gegeben, die zu teils heftigen Kontroversen mit Staaten des globalen Nordens führten. Die Neugründung von Institutionen wie der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD, 1964), des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP, 1965) oder der Organisation für die industrielle Entwicklung (UNIDO, 1966) sind eng mit diesem Wandel der Mitgliedschaft verbunden und haben die Fokussierung der VN auf den Auftrag der Kriegsvermeidung und Sicherheitsvorsorge ergänzt.

Mit der Erweiterung der Mitgliedschaft ging also auch eine Erweiterung der Aufgaben der VN einher. Die Gründung solch neuer Institutionen braucht im Übrigen auch keine unmittelbare Änderung des Charta-Textes, da etwa die Hauptorgane der Vereinten Nationen in der Regel die Kompetenz haben, Unterorgane, Hilfsprogramme und weitere Einrichtungen einzusetzen – wenn es dazu die nötige politische Zustimmung und die Zuweisung von Ressourcen gibt.

Reform durch Präzedenzfälle

Ebenfalls jenseits einer textlichen Veränderung der Charta, aber doch mit erheblichen Auswirkungen, ist die teils innovative und teils pragmatische Reform der Institutionen und Aufgaben zu sehen, die auf dem Weg der Etablierung von Präzedenzfällen geschieht. Hierunter kann man eine ganze Reihe unterschiedlicher Neuerungen fassen. Gerade im Bereich der Friedenssicherung lassen sich Illustrationen finden. Neben der Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten des VN-Generalsekretärs als Vermittler ist hier im Besonderen die „Erfindung“ von Blauhelmissionen als konkretes Arbeitsfeld der VN zu nennen. Denn von friedenserhaltenden Maßnahmen, wie dem sogenannten *Peacekeeping* oder Blauhelmen, ist in der Charta nirgendwo die Rede.

Begründet wurde diese Handlungsmöglichkeit der VN durch den ebenso innovativen wie improvisierten Versuch einer Gruppe rund um den schwedischen Generalsekretär Dag Hammarskjöld, die eine Antwort auf die eskalierende Suezkrise im Jahr 1956 suchte. In dieser Krise waren die beiden Sicherheitsratsmitglieder Großbritannien und Frankreich involviert, was den Sicherheitsrat aufgrund der erwartbaren Vetos der beiden Staaten handlungsunfähig werden ließ.

In dieser Situation berief sich die Generalversammlung auf einen weiteren Präzedenzfall aus dem Jahr 1950: die sogenannte „Vereint für den Frieden“-Resolution, nach der es möglich ist, dass sich die Versammlung bei Blockade des Rates auch zu Fragen von Frieden und Sicherheit äußern kann. Die 1956 dann eiligst zusammengestellte „Notfalltruppe“ der Vereinten Nationen (*United Nations Emergency Force*, UNEF) sollte sich als Puffer zwischen die Kriegsparteien am Suezkanal stellen. Da ihr die Verbindlichkeit einer Mandatierung durch den Sicherheitsrat fehlte, musste sie strikt unparteilich vorgehen und durfte Waffengewalt auch nur zur Selbstverteidigung einsetzen. Gleichwohl bestand sie aus militärischem Personal. Eine solche Maßnahme sah die Charta nicht voraus. Hammarskjöld und andere bemühten etwas improvisierend die Formulierung, dass die Rechtsgrundlage für eine solche Mission zwischen Kapitel VI der Charta (friedliche Streitbeilegung) und Kapitel VII (Zwangsmaßnahmen) zu finden sei: also so etwas wie Kapitel VI 1/2.

Die Erfindung von 1956 hat (wiederum ohne Charta-Änderung) die VN deutlich reformiert. Mehr als 70 (unterschiedliche) Missionen wurden seit Beginn der Vereinten Nationen beauftragt; der Haushalt zur Finanzierung dieser Friedensmissionen war



Weitere Informationen zur Suezkrise 1956: www.bpb.de/236384

in den letzten Jahrzehnten in etwa so hoch wie der ordentliche Haushalt der VN für sich genommen. Mit dem Wandel des weltweiten Konfliktgeschehens und durch vielfältige Erfahrungen von Erfolg und Scheitern sind die Friedensoperationen ihrerseits zu einem zentralen Gegenstand von Reform und Wandlung der Vereinten Nationen geworden.

Reform durch Anpassung der Arbeitsweise

Schon mehrfach wurde deutlich, dass die Mitglieder der Vereinten Nationen durchaus die Möglichkeit haben, flexibel zu agieren und Veränderungen der VN anzustoßen, ohne die voraussetzungsreichen und schwierigen Schritte nach Kapitel XVIII zur Änderung der Charta zu gehen. Vieles kann beispielsweise auch schon durch eine Veränderung der Verfahrensordnung in den jeweiligen Gremien geschehen.

Ein folgenreiches Beispiel aus dem Bereich des Sicherheitsrates mag dies verdeutlichen: Nach Artikel 27 bedürfen Beschlüsse, die sich nicht mit bloßen Verfahrensfragen beschäftigen, „der Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder“. Nach einer engen Lesart der deutschen Fassung dieser Vorgabe dürften sich ständige Ratsmitglieder bei solchen Abstimmungen nicht enthalten. Da klar die „Zustimmung“ gefordert ist, wäre eine Enthaltung oder auch die Abwesenheit bei der Abstimmung de facto ein Veto des entsprechenden Landes. Schon in den ersten Jahren der Organisation zeigte sich jedoch, dass eine solch strikte Lesart die Arbeit des Rates massiv behindern würde.

Gerade die ständigen Sicherheitsratsmitglieder schätzen die Möglichkeit, sich bei strittigen Fragen auch einmal weder dafür noch dagegen zu entscheiden. Eine Enthaltung sendet ein doppeltes Signal: Man ist nicht ganz überzeugt von dem, was eine Mehrheit im Rat will, aber man lässt es durch Verzicht auf ein Veto dennoch passieren. Zu solchen Fällen kam es schon in den ersten Jahren der Vereinten Nationen und über die Zeit etablierte sich die Annahme, dass eine Enthaltung eines ständigen Mitglieds in der Tat nicht mit einem Veto gleichgesetzt wird. Diese Veränderung der Verfahrensweise wurde unter anderem auch vom Internationalen Gerichtshof 1971 als gültig angesehen. Der englische Wortlaut von Artikel 27 ist hier etwas flexibler, da er von „affirmativen“ Stimmen inklusive der „übereinstimmenden“ („concurring“) Voten der ständigen Mitglieder spricht.

Reform durch Reorganisation der Verwaltungsstrukturen

Gerade mit Blick auf die eingangs skizzierte Zielvorgabe der „Effizienz“ der Organisation weist die Geschichte der VN eine ganze Reihe von Maßnahmen auf, die darauf zielten, vermeintliche oder tatsächliche Verschwendung und Bürokratisierung zu verhindern oder zu reduzieren. Die Vereinten Nationen haben, nicht zuletzt angetrieben durch ihre Mitglieder, die den Wunsch nach neuen Themenfeldern

und neuen Institutionen ja meist selbst formulieren, eine in Teilen undurchschaubare und nur schwer zu steuernde Masse an Strukturen und Verfahren etabliert. Dokumentiert sind eine ganze Reihe von bürokratischen Fehlleistungen bis hin zu Korruptionsskandalen wie etwa in dem von der VN verwalteten „Öl-für-Nahrung“-Programm nach dem Irak-Krieg 2003.

Meinungsverschiedenheiten darüber, was mit Blick auf die verwaltungstechnische Gestalt der VN angemessen, effektiv und effizient sei, speisen sich aber auch aus dem Umstand, dass die Mehrheiten in der Generalversammlung nicht notwendigerweise auch die bei der Finanzierung führenden Mitgliedstaaten umfassen müssen. Gerade die USA als größter Beitragszahler der Vereinten Nationen mahnten wiederholt an, dass die Organisation schlanker und kosteneffizienter werden müsse. Das ging so weit, dass – teils mit deutlich erkennbarer innenpolitischer Wirkabsicht – bewusst die Zahlung von (Mitglieds-)Beiträgen verweigert wurde.

Besonders die Generalsekretäre seit Ende des Kalten Kriegs haben wiederholt eine Reihe von Managementreformen und Restrukturierungen des Sekretariats vorgenommen. Illustrativ kann hier die von Kofi Annan angestoßene Management-Reform gelten, mit der die vielgestaltigen Arbeitseinheiten im Sekretariat ansatzweise in eine kompaktere Kabinettsstruktur gebündelt wurden. 1997 wurde zudem auf Annans Vorschlag hin das Amt einer Stellvertretung des VN-Generalsekretärs begründet. Die bisherige Praxis der fünf Stellvertreterinnen und Stellvertreter zeigt, dass hier nicht nur ein überbordender Terminkalender bearbeitet werden kann, sondern dass die Stellvertretung arbeitsteilig eher mit entwicklungspolitischen als mit sicherheitspolitischen Themen beschäftigt ist.

Maßnahmen, um Verschwendung und Bürokratisierung zu reduzieren



✓ Die erste Friedenstruppe der VN (UNEF) wurde 1956 entsandt, um am Suezkanal einen Puffer zwischen den Kriegsparteien zu bilden. Hier kommt die Truppe des Neunten Jugoslawischen Kontingents mit dem Zug aus ihrem Lager in El Arish in Port Said (Ägypten) an, 8. Mai 1961.

Reform durch Neuinterpretation von Normen und Inhalten

Die Charta arbeitet mit teils vagen Begrifflichkeiten, die eine konkrete Deutung und Füllung nicht nur möglich, sondern manchmal auch notwendig machen. Ein passendes Beispiel ist hier Art. 39, der dem Sicherheitsrat die Aufgabe überträgt, festzustellen, „ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“. Dies ist meist der erste Schritt zur Veranlassung weiterer Maßnahmen. Art. 39 steht in diesem Sinne zu Beginn von Kapitel VII als Türöffner, der die Nutzung der weiteren Bestimmungen des Kapitels zu Zwangsmaßnahmen ermöglicht. Tatsächlich ist nirgends näher festgelegt, was überhaupt als Friedensbedrohung oder ähnlich zu verstehen ist oder ob es bestimmte Mindestanforderungen oder -ausprägungen gibt. Unter Art. 39 fällt somit im Kern das, was die Zustimmung einer entsprechenden Mehrheit von Stimmen im Rat findet.

Politik prägt die Dynamik der VN

Wiederum ist die Arbeit der VN nicht statisch festgelegt, sondern von einer klaren politischen Dynamik bestimmt. Gerade in den letzten Jahren hat der Rat nicht nur regelmäßig innerstaatliche Konflikte zum Gegenstand seiner Beratungen und Handlungen gemacht, sondern auch seine Agenda thematisch erweitert, indem er unter anderem Resolutionen zu Bedrohungen im Zusammenhang mit Pandemien wie HIV/AIDS oder COVID, Terrorismus oder dem Klimawandel verabschiedet hat. Auch wenn die Debatten im Rat bei solch thematischen Resolutionen häufig kontrovers sind, unterstützt der Rat hier eine Tendenz der internationalen Friedenssicherung, nach der Frieden und Sicherheit eben nicht mehr nur als staatliche oder militärische Sicherheit verstanden werden, sondern Elemente einer sogenannten „menschlichen“ Sicherheit zu beachten seien: von der Gesundheitsvorsorge bis zur Nahrungsmittelsicherheit, die für die Lebenssituation von Menschen teilweise ähnlich relevant sind wie die Abwehr physischer Bedrohung.

Elemente „menschlicher“ Sicherheit sind zu beachten

Eine solche Perspektive motivierte im Übrigen auch die Formulierung und Arbeit an den Millenniums-Entwicklungszielen sowie an den sie ablösenden Zielen für nachhaltige Entwicklung, die mit dem Zielhorizont 2030 eine Verbesserung der Lebenssituation von Menschen weltweit in den Blick nimmt und dies nicht nur an aggregierten volkswirtschaftlichen Daten auf Staatenebene ausrichtet.

Schutzverantwortung und Sicherheitsrat

Eine neue normative Grundierung der Arbeit der Vereinten Nationen lässt sich auch in der Debatte um eine internationale Schutzverantwortung als konkrete Reformbemühung nachzeichnen. Ausgangspunkt waren hier nicht zuletzt die katastrophalen Erfahrungen des Scheiterns in der Vermeidung von Massenverbrechen an der Zivilbevölkerung in Ruanda 1994 (wo innerhalb eines Monats etwa

800 000 Menschen einem Völkermord zum Opfer fielen) oder im ehemaligen Jugoslawien (wo das Massaker von Srebrenica 1995 mit etwa 8000 Toten stellvertretend für den mangelnden Schutz der Zivilbevölkerung selbst unter den Augen der internationalen Gemeinschaft in Form der vor Ort stationierten Blauhelmsoldaten steht).

Hinter diesen katastrophalen Erfahrungen stand das Spannungsverhältnis zwischen der Souveränität der Staaten, die ja auch nach der Charta der Vereinten Nationen den Schutz vor Einmischung in innere Angelegenheiten genießen, und dem Schutz von Leben und Rechten individueller Menschen, den Staaten offensichtlich nicht durchgängig gewährleisten können oder wollen.

Während Ruanda und Kosovo in diesem Kontext für die Konsequenzen des Nicht-Handelns stehen, wurde das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen im Falle der Kosovo-Intervention der NATO 1999 zur Verhinderung von Massenverbrechen durch die Konsequenzen des Handelns herausgefordert: Die NATO-Intervention war nicht gemäß den Vorgaben der Charta durch Beschluss des Sicherheitsrates autorisiert worden. Auch durch die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 und den Irak-Krieg 2003 wurde das bestehende System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen herausgefordert.

Das Spannungsverhältnis von nationalstaatlicher Souveränität und internationalen Normen zielt auf den Kerngedanken der Weltorganisation. Für den damaligen Generalsekretär Kofi Annan stand die VN an einer Weggabelung an der sich zeigen werde, ob das Prinzip gemeinsamer Sicherheitsvorstellungen und Sicherheitsvorsorge noch aufrechterhalten werden kann.

In dem schon beobachteten Zusammenspiel der Sammlung von Expertenvorschlägen aus der „dritten UNO“ sowie der Übermittlung derselben im Rahmen eines Reformberichts aus der „zweiten UNO“ kam es 2005 zur schlussendlichen Aufnahme des Konzepts einer internationalen Schutzverantwortung, die in konkret benannten Massenverbrechen beim Versagen nationalstaatlicher Souveränität greift. Seit seiner Etablierung im Abschlussdokument der Staatenversammlung 2005 – und mehr noch seit der Bezugnahme auf die Schutzverantwortung bei der Begründung militärischer Maßnahmen zur Verhinderung von Massenverbrechen des libyschen Machthabers Gaddafi gegen die eigene Bevölkerung im Jahr 2011 – ist das Konzept hoch umstritten. Dennoch stellt es eine bemerkenswerte Illustration der Möglichkeiten und Grenzen von Wandlungsprozessen innerhalb der Vereinten Nationen dar.

Ringieren um Reform des Sicherheitsrates

Die auch hier aufscheinenden Forderungen und Frustrationen der Reformdebatte in den Vereinten Nationen lassen sich exemplarisch an der jahrzehntelangen Diskussion um eine Reform des Sicherheitsrates nachweisen. Die Erhöhung der nichtständigen Mitglieder seit 1965 wurde bereits benannt.



Den Nachhaltigkeitszielen läuft die Zeit davon

„Wenn der Klimawandel nicht gestoppt wird, dann wird er unsere Gemeinde zerstören“, erklärt Ian Alvarez Galan aus dem Bundesstaat Querétaro im Zentrum von Mexiko. Die Heimat des 18-Jährigen steht bereits jetzt vor extremen klimatischen Herausforderungen. „In meinem Bundesstaat gibt es jedes Jahr Überschwemmungen, die immer wieder Menschenleben kosten“, erzählt der junge Mexikaner. So hätten auch in diesem Monat extreme Regenfälle zu Überflutungen geführt. „Ich konnte an mehreren Tagen nicht zur Schule gehen, weil die Straßen blockiert waren“, berichtet Galan.

Auf der anderen Seite wird die Gegend von extremen Dürren geplagt. Durch Rekordtemperaturen von 40 Grad und einer besonders langanhaltenden Hitzewelle sind die Wasserstände in den Talsperren mit durchschnittlich 12,5 Prozent so niedrig wie noch nie zuvor.

Der Wassermangel stellt die Gemeinde Querétaro vor eine Verteilungsfrage. Die Viehzüchter aus der Gegend sind auf das Wasser angewiesen, genau wie die Lebensmittelproduzenten. Dazu kommt der tägliche Wasserbedarf der Bewohner selbst. „Es gibt viele Gemeinden, die kein fließendes Wasser und keinen Strom haben und in denen Kinder kilometerweit laufen müssen, um Grundbedürfnisse wie Wasser abzudecken“, erzählt Galan.

Vor allem die Ungerechtigkeit in der Verteilung regt den jungen Mann auf: „Man sieht Menschen, die in Slums leben, und andere, die einen verschwenderischen Lebensstil pflegen und dabei Ressourcen und Geld verschwenden“, beschreibt er die Situation.

Seine Familie kämpft vor allem mit den Folgen der Hitze in ihrem eigenen Garten. „Zu Hause bauen wir Gemüse an und das wird mit der Zeit immer schwieriger“, erzählt er. Besonders problematisch sei dies, weil der Ertrag aus dem Garten eigentlich die Lebensmittelausgaben entlasten soll.

Auch der Alltag wird durch das Extremwetter beeinflusst. „Meine zwei kleinen Brüder können wegen der Hitze manchmal nicht draußen spielen“, berichtet Alvarez Galan. Zusätzlich stellt die Luftverschmutzung die Gemeinde vor Herausforderungen. „Manchmal ist die Luft so ekelhaft, dass wir nicht in das Stadtzentrum gehen können, um Leute zu treffen oder Sport zu treiben“, erklärt er und ergänzt: „Wir atmen buchstäblich die Umweltverschmutzung ein.“

Alle diese Erfahrungen legen die Grundlage für das Engagement von Ian Alvarez Galan. Der 18-Jährige setzt sich mit der Unterstützung von lokalen Organisationen für die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen ein.

Diese sogenannten Ziele für nachhaltige Entwicklung (engl.: Sustainable Development Goals, SDGs), auch Agenda 2030 genannt, wurden 2015 von den 193 Mitgliedstaaten der UN verabschiedet. Geeinigt wurde sich auf 17 Ziele, die bis 2030 nachhaltige Fortschritte auf ökonomischer, sozialer und ökologischer Ebene vorantreiben sollen. Vor allem die Ziele, die sich auf den Klimawandel beziehen, wie „sauberes Wasser“, „nachhaltige Städte“ oder „Maßnahmen zum Klimaschutz“, liegen im Fokus des Engagements von Galan.

Dass Engagement nötig ist, zeigt die schlechte Halbzeitbilanz der Nachhaltigkeitsziele in diesem Jahr. Der japanische Wissenschaftler Norichika Kanie zog vor kurzem auf dem

Nachhaltigkeitsforum der Vereinten Nationen in New York ein ernüchterndes Zwischenfazit: „Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele stagniert derzeit bei 12 bis 17 Prozent“, erklärt er.

Die Ursache liege laut ihm in den weltweit multiplen Krisen wie der Covid-19-Pandemie. „Außerdem sehen wir einen negativen Trend in Bezug auf die Umweltziele und eine wachsende Kluft zwischen Ländern mit hohen und niedrigen Einkommen“, ergänzte der Autor des aktuellen globalen Nachhaltigkeitsberichts.

Am Beispiel Mexiko wird deutlich, wie viele Probleme der Nachhaltigkeit auch nach der Hälfte der Umsetzungsphase auf der Strecke geblieben sind. Im aktuellen Nachhaltigkeitsbericht belegt das Land Platz 80 von 166. Deutschland liegt auf Platz fünf, hat aber noch Herausforderungen bei den Themen nachhaltiger Konsum und Maßnahmen zum Klimaschutz vor sich. Die Probleme Mexikos liegen vor allem im Schutz von Meeres- und Landressourcen, sauberem Trinkwasser und der Ernährungssicherheit.

Alvarez Galan glaubt nicht, dass die Nachhaltigkeitsziele wirklich etwas verändern können. Für ihn sind sie lediglich eine Richtungsanweisung. Stattdessen fordern er und verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen Handlungsempfehlungen und konkrete Schritte in Richtung einer weltweiten Nachhaltigkeit. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen Prozessen sei dabei essenziell. [...]

„Er wird katastrophal sein und wahrscheinlich unsere Gemeinschaft zerstören“, beschreibt Gomez die Zukunftsaussichten seiner Heimatregion, wenn die klimatischen Veränderungen nicht aufgehalten werden. „Der Klimawandel hat Auswirkungen auf alles, was unsere Gemeinschaft ausmacht“, sagt der 18-Jährige und appelliert, „die Folgen des Klimawandels sind nicht etwas, das eines Tages passieren wird. Sie betreffen uns schon jetzt, und das muss sich so schnell wie möglich ändern.“

Rieke Smit, „Wird katastrophal‘ – Wie junger Mann um die Zukunft kämpft“, Berliner Morgenpost vom 6. August 2023. Online: www.morgenpost.de/politik/article239104235/klimawandel-nachhaltigkeit-mexiko-un-klimaschutz.html



Extreme Wetterlagen führen in Mexiko zu Überschwemmungen. In der Hafenstadt Acapulco ist der Strand aufgrund des Tropensturms Polo überflutet, 17. September 2014.

Über die Jahrzehnte hinweg etablierte sich aber mehr und mehr der Eindruck, dass unter anderem die Besetzung der ständigen Mitglieder durch die vormaligen alliierten Großmächte des Zweiten Weltkrieges nicht mehr den Gegebenheiten des späten 20. und frühen 21. Jahrhunderts entsprachen. Tatsächlich hatten etwa die einstigen „Feindstaaten“ Deutschland und Japan zwischenzeitlich eine führende Rolle bei der Finanzierung der VN übernommen. Zugleich war der Wandel der Staatenwelt seit der Dekolonisation nur unzureichend abgebildet. Während Europa weiterhin mit zwei Staaten vertreten war, gab es keine ständige Repräsentation der Staaten Afrikas oder Lateinamerikas.

In der Generalversammlung begannen Anfang der 1990er-Jahre Diskussionen um eine Umgestaltung des Rates, die 1993 zur Einrichtung einer symptomatischerweise so genannten „Open Ended Working Group“ führte, die sich mit verschiedenen Vorschlägen und Modellen auseinandersetzen sollte. Deren Vorsitzender und späterer Präsident der Generalversammlung, der malaysische Diplomat Ismail Razali, legte 1997 einen ersten konkreten Vorschlag vor, der die Erhöhung der Mitglieder des Rates auf 24 vorsah (5 ständige und 4 nichtständige Sitze), um die Repräsentativität und Legitimität des Rates zu erhöhen. Um Bedenken hinsichtlich der Effektivität eines solch erweiterten Rates zu mindern,

sah der Vorschlag zudem vor, dass die neuen ständigen Mitglieder im Unterschied zu den etablierten fünf kein Vetorecht bekommen sollten. Der Vorschlag fand jedoch weder prozedural noch inhaltlich so viel Unterstützung, dass er zur Abstimmung hätte gestellt werden können.

Während die Arbeitsgruppe weiter tagte, kristallisierte sich 2005 (nicht zuletzt durch den Anlass einer „Jubiläums-Generalversammlung“) die nächste Gelegenheit zur Reform heraus. Kofi Annan hatte die in der Luft liegenden Vorschläge einer Erweiterung um ständige und nichtständige Sitze auf der einen Seite sowie um nur nichtständige Sitze auf der anderen Seite in einem Reformbericht zusammengefasst und der Entscheidung der Mitgliedstaaten anheimgestellt. Diese zeigten sich mehrfach gespalten: So wurde das erste Modell unter anderem von der „Gruppe der Vier“ unterstützt, die mit Deutschland, Brasilien, Indien und Japan zugleich konkrete Ambitionen erklärt hatten, ständige Sitze zu übernehmen. Die Gruppe sollte dann noch durch Kandidaturen aus Afrika ergänzt werden.

Es ist kein Zufall, dass das Gegenmodell im Kern von solchen Staaten unterstützt wurde, die in einer „Beförderung“ der G4-Staaten zugleich eine Zurücksetzung eigener Interessen und Wirkmöglichkeiten sahen: unter anderem Italien, Argentinien, Pakistan oder Südkorea. Einigendes Argument dieser als „Vereint für den Konsens“ (*Uniting for Consensus*) benannten Gruppe war die Absage an aus ihrer Sicht unzulässige Bevorteilungen weniger Staaten und zugleich die Warnung vor einem durch zusätzliche Vetos noch stärker als ohnehin blockierten Sicherheitsrates. Auch 2005 kam es nicht zu einer Entscheidung in der Generalversammlung, wenngleich alternative Reformresolutionen vorbereitet worden waren.

Als nächster Einschnitt in der jahrzehntelangen Diskussion gilt die Verlagerung von der Arbeitsgruppe der 1990er-Jahre hin zu zwischenstaatlichen Verhandlungen im Rahmen der Generalversammlung im Jahr 2008. Da weiterhin sowohl in der Substanz als auch mit Blick auf das Verfahren einer möglichen Reform erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen, sind auch diese Verhandlungen einstweilen noch in einem Stillstand widerstreitender Modelle verfangen. Dies betrifft nicht nur die Art und Anzahl zusätzlicher Sitze im Rat, sondern auch den Umgang mit den Veto-Möglichkeiten, die die der G4-Gruppe nahestehende afrikanische Gruppe auch für die neuen Mitglieder nötig hält, solange die etablierten fünf Ratsmitglieder darüber verfügen.

Uneinigkeit herrscht auch über die neue maximale Gesamtgröße eines erweiterten Rates sowie die Frage, ob es zwischen ständigen und nichtständigen Mitgliedern auch semi-ständige oder ggf. direkt wiederwählbare Mitglieder im Rat geben sollte. Die Komplexität des Unterfangens kennzeichnet zugleich der Umstand, dass am Ende jeglicher Reformbemühungen ja auch die bestehenden ständigen Mitglieder der Reform durch Ratifizierung zustimmen müssen.

Sicherheitsrat: Reformvorschläge

Group of 4 (G4):

Brasilien, Deutschland, Indien und Japan

Vorschlag: Erweiterung um sechs ständige und vier nichtständige Sitze (insg. 25 Mitglieder, inkl. 2 ständige Sitze für Afrika)

Ziel: Höhere Repräsentation und regionale Erweiterung durch Mitgliedstaaten mit starkem Beitrag zur Arbeit der Weltorganisation



Uniting for Consensus (Ufc):

u.a. Argentinien, Italien, Kanada, Mexiko, Pakistan, Spanien

Vorschlag: Erweiterung auf mindestens 25 Mitglieder, jedoch nur durch nichtständige Sitze (evtl. mit längerer Amtszeit oder Wiederwahlmöglichkeit)

Ziel: Höhere Repräsentation bei Vermeidung von Bevorzugung ausgewählter Mitgliedstaaten



African Union (AU):

55 Staaten

Vorschlag: Erweiterung um sechs ständige und fünf nichtständige Sitze (davon jeweils zwei für Afrika) auf 26 Mitglieder

Ziel: Stärkere Repräsentation Afrikas



● Ständige Sitze
● Nichtständige Sitze

Quelle: Eigene Darstellung nach Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich (Hrsg.), Reform des Sicherheitsrats: Ein gordischer Knoten?, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, April 2010, Nr. 72. Online: www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analysen-72.pdf

Die Debatte um eine Reform des Sicherheitsrats ist auch insofern aufschlussreich, als sie zwei Dinge zeigt: Einerseits ist nun schon seit Jahrzehnten zu beobachten, dass die Interessen und Verfahren in den Vereinten Nationen eine Reform verhindert haben – bis hin zu wiederholten Forderungen, dass man von diesem doch so offensichtlich hoffnungslosen Unterfangen ablassen sollte. Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass auch die Rufe nach einer Reform und der Druck auf die bestehende Struktur im Rat nicht abgenommen, sondern durch eine Vielzahl von Krisen und Konflikterfahrungen eher zugenommen haben.

Krisen und Reformen

Krisen erscheinen in diesem Zusammenhang häufig auch als Katalysatoren von Reform und Wandel in den Vereinten Nationen. Die jüngste Zusammenballung von Krisenerfahrungen durch die globale Coronapandemie, den völkerrechts- und chartawidrigen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sowie die Auseinandersetzungen um den durch den terroristischen Überfall der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 neu entzündeten Nahost-Konflikt und die katastrophalen Auswirkungen der sich anschließenden israelischen Militäraktionen auf die Zivilbevölkerung in Gaza haben abermals grundlegende Normen und Strukturen der Vereinten Nationen in Frage gestellt.

Am Beispiel der Reaktion der Vereinten Nationen auf den Überfall auf die Ukraine lässt sich zeigen, dass einerseits die Verteidigung des Charta-Konsenses des Schutzes staatlicher Souveränität und territorialer Integrität der Mitgliedstaaten durchaus eine breite Abwehrreaktion in Beschlüssen der Generalversammlung hervorgerufen hat – auch wenn sich einzelne Staaten (teils mit Verweis auf andere Konfliktlagen, die weniger Aufmerksamkeit erhielten) auch bei dieser offensichtlichen Verletzung der Charta-Grundlage sehr zurückhaltend geäußert haben. Gleichzeitig zeigte sich der Sicherheitsrat wieder einmal durch die Veto-Position des Aggressors Russland gelähmt. Auch wenn dies der lange von Liechtenstein und anderen Staaten geforderten Begründungspflicht des Vetos 2022 zum Durchbruch verholfen hat, treten die Defizite des Friedenssicherungs- und Konfliktbearbeitungsmechanismus der Vereinten Nationen deutlich zu Tage.

VN-Generalsekretär António Guterres hat in seiner Amtszeit mehrfach versucht, den Gründungskonsens der Vereinten Nationen angesichts solcher Herausforderungen zu bewahren. Sein Bericht mit dem Titel „Unsere gemeinsame Agenda“ geht nicht nur auf die genannten Krisen und sicherheitspolitischen Probleme ein, sondern auch auf die fundamentalen Umwälzungen, die mit Klimawandel, Digitalisierung oder aber der Verbreitung künstlicher Intelligenz einhergehen. All diese Problemlagen bräuchten mehr und nicht weniger Kooperation der Staaten in einer Zeit, in der die Konfrontation der Staaten untereinander und die Kompromittierung



✓ VN-Generalsekretär António Guterres spricht mit der Presse nach Präsentation des Berichtes „Unsere gemeinsame Agenda“ am 10. September 2021 in New York.

des Wertekanons der VN zunehmen. Zugleich wird auch am Abschlussdokument des Zukunftsgipfels von 2024 deutlich, dass sich die Staaten keineswegs so einig und geschlossen zu den neuen Herausforderungen positionieren, wie dies für eine effektive Problembehandlung nötig wäre.

Im achtzigsten Jahr des Bestehens (2025) lassen sich vor dem Hintergrund der bisherigen Reformen und Wandlungen der Vereinten Nationen drei Szenarien für die Zukunft skizzieren:

1. Die VN könnte sich angesichts der drängenden Krisen des Erdballs zur **zentralen Agentur des Managements globaler Herausforderungen** wandeln. Auf der Basis eines weiten Sicherheitsbegriffs würde sich die Organisation nicht nur militärischen, sondern auch ökologischen, ökonomischen und weiteren transnationalen Problemen widmen. Ein solches Programm ist im Zukunftspakt angelegt, der von einer UN 2.0 spricht: Eine VN mit reformierten Institutionen (allen voran dem Sicherheitsrat) und neuen Mitwirkungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure. Ohne einen „Weltstaat“ darzustellen, würde sie dennoch ein neues Konzept internationaler Gemeinschaft repräsentieren – mit gemeinsamer Verantwortung, Rechten und Pflichten.

Skeptische und kritische Stimmen einer solchen Vision der Vereinten Nationen verweisen darauf, dass eine solche VN weit mehr Ressourcen als heutzutage brauchen werde und dass sie den Einsatz und die Verteilung dieser Ressourcen anders und besser begründen müsse. Zudem sei in dem weltweit zu beobachtenden Trend hin zu populistischen Regierungen eine große Skepsis gegenüber internationalen Organisationen zu beobachten. Der multilaterale Ansatz der VN sei nicht mehr kompatibel mit einer sogenannten „multipolaren“ Welt, in der Großmächte in aufgeteilten Einflusssphären um Macht und Ressourcen konkurrieren und sich nicht mehr an übergreifende Regeln einer

»Nie war internationale Zusammenarbeit so wichtig wie heute, doch nie war sie schwerer zu erreichen.«

António Guterres

Multilateralismus versus multipolare Weltordnung

weltumspannenden internationalen Gemeinschaft halten.

2. Ein zweites Szenario sieht die VN in diesem Sinne als bald überholtes Relikt des naiven Glaubens an **eine Welt der Stärke des Rechts** und nicht des Rechts des Stärkeren. Die dabei vorgebrachten Denkmuster und Einwände sind sämtlich nicht neu und haben die Internationalen Beziehungen sowie auch die VN von Beginn an begleitet. Danach wäre die Weltorganisation nur noch ein eher nachgeordnet aktivierbares Instrument der Staaten zu ihrer Interessenverfolgung. Nicht die arbeitsteilige Neuorganisation von Souveränität als nationale und internationale Verantwortung, sondern Souveränität als nicht hinterfragbarer Selbstzweck der Staaten wäre ein Leitbild zur Organisation der Weltpolitik.

Die Unfähigkeit zu substanziellen Reformen einerseits, vielfältige Krisen, der unaufhaltsame Rückgang an Ressourcen und die Abkehr von internationalem Engagement andererseits werden dazu beitragen, dass Rolle und Relevanz der VN stetig zugunsten von Ad-Hoc-Koalitionen der Willigen, Clubs Gleichgesinnter oder gar neo-imperialen Bestrebungen um die Ausdehnung von Herrschaft und Gebiet abnehmen. Die Programme der Vereinten Nationen würden auf ein fast schon nicht mehr handlungsfähiges Maß zurückgefahren ohne dass die Organisation die Chance hätte, eine positive Wirkung ihres Schaffens unter Beweis zu stellen. Aus Marginalisierung wird Irrelevanz und der scheinbare Nachweis, dass schon der Versuch, Weltprobleme gemeinsam zu bearbeiten, verfehlt sei.

3. Inmitten der außergewöhnlichen Zusammenballung von Reformdruck, ideologischen Differenzen zwischen Staaten des globalen Nordens und des globalen Südens, der grundsätzlichen Infragestellung des Prinzips der multilateralen Kooperation und der kollektiven Sicherheit, die die VN aktuell trifft, lässt sich noch ein drittes Szenario für die Zukunft der VN erkennen, welches in Teilen den bisherigen Reformen und Wandlungen der Weltorganisation folgt. Danach würde sich die VN weiterhin inkrementell, **in einzelnen Schritten reformieren**, ohne dass dies auf dem Weg eines revolutionären Bauplans geschehen wird. Krisen können dabei zum Katalysator werden: Ähnlich wie bei der „Erfindung“ der Blauhelmissionen könnte die Organisation neue Formate zur Zusammenarbeit oder Finanzierung ihrer Aufgaben mit Akteuren aus Zivilgesellschaft oder Privatwirtschaft entwickeln.

Erst der Druck auf den Sicherheitsrat könnte zu dessen Reform – oder aber (wie auch schon im Falle des Korea-Krieges geschehen) zu einer Stärkung der Rolle der Generalversammlung oder des Generalsekretariats führen. Wichtig hierbei wäre eine möglichst breite, handlungsfähige Gruppe von Staaten, die über geographische und politische Differenzen hinweg die Charta-Prinzipien der Vereinten Nationen verteidigen (wie dies zu Beginn in der Verurteilung der russischen Aggression gegenüber der Ukraine gelungen war). Konkrete Reformvorhaben werden aber vielleicht auch bei einer solchen Unterstützungscoalition zur Hälfte steckenbleiben.

Staaten kritisieren nicht selten die Dysfunktionalität von Strukturen der Vereinten Nationen, die sie zuvor selbst geschaffen haben.

Auf der Suche nach der zukünftigen Entwicklung der Vereinten Nationen hat Generalsekretär Guterres im Jubiläumsjahr 2025 angesichts der Zunahme weltweiter Konflikte, des drastischen Rückgangs verfügbarer Mittel, der wiederholten Infragestellung des Völkerrechts sowie der Zuspitzung der Gefahren eines globalen Handelskrieges oder des Klimawandels die „UN80 Initiative“ ins Leben gerufen: Danach will er alle Aufgaben und Mandate der Organisation auf den Prüfstand stellen. Das wird einige verwaltungstechnische Reformen beinhalten, aber auch die Mitgliedstaaten damit konfrontieren, die Aufgabenliste der Vereinten Nationen anzupassen. Auch diese Initiative zielt nicht auf den einen „großen Wurf“. Die Autorität und Expertise der VN auf der einen Seite und die Interessenlage der Staaten auf der anderen sind je nach Thema und Problemfeld zu verschieden, um gleichermaßen gut und sinnvoll bei den Vereinten Nationen aufgehoben zu sein. Auch aus Gründen der Ressourcenknappheit wird die Organisation zunehmend arbeitsteilig und delegierend auftreten müssen, um einige Tätigkeiten an Staatenkoalitionen oder andere spezialisierte oder regionale Organisationen abzugeben. Sie wird sich bei anhaltendem Wandel ihrer Aufgaben und Themengebiete auch wieder neu auf die zentrale Aufgabe der Sicherheitsvorsorge fokussieren müssen.

Auch Fragen hinsichtlich des Auslaufens und des Übergangs von Strukturen und Programmen werden sich neu stellen. Dabei sind jedoch die vorhandenen Strukturen der Vereinten Nationen aufgrund ihres Tätigkeitsfeldes nie nur nach Kosteneffizienz zu beurteilen. In ihnen ist auch der politische Konsens und die Vertretung von unterschiedlichen Interessen verbürgt, die dazu dienen, dass friedliche Kooperation und Konfliktlösung der Regelfall des internationalen Austauschs sind und der Rückgriff auf Gewalt die einzudämmende Ausnahme.

Reform ist auf diesem Weg keine Ausnahme, sondern eher ein Arbeitsmodus der Weltorganisation. Die Bilanz der VN zeigt, dass selbst gelungene Reformen und Wandlungen kein einmal angestoßenes Perpetuum mobile, sondern eine dauernde politische Herausforderung sind, die aktives Handeln von Akteurinnen und Akteuren aus der „ersten“, der „zweiten“ und der „dritten UNO“ braucht. Auch deshalb sind die ersten Worte der Präambel der VN-Charta bis heute bedeutsam, die ja im Namen von „Wir, die Völker“ spricht, denen die Alternative zu dem sicherlich schwierigen, anstrengenden und auch immer wieder unvollendet bleibenden Versuch zur besseren Organisation der Welt noch überaus deutlich vor Augen stand. Diesen Gründungskonsens gilt es, ständig zu aktualisieren: Jenseits nationaler, kultureller und politischer Differenzen für eine Welt zu arbeiten, in der die Menschen in den Worten der der VN vorausgehenden Atlantik-Charta von 1942 ein Leben in „Freiheit von Furcht und Not“ leben können.

Ist das Leitbild Staatssoveränität?

»Freiheit von Furcht und Not«

Atlantik-Charta (1942)

80 Jahre UNICEF: Das Kinderhilfswerk der VN wurde am 11. Dezember 1946 gegründet, um in Europa Kindern nach dem Zweiten Weltkrieg zu helfen. Heute setzt sich UNICEF weltweit für die Verwirklichung von Kinderrechten ein und arbeitet vor allem in Ländern des Globalen Südens und leistet humanitäre Hilfe in Kriegsgebieten.



Links oben: Die Installation tausender Schulrucksäcke symbolisiert das Ausmaß des Kindersterbens in Konfliktgebieten im Jahr 2018, New York City (USA), 8. September 2019. Rechts oben: Tuberkulose-Prävention der UNICEF: Im Jahr 1959 werden Kinder in einem mobilen Hilfszelt in Tunesien untersucht. Rechts unten: In Mazar e-Sharif (Afghanistan) wurde im Jahr 2007 mit Hilfe von UNICEF eine Schule aufgebaut, in der 450 Mädchen und Jungen unterrichtet werden. Seit der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan wird vielen Mädchen jedoch der Zugang zu Bildung verwehrt.



80 Jahre UNESCO: Die UNESCO wurde am 16. November 1945 gegründet, um Bildung, Wissenschaft und Kultur zu fördern und somit zur Wahrung von Frieden und Sicherheit beizutragen. Das Welterbekomitee der UNESCO verwaltet das Welterbe der Menschheit. Aktuell stehen 1223 Stätten auf der Welterbeliste (Stand: Mai 2025), 54 davon befinden sich in Deutschland.



Links oben: Das alte Rathaus der Stadt Bamberg steht auf einer künstlichen Insel im Fluss Regnitz. Die bayerische Altstadt wurde 1983 zum Weltkulturerbe erklärt. Rechts: Die Zeche Zollverein in Essen (NRW) war die größte Steinkohleförderanlage der Welt. Sie war von 1851 bis 1986 in Betrieb und wurde 2001 in die Welterbeliste der UNESCO eingeschrieben. Links: Das berühmte Mausoleum Taj Mahal wurde zwischen 1631 und 1648 in Agra (Indien) erbaut und ebenfalls 1983 als Welterbestätte aufgenommen.



Glossar

Die **Afrikanische Union (AU)** trat 2002 die Nachfolge der 1963 gegründeten Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) an. Mittlerweile gehören ihr alle 55 von der AU anerkannten Staaten Afrikas an. Ähnlich wie die Europäische Union verfolgt auch die Afrikanische Union das Ziel, die wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen der Mitgliedstaaten zu vertiefen und Frieden und wirtschaftliches Wachstum zu schaffen.

Die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)** wurde am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der VN verabschiedet. In 30 Artikeln enthält sie eine umfassende Aufzählung von Freiheits-, Gleichheits- sowie staatsbürgerlichen und sozialen Rechten. Sie ist das erste Dokument in der Geschichte der Menschheit, das die Grundrechte des und der Einzelnen mit dem Anspruch weltweiter Geltung zusammenfasst. Die AEMR ist die Grundlage für den **Zivilpakt (IPBPR)** und den **Sozialpakt (IPWSKR)**, in denen die in der AEMR definierten Menschenrechte als völkerrechtliche Verträge umgesetzt werden. Zivilpakt, Sozialpakt und die AEMR bilden die **Internationale Menschenrechtscharta**, die von den VN als Grundlage weiterer internationaler Menschenrechtsverträge geschaffen wurde.

Als **Blauhelme** werden umgangssprachlich die seit 1948 in Krisengebieten eingesetzten VN-Friedenstruppen (benannt nach den von diesen getragenen blauen Schutzhelmen) bezeichnet, die sich aus Soldatinnen und Soldaten, unbewaffneten zivilen Beobachtern und Militärbeobachtern zusammensetzen. Ihre Aufgaben sind friedenserhaltende sowie friedensstiftende Maßnahmen; sie werden auf Beschluss des VN-Sicherheitsrates und mit Einverständnis der jeweiligen Konfliktparteien eingesetzt.

Die **Charta der Vereinten Nationen** ist der Gründungsvertrag der VN. Sie regelt in 19 Kapiteln und 111 Artikeln die Bedingungen der Mitgliedschaft, sowie die Aufgaben und Ziele der VN: die Wahrung des Weltfriedens, der internationalen Sicherheit und der Menschenrechte. Der Vertrag wurde am 26. Juni 1945 in San Francisco von allen 50 Gründungsstaaten unterzeichnet, trat am 24. Oktober 1945 in Kraft und ist für alle Mitglieder bindend.

Als **Elected Ten (E10)** werden die zehn nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates bezeichnet. Sie werden nach einem regionalen Verteilungsschlüssel für eine Dauer von zwei Jahren gewählt. Sie besitzen im Gegensatz zu den P5 kein Vetorecht, können aber immer wieder gewählt werden.

Ein **Fakultativprotokoll** ergänzt ein internationales Übereinkommen. Durch seine Annahme übernehmen Staaten weitergehende und spezifischere Verpflichtungen als die Vertragsparteien des ursprünglichen Übereinkommens.

Die **VN-Friedenserzwingung (peace enforcement)** zielt auf die Beendigung von massiver Gewalt und Krieg durch eine vom Sicherheitsrat mandatierte Mission – auch unter Einsatz von Kriegswaffen. Die VN selbst verfügt nicht über entsprechende Streitkräfte und beauftragt in der Regel Mitgliedstaaten mit der Durchführung dieser Missionen.

Die **VN-Friedenskonsolidierung (post-conflict peacebuilding)** schließt alle Maßnahmen ein, die nach der Beendigung eines Konflikts bzw. dem Abzug einer Friedensmission darauf gerichtet sind, eine nachhaltige friedliche Ordnung in der Post-Konfliktgesellschaft zu fördern und einen Rückfall in die Krise abzuwenden, z.B. die Reintegration früherer rebellischer Parteien, der (Wieder-)Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen oder die Achtung der Menschenrechte.

Die **VN-Friedenssicherung (peacekeeping)** gründete sich in den 1940er- und 1950er-Jahren, etablierte sich zur Zeit der Bipolarität und differenziert sich seit den 1990er-Jahren aus (vier sog. Generationen). Die Friedenssicherung basiert auf dem Gedanken, dass eine überparteiliche, von

den VN legitimierte Präsenz in einem Konflikt zu friedenserhaltenden Operationen beitragen kann, z.B. dem Abbau von Spannungen oder der Einhaltung der Menschenrechte. 1948 wurde die erste VN-Friedensmission entsandt, seitdem wurden 70 weitere ins Leben gerufen.

Ein **Gewaltverbot** ist im allgemeinen Völkerrecht verankert und verbietet die zwischenstaatliche Androhung oder Anwendung von Gewalt. Nach Artikel 2, Ziffer 4 der VN-Charta sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, „in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staats gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“ zu unterlassen. Unter Gewalt im Sinne der Charta ist nach herrschender Ansicht bewaffnete oder militärische Gewalt zu verstehen. Das Gewaltverbot lässt das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung sowie kollektive, vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der VN-Charta bindend angeordnete Zwangsmaßnahmen unberührt.

Global Governance beschreibt einen internationalen Rahmen von Prinzipien, Regeln und Gesetzen, die für die Lösung globaler Probleme notwendig sind, inklusive der Institutionen, die diesen Rahmen aufrechterhalten.

Als **Gruppe der 77** wird ein informeller Zusammenschluss von Staaten des Globalen Südens innerhalb der VN bezeichnet. Die Gruppe schloss sich 1964 aus ehemals 77 Entwicklungsländern mit dem Ziel zusammen, die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder international zu vertreten und sich für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung einzusetzen und umfasst heute 134 Mitgliedstaaten.

Der ordentliche **Haushalt** der Vereinten Nationen wird von der Generalversammlung beschlossen. Das Haushaltsvolumen hat sich im Laufe der Zeit stark ausgeweitet. Von 19 Mio. US-Dollar im Jahr 1946 auf 3,72 Mrd. US-Dollar für 2025. Die Haushaltsbeschlüsse der Generalversammlung sind für alle Mitgliedstaaten bindend. Die Höhe der Beitragssätze wird nach einem Schlüssel berechnet, der im Wesentlichen auf dem Bruttonationaleinkommen eines Landes beruht.

Die **Individualbeschwerde** ermöglicht es Einzelpersonen, NGOs und Personengruppen eine Verletzung ihrer Rechte durch eine Vertragspartei völkerrechtlicher Verträge geltend zu machen. Wenn der Rechtsweg auf nationaler Ebene ausgeschöpft wurde, kann die Individualbeschwerde an ein internationales Gericht angeführt werden. Bei verschiedenen Menschenrechtsabkommen ist ein Individualbeschwerderecht vorgesehen, z.B. beim VN-Zivil- und -Sozialpakt und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Der **Internationaler Strafgerichtshof (IStGH; Sitz: Den Haag)** ist ein ständiges internationales Strafgericht, vor dem Kernverbrechen des Völkerstrafrechts (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verbrechen der Aggression und Kriegsverbrechen) verhandelt werden. Der IStGH besitzt keine universelle, aber eine weitreichende Zuständigkeit, festgeschrieben im Römischen Statut.

Unter **kollektiver Sicherheit** versteht man ein vertraglich vereinbartes internationales System, das die Sicherheit einzelner Staaten in ein Sicherheitssystem einer ganzen Gruppe von Staaten einbindet und somit schützt. Alle Mitgliedstaaten des Systems sind verpflichtet, jeden Aggressor innerhalb oder außerhalb des Systems zu bekämpfen. Im Gegensatz zu einem kollektiven Verteidigungssystem wie der NATO sind in einem System kollektiver Sicherheit alle an ihm beteiligten Staaten seiner Sanktionsordnung unterworfen.

Mandat → siehe Begriff „Resolutionen“

Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) → siehe S. 48f. und den Kasten auf S. 56/57

Multilateralismus bezeichnet ein System mehrseitiger (multilateraler)

Beziehungen zwischen Staaten, z.B. in der Außenpolitik, in den Wirtschaftsbeziehungen und in sportlichen oder kulturellen Angelegenheiten. Grundgedanke ist die gleichberechtigte Zusammenarbeit, die beispielsweise zu gegenseitig vorteilhaften Verträgen führt, aber oft bilaterale (Sonder-)Verbindungen ausschließt. Die global bedeutendste multilaterale Einrichtung sind die Vereinten Nationen; die Europäische Union ist ein sehr weit fortgeschrittener multilateraler Staatenverbund; die verschiedenen Abkommen zum Klimaschutz sind multilaterale Verbindungen.

Die **NATO** (*North Atlantic Treaty Organization*, Nordatlantikpakt) ist ein politisch-militärisches Bündnis. Sie wurde im April 1949 von den USA, Kanada und zehn europäischen Staaten mit dem Ziel gegründet, die kommunistischen Staaten von einer Kriegsführung gegen westliche Staaten abzuhalten. Heute gehören der NATO 32 Staaten an, deren wichtigstes Ziel der Einsatz für Frieden und Freiheit ist. Alle Staaten verpflichten sich durch ihre Mitgliedschaft, sich im Falle einer militärischen Bedrohung bzw. eines Angriffs gegenseitig zu helfen.

Die **Nürnberger Prinzipien** wurden 1950 im Auftrag der VN durch die Völkerrechtskommission (ILC) formuliert und entstanden aus dem Statut des Internationalen Militärgerichtshofs und dem Urteil im Nürnberger Prozess. Die sieben Prinzipien werden als Grundsätze des Völkerrechts anerkannt.

Das **Pariser Klimaabkommen** wurde am 12. Dezember 2015 von der 21. VN-Klimakonferenz verabschiedet. Es verpflichtet die Vertragsparteien, die Erderwärmung auf „deutlich unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau“ zu begrenzen und darüber hinaus Anstrengungen zu einer Begrenzung auf 1,5°C zu unternehmen (siehe Kasten auf S. 54).

Als **Permanent Five (P5)** werden die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA) bezeichnet. Im Gegensatz zu den nichtständigen Mitgliedern haben die P5 ein Vetorecht und könnten mit nur einer einzigen Nein-Stimme Entscheidungen des Rates blockieren.

Die Konzepte des **positiven und negativen Friedens** kommen aus der Konfliktforschung. Negativer Frieden beschreibt Frieden als die Abwesenheit von Kriegshandlungen oder direkter psychischer Gewalt. Der Zustand eines positiven Friedens umfasst neben der Abwesenheit von Gewalt auch Faktoren wie soziale Gerechtigkeit und kulturellen Frieden innerhalb und zwischen Gesellschaften.

Die **Ratifikation** (oder auch Ratifizierung) ist ein juristischer Fachbegriff für die verbindliche Bestätigung eines zuvor abgeschlossenen und unterzeichneten völkerrechtlichen Vertrages durch die Vertragsparteien in deren innerstaatliches Recht.

VN-Resolutionen (oder auch Beschluss, Erklärung, Deklaration, Mandat; eine verbindliche Abgrenzung der Begriffe innerhalb der VN existiert nicht) sind von den Vereinten Nationen verabschiedete Entscheidungsakte, die nach ausführlicher Absprache an Staaten oder Konfliktparteien adressiert werden und zu konkreten Handlungen oder Unterlassungen auffordern. Resolutionen der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats haben nur empfehlenden Charakter, allein der Sicherheitsrat kann völkerrechtlich verbindliche Resolutionen erlassen (z.B. bestimmte Zwangsmaßnahmen nach Art. 41 der Charta, die von allen Mitgliedstaaten befolgt werden müssen).

Sanktionen können nur vom Sicherheitsrat beschlossen werden. Dafür muss der Sicherheitsrat nach Artikel 39 der Charta feststellen, dass eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Da die in der Vergangenheit häufig verhängten umfassenden Wirtschafts- und Finanzsanktionen (wie im Falle des Irak 1990–2003) teils erhebliche humanitäre Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung hatten, ist der Sicherheitsrat dazu übergegangen, gezielte Sanktionen („targeted“ oder „smart sanctions“) gegen politisch Handelnde eines Staates oder

einer Organisation zu verhängen. Die Mitgliedstaaten der VN sind völkerrechtlich verpflichtet, die beschlossenen Maßnahmen umfassend und umgehend umzusetzen.

Internationale **Schutzverantwortung** (*responsibility to protect*, r2p) → siehe S. 43f.

Entsprechend der VN-Charta besteht das **System der Vereinten Nationen** aus **sechs Hauptorganen**: der Generalversammlung, dem Sekretariat mit dem Generalsekretär, dem Internationalen Gerichtshof, dem Wirtschafts- und Sozialrat und dem Treuhandrat (seit 1995 suspendiert). Die einzelnen Organe werden auf dem Poster in der Heftmitte (S. 38–39) vorgestellt. Neben den Hauptorganen gibt es eine Vielzahl von **Nebenorganen**, **Sonderorganisationen**, **Fonds** und **Programmen** und anderen zwischenstaatlichen Institutionen, die zum Großteil erst nach der Gründung der VN entstanden.

Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind schwere Verstöße gegen das internationale Völkerrecht und durch systematische Angriffe gegen die (Zivil-)Bevölkerung gekennzeichnet (z.B. Mord, ethnische Ausrottung, Versklavung und Deportation). Als Kernverbrechen des Völkerstrafrechts unterliegen sie dem Weltrechtsprinzip.

Eine **Vertragsstaatenkonferenz** (*Conference of the Parties*, COP) bezeichnet im Völkerrecht das höchste Gremium eines internationalen Übereinkommens, an dessen Teilnahme alle Vertragsstaaten eingeladen sind (z.B. die jährlich stattfindende VN-Klimakonferenz).

Mit **Vetorecht** wird die Macht der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates (China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA) bezeichnet, die Entscheidung des Rates in substanziellen Fragen – d.h. Fragen, die die internationale Sicherheit und den Weltfrieden betreffen – mit einem einzigen Nein zu blockieren. So können etwa Maßnahmen bei der Bedrohung oder dem Bruch des Weltfriedens, militärische Operationen zur Friedenserzwingung, die Ächtung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Anordnungen zum Schutz von Zivilistinnen und Zivilisten verhindert werden.

Der **Völkerbund (1920–1946)** (*League of Nations*) wurde als Reaktion auf den Ersten Weltkrieg gegründet und nahm am 10. Januar 1920 in Genf seine Arbeit auf. Durch ihn sollte den 32 Siegermächten des Kriegs sowie 13 neutralen Staaten ihr souveränes Recht auf Krieg entzogen und die Verantwortung für den Frieden an eine zwischenstaatliche Organisation übertragen werden. Da Großmächte wie die USA dem Bund nicht beitraten und Staaten wie Deutschland, Japan und Italien austraten, stand der Völkerbund dem Beginn des Zweiten Weltkriegs machtlos gegenüber und löste sich mit der Bildung der VN 1946 schließlich auf.

Unter dem Begriff **Völkerrecht** werden alle Rechtsnormen verstanden, die das Verhältnis der (unabhängigen) Staaten untereinander und die Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten und den internationalen Organisationen regeln. Das Völkerrecht kann, im Gegensatz zum innerstaatlichen Recht, nicht von einer zentralen Gewalt durchgesetzt werden, sondern ist von der Anerkennung der Staaten abhängig. Völkerrecht besteht aus dem Völkervertragsrecht (wie etwa die VN-Charta), dem durch die Staatenpraxis entstehenden Völkergewohnheitsrecht und den Allgemeinen Rechtsgrundsätzen (etwa dem Grundsatz, dass Verträge einzuhalten sind).

Weltklimarat → siehe Infokasten auf S. 47

Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDG)/Agenda 2030 → siehe S. 50 und Infokasten auf S. 52

Zukunftsgipfel/Zukunftspakt → siehe Infokasten auf S. 52

Zusammengestellt u.a. aus und von: Bundeszentrale für politische Bildung/bpb (bpb.de); Auswärtiges Amt (auswaertiges-amt.de); Das Regionale Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa/UNRIC (unric.org)

Abkürzungsverzeichnis

- AEMR – Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- AU – Afrikanische Union
- CBD – Konvention über die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity*)
- COP – Vertragsstaatenkonferenz (*Conference of the Parties*)
- CSD – Kommission der VN für Nachhaltige Entwicklung (*Commission on Sustainable Development*)
- DFS – Hauptabteilung Feldeinsätze (*Department of Field Support*)
- DPA – Abteilung für Friedensoperationen (*Department for Peace Operations*)
- DPKO – Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (*Département des Opérations de Maintien de la Paix*)
- DPPA – Abteilung für politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (*Department for Political Affairs and Peacebuilding*)
- ECOSOC – Wirtschafts- und Sozialrat (*Economic and Social Council*)
- EU – Europäische Union
- FAO – Welternährungsorganisation (*Food and Agriculture Organization*)
- GV – Generalversammlung
- HDI – Index der menschlichen Entwicklung (*Human Development Index*)
- HLPF – Hocharrangiges Politisches Forum für Nachhaltige Entwicklung (*High-level Political Forum on Sustainable Development*)
- HRC – VN-Menschenrechtsrat (*Human Rights Council*)
- IAEA – Internationale Atomenergie-Organisation (*International Atomic Energy Agency*)
- ICC – Internationaler Strafgerichtshof (*International Criminal Court*)
- ICCPR – Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, VN-Zivilpakt (*International Covenant on Civil and Political Rights*)
- ICESCR – Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, VN-Sozialpakt (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*)
- ICISS – Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveränität (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*)
- IGH – Internationaler Gerichtshof
- ILO – Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*)
- IMF – Internationaler Währungsfonds (*International Monetary Fund*)
- IPCC – Weltklimarat (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)
- MDG – Millenniums-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*)
- MINURSO – VN-Friedensmission für Westsahara (*Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental*)
- MINUSCA – VN-Friedensmission in der Zentralafrikanischen Republik (*Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation de la République Centrafricaine*)
- MINUSMA – VN-Friedensmission in Mali (*Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali*)
- MONUSCO – VN-Friedensmission in der Demokratischen Republik Kongo (*Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*)
- MRK – VN-Menschenrechtskommission
- NATO – Nordatlantikpakt (*North Atlantic Treaty Organization*)
- NDC – Nationale Klimaaktionspläne (*Nationally Determined Contributions*)
- OCHA – Amt für humanitäre Angelegenheiten der VN (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*)
- OHCHR – Hoher Kommissar der VN für Menschenrechte (*Office of the High Commissioner for Human Rights*)
- ONUC – Operation der VN in Kongo (*Opération des Nations Unies au Congo*)
- PA – Pariser Abkommen
- PBC – Kommission für Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding Commission*)
- SDG – Nachhaltige Entwicklungsziele (*Sustainable Development Goals*)
- UNAMID – VN-Friedensmission in Sudan (*United Nations African Hybrid Mission in Darfur*)
- UNAMIR – Unterstützungsmission der VN für Ruanda (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*)
- UNAVEM – VN-Friedensmission in Angola (*United Nations Angola Verification Mission*)
- UNCCD – VN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (*United Nations Convention to Combat Desertification*)
- UNCED – Konferenz der VN über Umwelt und Entwicklung (*United Nations Conference on Environment and Development*)
- UNCTAD – Konferenz der VN für Handel und Entwicklung (*United Nations Conference on Trade and Development*)
- UNDOF – VN-Friedensmission auf den Golanhöhen (Syrien) (*United Nations Disengagement Observer Force*)
- UNDP – Entwicklungsprogramm der VN (*United Nations Development Programme*)
- UNDS – VN-Entwicklungssystem (*United Nations Development System*)
- UNEA – VN-Umweltversammlung (*United Nations Environment Assembly*)
- UNEF – Noteinsatztruppe der VN in Ägypten und im Gazastreifen (*United Nations Emergency Force*)
- UNEP – Umweltprogramm der VN (*United Nations Environment Programme*)
- UNESCO – Organisation der VN für Bildung, Wissenschaft und Kultur (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*)
- UNFCCC – VN-Klimarahmenkonvention (*United Nations Framework Convention on Climate Change*)
- UNFICYP – VN-Friedensmission in Zypern (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*)
- UN-HABITAT – Programm der VN für Siedlungen (*United Nations Human Settlements Programme*)
- UNHCR – VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (*United Nations High Commissioner for Refugees*)
- UNICEF – Kinderhilfswerk der VN (*United Nations Children's Fund*)
- UNIDO – Organisation für industrielle Entwicklung (*United Nations Industrial Development Organization*)
- UNIFIL – VN-Friedensmission im Libanon (*United Nations Interim Force in Lebanon*)
- UNISFA – VN-Friedensmission im Abyei-Gebiet (Sudan) (*United Nations Interim Security Force for Abyei*)
- UNITAMS – VN-Friedensmission in Sudan (*United Nations Integrated Transition Assistance Mission*)
- UNITAR – Ausbildungs- und Forschungsinstitut der VN (*United Nations Institute for Training and Research*)
- UNMIK – VN-Friedensmission in Kosovo (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*)
- UNMISS – VN-Friedensmission im Südsudan (*United Nations Mission in the Republic of South Sudan*)
- UNMOGIP – VN-Friedensmission in Indien und Pakistan (*United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*)
- UNOG – Büro der VN in Genf (*United Nations Office at Geneva*)
- UNOSOM – VN-Friedensmission in Somalia (*United Nations Operation in Somalia*)
- UNPOL – VN-Polizei (*United Nations Police*)
- UNPROFOR – Schutztruppe der VN im ehemaligen Jugoslawien (*United Nations Protection Force*)
- UNRWA – Hilfswerk der VN für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*)
- UNTAET – Übergangsverwaltung der VN für Osttimor (*United Nations Transitional Administration in East Timor*)
- UNTAG – Unterstützungseinheit der VN für die Übergangszeit in Namibia (*United Nations Transition Assistance Group*)
- UNTSO – UN-Friedensmission im Nahen Osten (*United Nations Truce Supervision Organization*)
- UNU – Universität der VN (*United Nations University*)
- UPR – Periodisches Prüfverfahren (*Universal Periodic Review*)
- UPU – Weltpostverein (*Universal Postal Union*)
- VN – Vereinte Nationen (auch: UNO oder UN)
- WFP – Welternährungsprogramm der VN (*World Food Programme*)
- WHO – Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization*)
- WSSD – Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (*World Summit on Sustainable Development*)
- WTO – Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*)

Literatur

Kapitel 1 und 3:

Bielefeldt, Heiner: Menschenrechtlicher Universalismus ohne eurozentrische Verkürzung, in: Nooke, Günter/Lohmann, Georg/Wahlers, Gerhard (Hrsg.): *Gelten Menschenrechte universal? Begründungen und Infragestellungen*, Freiburg 2008, S. 98–141

Birkenkötter, Hannah: Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10-11/2016, S. 10–16

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) (Hrsg.): *Die Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs*. Online: www.dgvn.de/publications/PDFs/Sonstiges/Charta-der-Vereinten-Nationen.pdf

DGVN (Hrsg.): *Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*. Online: www.dgvn.de/publications/PDFs/Sonstiges/Allgemeine_Erklaerung_der_Menschenrechte.pdf

Fremuth, Michael-Lysander: *Menschenrechte. Grundlagen und Dokumente*, Berlin 2019, 728 S.

Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes: *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*, Opladen/Toronto 2014, 428 S.

Gareis, Sven Bernhard: Die „Responsibility to Protect“ – Wie kann die Staatengemeinschaft schwerste Menschenrechtsverletzungen verhindern?, in: Geiger, Gunter/Schily, Daniela (Hrsg.): *Krieg und Menschenrechte. Perspektiven aus Völkerrecht, Erinnerungskultur und Bildung*, Opladen/Berlin 2018, S. 121–141

Gareis, Sven Bernhard: *Frieden und Vereinte Nationen*, in: Gießmann, Hans J./Rinke, Bernhard (Hrsg.): *Handbuch Frieden*, Wiesbaden 2019, S. 741–751

Geiger, Gunter/Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): *75 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Ansätze und Perspektiven für deren Schutz in herausfordernden Zeiten*, Opladen/Berlin 2024, 215 S.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS): *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001. Online: www.globalr2p.org/resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/

Morsink, Johannes: *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting & Intent*, Philadelphia 1999, 396 S.

Pfordten, Dietmar von der: *Menschenwürde*, München 2023, 128 S.

Rudolf, Beate: *Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Grundlage und Motor des internationalen Menschenrechtsschutzes*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49-50/2023, S. 4–10

Scheuermann, Manuela: *Die Vereinten Nationen. Eine Einführung*, Wiesbaden 2021, 272 S.

Vereinte Nationen: *Der Zukunftspakt. Resolution der Generalversammlung verabschiedet am 22. September 2024, VN-Dokument A/RES/79/1*. Online: www.un.org/depts/german/gv-79/ar79001.pdf

Kapitel 2:

DGVN: *UN-Friedenssicherung und Deutschlands Beitrag*, in: *VEREINTE NATIONEN*, Heft 2, Berlin 2025

Kurz, Gerrit: *Das Konzept der Schutzverantwortung*, in: *UN-Basis-Informationen* 55, Berlin 2017

Stock, Christian: *UN-Friedensmissionen*, in: *UN-Basis-Informationen* 59, Berlin 2018

Gießmann, Hans J./Rinke, Bernhard (Hrsg.): *Handbuch Frieden*, Wiesbaden 2019, 833 S.

Koops, Joachim u.a. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping*, Oxford 2017, 944 S.

Werkner, Ines-Jacqueline: *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung*, Stuttgart 2024, 396 S.

Kapitel 4:

Bauer, Steffen: „Admit that the waters around you have grown“: Die Bedeutung des Klimawandels für die Vereinten Nationen, in: *VEREINTE NATIONEN*, Jg. 56, Nr. 1/2008, S. 3–9

Bauer, Steffen: *Klima der Ungerechtigkeit*, in: *VEREINTE NATIONEN*, Jg. 69, Nr. 6/2021, S. 254–259

Bauer, Steffen: *Die DGVN trauert um Klaus Töpfer*, 13.6.2024. Online: www.dgvn.de/meldung/die-dgvn-trauert-um-klaus-toepfer

Bauer, Steffen: *Vereinte Nationen und Umwelt*, in: *UN-Basis-Informationen* 58, Berlin 2024

Beisheim, Marianne: *Kein Durchbruch, aber ein wichtiges Bekenntnis*, in: *VEREINTE NATIONEN*, Jg. 72, Nr. 5/2024, S. 215

Frahm, Timo: *Die Vereinten Nationen und der Klimawandel*, in: *UN-Basis-Informationen* 65, Berlin 2022

Ivanova, Maria: *50 Jahre globaler Umweltschutz*, in: *VEREINTE NATIONEN*, Jg. 70, Nr. 3/2022, S. 119–124

Raworth, Kate: *Die Donut-Ökonomie. Endlich ein Wirtschaftsmodell, das den Planeten nicht zerstört*, München 2018, 416 S.

Richerzhagen, Carmen/Bauer, Steffen/Espinosa, Cristina/Pregernig, Michael: *Entwicklungspolitisch sensible Umweltpolitik*. UBA-Texte 20/2019, Dessau 2019, 84 S.

Scheuermann, Manuela: *Die Vereinten Nationen im Überblick*, in: *UN-Basis-Informationen* 57, Berlin 2020

Weinlich, Silke/Baumann, Max-Otto: *Das UN-Entwicklungssystem im Umbruch?*, in: *VEREINTE NATIONEN*, Jg. 70, Nr. 4/2022, S. 147–152

Zerrath, Elise: *Die Ziele für nachhaltige Entwicklung*, in: *UN-Basis-Informationen* 52, Berlin 2023

Kapitel 5:

Browne, Stephen: *UN Reform: 75 Years of Challenge and Change*, Cheltenham 2019, 256 S.

Carayannis, Tatiana/Weiss, Thomas G.: *The „Third“ United Nations. How a Knowledge Ecology Helps the UN Think*, Oxford 2021, 222 S.

Claude Jr., Inis L.: *Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations*, in: *Global Governance* 2/1996, S. 289–298

Einsiedel, Sebastian von/Malone, David M./Stagno Ugarte, Bruno: *The UN Security Council in the 21st Century*, Boulder 2015, 999 S.

Fröhlich, Manuel/Hüfner, Klaus/Märker, Alfredo: *Reform des UN-Sicherheitsrats. Modelle, Kriterien und Kennziffern* (DGVN Blaue Reihe 94), Berlin 2005, 60 S.

Fröhlich, Manuel: *The Ironies of UN Secretariat Reform*, in: *Global Governance* 13/2007, S. 151–159

Fröhlich, Manuel: *UN Studies. Umriss eines Lehr- und Forschungsfeldes*, Baden-Baden 2008, 269 S.

Fröhlich, Manuel: The Responsibility to Protect: Foundation, Transformation and Application of an Emerging Norm, in: Klose, Fabian (Hrsg.): The Emergence of Humanitarian Intervention. Ideas and Practice from the Nineteenth Century to the Present, Cambridge 2015, S. 299–330

Fröhlich, Manuel/Williams, Abiodun: The UN Secretary-General and the Security Council. A Dynamic Relationship, Oxford 2018, 276 S.

Fröhlich, Manuel: The United Nations, in: Larres, Klaus/Wittlinger, Ruth (Hrsg.): Understanding Global Politics. Actors and Themes in International Affairs, London/New York 2019, S. 171–184

Lyon, Alanna et al.: The 75th Anniversary of the United Nations. Looking Back and Looking Forward, in: Global Governance 26/2020, S. 199–212

Nadin, Peter: UN Security Council Reform, Abingdon/New York 2019, 184 S.

Rensmann, Thilo: Reform, in: Simma, Bruno et al. (Hrsg.): The Charter of the United Nations. A Commentary, Oxford 2024, S. 41–106

United Nations: Der Zukunftspakt. Resolution der Generalversammlung vom 22. September 2024, VN-Dokument A/RES/79/1. Online: www.un.org/depts/german/gv-79/ar79001.pdf

Weiss, Thomas G.: What's Wrong with the UN and How to Fix It, Cambridge 2016, 320 S.

Bildungsmaterial

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Hanisauland Lexikon: UNO/Vereinte Nationen. Online: www.hanisauland.de/wissen/lexikon/grosses-lexikon/v/vereintenationen/uno.html

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Spicker Politik: Vereinte Nationen (2020). Online: www.bpb.de/312209

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Spicker Politik: Völkerrecht (2022). Online: www.bpb.de/509385

Deutscher Bildungsserver (DIPF): Die Vereinten Nationen – Arbeitsblätter und weitere Unterrichtsmaterialien (akt. 2024). Online: www.bildungsserver.de/schule/vereinte-nationen-12682-de.html

Deutsches Institut für Menschenrechte: Dokumente zu Menschenrechtsbildung. Online: www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/menschenrechtsbildung/dokumente-zu-menschenrechtsbildung

DGVN (Hrsg.): Eine-Welt-Presse „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (2020). Online: www.dgvn.de/publications/PDFs/Eine_Welt_Presse/EWP-Frauen-Frieden-Sicherheit-web.pdf

DGVN (Hrsg.): UN im Klassenzimmer (2018). Online: www.dgvn.de/aktivitaeten/un-im-klassenzimmer#ca26948

„Go Goals!“ SDG-Brettspiel für Kinder (UNRIC). Online: www.go-goals.org/de/

Weiterführende Informationen

ABC der Vereinten Nationen (AA)

www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/217004/4e02b0605903621ae964f3dc135e677c/abcvn-data.pdf

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Aus Politik und Zeitgeschichte/APuZ: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (49-50/2023)

www.bpb.de/543193

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Podcast Aus Politik und Zeitgeschichte/APuZ: Humanitäres Völkerrecht (2024)

www.bpb.de/557258

Charta der Vereinten Nationen auf Deutsch (DGVN)

www.dgvn.de/charta-der-vereinten-nationen/

Chronik der Vereinten Nationen (VN, engl.)

www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/1941-1950

Die UN-Behindertenrechtskonvention (Deutsches Institut für Menschenrechte)

www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/monitoring-stelle-un-brk/die-un-brk

Deutsche UNESCO-Kommission

www.unesco.de/

Millenniums-Entwicklungsziele: Bericht 2015 (VN)

www.un.org/Depts/german/millennium/MDG%20Report%202015%20German.pdf

Nachhaltige Entwicklung: Bericht 2024 (VN)

www.un.org/Depts/german/millennium/SDG_2024.pdf

UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa

www.unric.org/de/

„Unsere Gemeinsame Agenda“: Bericht 2021 (VN)

www.un.org/depts/german/de/oca.html

Die Autorin und die Autoren

Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis leitet seit November 2023 die Fakultät Politik, Strategie und Gesellschaftswissenschaften an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg. Zuvor hielt er mehrere akademische Positionen im In- und Ausland. Seit Mai 2007 ist er Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster. 2023 wurde er in den VN-politischen Beirat des Auswärtigen Amtes berufen. Er hat die Erstellung dieses Heftes konzipiert und koordiniert.

Dr. Steffen Bauer ist Politikwissenschaftler am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn. Als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter im Umweltgovernance-Programm des IDOS arbeitet er schwerpunktmäßig zu Fragen der internationalen Zusammenarbeit in der Umwelt- und Klimapolitik. Seit 2022 ist er Mitglied des Forschungsrats der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) e.V.

Prof. Dr. Manuel Fröhlich ist nach akademischen Stationen an den Universitäten Jena und Kiel Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen und Außenpolitik an der Universität Trier. Dort gründete er auch den Master-Studiengang „Internationale Beziehungen und Diplomatie“ (IBID). Er ist Mit-Herausgeber der „Zeitschrift für Politikwissenschaft“ (ZPol), Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) und des VN-politischen Beirats des Auswärtigen Amtes.

Dr. Manuela Scheuermann ist Dozentin für Politik an verschiedenen Fachakademien und Lehrerin für Geschichte und Sozialkunde. Vormalig Universitätsprofessorin am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Europaforchung an der Universität Würzburg. Sie forscht zu UN-Friedensoperationen, inter-organisationaler Kooperation, der globalen Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ sowie Deutschlands Rolle in den UN. Sie war Mitglied des VN-politischen Beirats des Auswärtigen Amtes und stellvertretende Vorsitzende der DGVN.

Kapiteleingangsbilder

Kapitel 1, S. 4: Die damalige Bundesaussenministerin Annalena Baerbock spricht in der Generaldebatte der 79. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York City, 26. September 2024.

Kapitel 2, S. 16: Französische Soldaten der UNIFIL-Mission (*United Nations Interim Force in Lebanon*) am 12. September 2006 in Beirut, Libanon

Kapitel 3, S. 30: In einem Berliner U-Bahnhof befindet sich ein Mosaik mit Auszügen aus der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen.

Kapitel 4, S. 46: Vor dem VN-Hauptsitz in New York City wird eine „SDG Action Zone“ eingerichtet, 17. September 2019.

Kapitel 5, S. 58: Sicherheitsbeamte hissen die Flaggen aller Mitgliedstaaten vor dem VN-Hauptsitz in New York City, 16. Dezember 2019.

Bildnachweise

AKG

30: akg-images/Matthias Lüdecke **35 rechts:** akg-images/Bildarchiv Monheim **44:** akg-images/Stefan Trappe **45 links:** akg-images

Getty Images

16: DOMINIQUE FAGET/Staff

Picture Alliance

4: AA/photothek.de | Thomas Trutschel **7:** akg-images | akg-images **12 links:** ANP | Lex van Lieshout **12 rechts:** imageBROKER | Wilfried Wirth **19:** NurPhoto | Beata Zawrzel **20:** dieKLEINERT | Martin Erl **23:** Flashpic | Jens Krick **27:** dpa | epa **31:** dpa | epa AFP archiv **35 links:** Caro | Kruppa **41:** dpa | Hannes P Albert **42 links:** dpa | Keystone **42 rechts:** dpa/MAXPPP | Jean Marc Ferré **45 rechts:** AP Photo | Peter Dejong **53 links + rechts:** Xinhua News Agency | Min Chen **55 oben:** AA | Arnaud BOUISSOU/COP21 **55 unten:** Geisler-Fotopress | Christoph Hardt/Geisler-Fotopress **59:** dieKLEINERT | Markus Grolik **60:** NTB | Scanpix Junge **62:** Anadolu | Lokman Vural Elibol **65:** dpa | Francisca Meza **67:** Xinhua News Agency | Xie E **69 oben links:** AP Photo | Craig Ruttle **69 oben rechts:** akg-images | akg-images / Paul Almasy **69 zweites von oben:** photothek | Thomas Koehler **69 unten links (Rathaus Bamberg):** imageBROKER | Arnulf Hettrich **69 unten links (Taj Mahal):** imageBROKER | Doukdouk **69 unten rechts (Zeche):** Rupert Oberhäuser | Rupert Oberhäuser

UN Photo

9: UN Photo/Rosenberg **32:** UN Photo/– **37:** UN Photo/– **46:** UN Photo/Ariana Lindquist **58:** UN Photo/Manuel Elías **63:** UN Photo/–

Karikaturen

49: Kal, The Economist, 2020/www.kaltoons.com

Weitere

9: UN/Department of Public Information | shop.un.org
11: United States National Archives and Records Administration
24+25: Dr. Manuela Scheuermann

Impressum

Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309,
Internetadresse: www.bpb.de/izpb, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:

Laura Gerken (verantwortlich);
Leonie Schminke; Charlotte Wittenius; (alle bpb)

Mitarbeit:

Claudia Didczuneit, bpb

Gutachten: Dr. Katharina Röll-Berge ist Studienrätin für die Fächer Politik und Biologie. Sie ist als Lehrkraft für besondere Aufgaben am Arbeitsbereich Politikdidaktik und politische Bildung der Freien Universität Berlin angestellt.

Titelbild: picture alliance / photothek | Thomas Trutschel; Die Skulptur einer Pistole mit verknotetem Lauf vor dem Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York City, 12. Dezember 2010

Umschlagrückseite: CeeCee Creative, 10117 Berlin, cecececreative.com

Gesamtgestaltung: Synchronschwimmer GmbH, synchronschwimmer.net

Druck: Schaffrath GmbH & Co. KG, 47608 Geldern

Vertrieb: IBRO, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise: vierteljährlich

ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 400 000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 18. Juni 2025

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden. Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren und die Autorin die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation. Wir danken allen Lizenzgebern für die freundlich erteilte Abdruckgenehmigung. Die Inhalte der im Text, in den Anmerkungen und Literaturhinweisen zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter; für eventuelle Schäden und Forderungen übernehmen die bpb sowie die Autoren und die Autorin keine Haftung.

Anforderungen

bitte schriftlich an
Publikationsversand der Bundeszentrale für
politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock
Fax.: 03 82 04/66-273 oder www.bpb.de/izpb

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten können unter folgendem Link vorgenommen werden:
www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/541048/informationen-zur-politischen-bildung-abonnieren-formular/

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o. g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**)

steht das Infotelefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0

Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.



Täglich schlauer

... mit dem Timer der Bundeszentrale für politische Bildung

Jede Woche wird eine andere Sprache vorgestellt

Tagestexte mit spannenden Infos zu historischen, politischen und kulturellen Ereignissen und Wissenswertem aus aller Welt

Viel Platz zum Eintragen von Notizen, To-do-Listen und Terminen



Zusatztlich gibt es einen praktischen Serviceteil mit Stundenplänen, Lern- und Bewerbungstipps, dem Periodensystem, Landkarten und vielem mehr.

Mehr Infos unter:



➔ [bpb.de/timer](https://www.bpb.de/timer)

Den Timer gibt es übrigens schon ab 0,75 Euro!

