

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Beisheim, Marianne; Ellmers, Bodo; Fritzsche, Felicitas et al.
Martens, Jens (Ed.)

Book

Baustellen des Multilateralismus

Provided in Cooperation with:
Global Policy Forum Europe e. V.

Reference: Beisheim, Marianne/Ellmers, Bodo et. al. (2021). Baustellen des Multilateralismus. Bonn :
Global Policy Forum.
https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/Baustellen_des_Multilateralismus_Online.pdf.

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/11159/6017>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

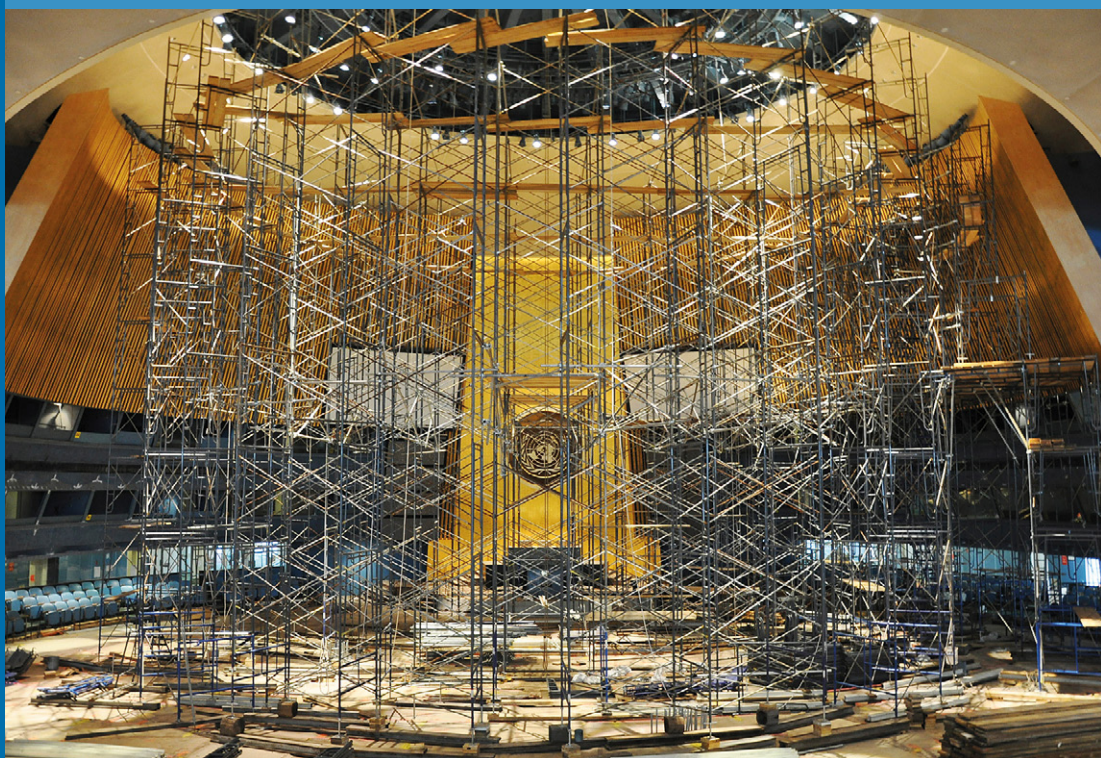
Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.
<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

Baustellen des Multilateralismus



Baustellen des Multilateralismus

Herausgeber:

Global Policy Forum

Königstraße 37a

53115 Bonn

Tel. 0228 9650510

europa@globalpolicy.org

www.globalpolicy.org

Kontakt: Jens Martens

Autor*innen:

Marianne Beisheim, Bodo Ellmers, Felicitas Fritzsche,

Gabriele Köhler, Jens Martens, Tove Maria Ryding

und Silke Weinlich

Redaktion:

Jens Martens und Jakob Scherer

Gestaltung:

www.kalinski.media

Titelbild:

UN Photo/Werner Schmidt (Renovierung des Saals

der UN-Generalversammlung in New York 2013)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-943126-52-5

Bonn, Februar 2021

Dieses Arbeitspapier ist Teil des Projekts „**Weichenstellung 2020**“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ.



STIFTUNG UMWELT
UND ENTWICKLUNG
NORDRHEIN-WESTFALEN



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für die Inhalte dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.

Baustellen des Multilateralismus

Inhalt

Schritte zu einem solidarischen Multilateralismus	3
Jens Martens	
Progressiver Multilateralismus: Die Kluft zwischen normativem Anspruch und realpolitischer Wirklichkeit überwinden	22
Gabriele Köhler	
ECOSOC und HLPF Review 2021: Bau- und Andockstellen für einen vernetzten Multilateralismus	32
Marianne Beisheim und Felicitas Fritzsche	
Die Global Governance-Lücke im Steuerbereich schließen: Plädoyer für eine zwischenstaatliche Steuerkommission der Vereinten Nationen	44
Bodo Ellmers und Tove Maria Ryding	
Deutschlands Multilateralismus – Der Status quo ist nicht genug	57
Silke Weinlich	

Schritte zu einem solidarischen Multilateralismus

Jens Martens

Als die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen im September 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedeten, signalisierten sie bereits mit ihrem Titel „Transformation unserer Welt“, dass grundlegende Veränderungen in Politik und Gesellschaft notwendig seien, um den sozialen, ökonomischen und ökologischen Krisen in der Welt zu begegnen.¹

Auch wenn die Regierungen selbst ihre Agenda als „äußerst ambitionierte und transformative Vision (...) von beispielloser Reichweite und Bedeutung“ priesen,² ist sie natürlich keineswegs perfekt. Die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) ist der politische Kompromiss von 193 Regierungen mit sehr unterschiedlichen Interessen und Prioritäten. Zugleich ist sie aber auch der Beleg dafür, dass multilaterale Zusammenarbeit angesichts der globalen Herausforderungen nicht nur notwendig ist, sondern auch funktioniert – solange der politische Wille zur Kooperation vorhanden ist.

Von der Krise zur Renaissance des Multilateralismus?

Die fünf Jahre nach 2015 haben allerdings gezeigt, wie fragil das System multilateraler Zusammenarbeit ist. Die feindseligen Attacken der Trump-Administration gegen die Vereinten Nationen mit dem (vorübergehenden) Austritt der USA aus dem Pariser Klimaabkommen, der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und dem UN-Menschenrechtsrat waren sichtbarste Zeichen einer weithin konstatierten „Krise des Multilateralismus“.

Es wäre aber falsch, für diese Krise allein die USA (oder gar Donald Trump persönlich) verantwortlich zu machen. Nationalismus, teils gepaart mit zunehmendem Autoritarismus, waren in den letzten Jahren weltweit auf dem Vormarsch, sei es in Brasilien unter Jair Bolsonaro, in Indien unter Führung der nationalistischen Hindupartei von Narendra Modi, oder den Philippinen mit ihrem rechtspopulistischen Präsi-

1 UN (2015).

2 Ebd., Pkt. 5 und 7.

ten Rodrigo Duterte. Und auch in der EU zeigten der Brexit und die Abschottungspolitik gegenüber Flüchtlingen, dass multilaterale Zusammenarbeit und internationale Solidarität in die Defensive geraten waren.

Aber es gibt Anzeichen für eine Trendwende: Die COVID-19-Pandemie mit ihren weltumspannenden Auswirkungen hat auch vehementen Verfechtern einer „Mein Land zuerst“-Strategie vor Augen geführt, dass grenzüberschreitende Probleme nicht allein mit nationalen Maßnahmen bewältigt werden können.

In einem gemeinsamen Aufruf haben sich Bundeskanzlerin Angela Merkel, Frankreichs Präsident Emmanuel Macron, Senegals Präsident Macky Sall, UN-Generalsekretär António Guterres, EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sowie EU-Ratspräsident Charles Michel im Februar 2021 zu multilateraler Kooperation und Solidarität bekannt.³ Die weltweite COVID-19-Krise sei eine Gelegenheit, „durch Zusammenarbeit, Solidarität und Koordination wieder einen Konsens über eine internationale Ordnung zu erzielen“, so die Autor*innen. Multilateralismus sei keine x-beliebige diplomatische Technik. Er präge die Art, wie internationale Beziehungen organisiert werden. Sie fordern:

„Statt Kulturen und Werte gegeneinander auszuspielen, müssen wir einen integrativeren Multilateralismus aufbauen. Dabei haben wir unsere Unterschiede genauso zu achten wie unsere gemeinsamen Werte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind.“⁴

Was die Idee eines integrativeren Multilateralismus in der Praxis bedeutet und welche Rolle die Vereinten Nationen dabei spielen sollten, lassen Angela Merkel und ihre Kolleg*innen allerdings offen.

Bereits im April 2019 haben Deutschland und Frankreich auf Initiative ihrer Außenminister Jean-Yves Le Drian und Heiko Maas als Gegenreaktion auf Trump & Co. ein politisches Signal für die Stärkung multilateraler Zusammenarbeit gesetzt und eine „Allianz für den Multilateralismus“ initiiert.⁵ Sie versteht sich als informelles Netzwerk gleichgesinnter Staaten, die sich weltweit für eine engere Zusammenarbeit und regelbasierte Ordnung einsetzen. Die Allianz hat bisher vor allem bereits existierende Initiativen und Prozesse zu außenpolitischen Fragen gebündelt, darunter die folgenden:⁶

3 Der gemeinsame Aufruf wurde in mehreren europäischen Zeitungen veröffentlicht, unter anderem in der Frankfurter Allgemeine Zeitung. s. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/aufruf-fuehrender-politiker-mit-multilateraler-kooperation-die-krisen-ueberwinden-17178498.html>.

4 Ebd.

5 <https://multilateralism.org>

6 <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/internationale-organisationen/uno/allianz-multilateralismus/2250204>

- » **Der „Humanitarian Call for Action“.** Er sieht konkrete Maßnahmen und *best practices* vor, um das humanitäre Völkerrecht zu stärken.⁷
- » **Der „Paris Call for Trust and Security in Cyberspace“.** Er will verbindliche Regeln für das Verhalten im Internet initiieren.⁸
- » **Die „International Partnership for Information and Democracy“.** Sie richtet sich u.a. gegen den manipulativen Einsatz von Falschmeldungen und verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, sich für Meinungs- und Pressefreiheit und den Schutz von Journalist*innen einzusetzen.⁹
- » **Die „Joint Position of the Group of Friends on Climate and Security“.** Sie soll die Vereinten Nationen dazu motivieren, sich regelmäßig mit den Auswirkungen des Klimawandels auf Frieden und Sicherheit zu befassen.¹⁰
- » **Die „Gender at the Centre“ Initiative.** Sie soll in Kooperation mit der UNESCO mehr Mädchen in Subsahara-Afrika einen Zugang zu guter Bildung zu ermöglichen.¹¹
- » **Die „11 Principles on Lethal Autonomous Weapons Systems“.** Die im Rahmen der UN-Waffenkonvention erarbeiteten Leitprinzipien sollen Staaten konkrete Vorgaben zum Umgang mit Killerrobotern bieten.¹²

Im Mai 2020 initiierte die Allianz eine gemeinsame Erklärung unter dem Titel „We need strong global cooperation and solidarity to fight COVID-19“.¹³ Sie wurde von über 60 Außenminister*innen unterzeichnet. In der Erklärung bezeichnen sie die COVID-19-Pandemie als „Weckruf für den Multilateralismus“ und stellen fest:

„The fight against this global pandemic, which is taking so many lives and challenging our societies, requires more and enhanced international cooperation and worldwide solidarity.“¹⁴

7 <https://multilateralism.org/actionareas/humanitarian-call-for-action/>

8 <https://pariscall.international/en/>

9 <https://multilateralism.org/actionareas/international-partnership-for-information-and-democracy/>

10 <https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/04/group-of-friends-on-climate-and-security.pdf>

11 <https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/04/gender-at-the-center-initiative.pdf>

12 <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/multilateralism-a-principle-of-action-for-france/alliance-for-multilateralism/article/11-principles-on-lethal-autonomous-weapons-systems-laws>

13 <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/alliance-multilateralism-covid19/2333394>

14 Ebd.

Sobald es um die entscheidende Frage der Finanzierung geht, werden die Beteuerungen weltweiter Solidarität allerdings merklich leiser. In der Erklärung heißt es dazu diplomatisch verklausuliert lediglich: „We will seek to ensure adequate financing (...) on a voluntary basis (...)“.¹⁵

Immerhin haben sich Deutschland und Frankreich in einem gemeinsamen Reformpapier vom Juli 2020 für eine substantielle Stärkung der WHO eingesetzt.¹⁶ Das betrifft unter anderem ihre Koordinationsfunktion in der globalen Gesundheitsarchitektur. Das Papier warnt allerdings:

„Regarding global health governance and the fragmentation of the global health architecture with numerous global health actors and unclear mandates, the WHO should be in a position to play a leading and coordinating role, as foreseen by its constitution and outlined in the Global Action Plan (SDG3 Global Action Plan). However, the budgets of WHO's partner organizations have outgrown WHO's budget by far with the consequence that it is questionable whether WHO really is on an equal level playing field, able to defend its leading and coordinating role vis-à-vis these financially far more powerful actors.“¹⁷

Der Zweijahreshaushalt der WHO hat einen Umfang von rund 5 Milliarden US-Dollar. Davon sind nur rund 20 Prozent über die regulären Beitragszahlungen der 194 Mitgliedsstaaten abgedeckt, etwa 80 Prozent ihrer Mittel erhält die WHO in Form von freiwilligen, in der Regel zweckgebundenen Beiträgen von staatlichen und privaten Gebern (an der Spitze die Bill & Melinda Gates Foundation). Die Folge:

„This process has led to major challenges in multilateral priority setting, as the funding coming in is largely based on individual donor interests. The current way of funding WHO has led to a high risk of donor dependency and vulnerability within the UN system (...)“.¹⁸

Als Konsequenz machen sich Deutschland und Frankreich für eine, in der Tat längst überfällige, Erhöhung der regulären Beitragszahlungen der WHO-Mitglieder stark.

Bislang gelang es der WHO allerdings noch nicht einmal, in ausreichendem Maße freiwillige Beitragsleistungen zu mobilisieren, um die drängendsten Aufgaben zu erfüllen. Zur Bewältigung der Coronakrise hatte die WHO im Frühjahr 2020 einen „Strategic Preparedness and

15 Ebd.

16 Vgl. <http://g2h2.org/wp-content/uploads/2020/08/Non-paper-1.pdf>.

17 Ebd.

18 Ebd.

Response Plan“ veröffentlicht, um Staaten mit schwächeren Gesundheitssystemen zu unterstützen.¹⁹ Den Finanzbedarf hat sie für 2020 mit 1,7 Milliarden US-Dollar beziffert. Aber selbst dieser im Vergleich zu manchen nationalen Corona-Rettungspaketen geringe Betrag kam nicht zusammen. Die WHO erhielt bis Dezember 2020 lediglich 1,5 Milliarden US-Dollar von Regierungen, internationalen Organisationen und Stiftungen.²⁰

Dass die Finanzierungslücke nicht höher ausfiel, lag auch an der bemerkenswerten Unterstützung Deutschlands in Höhe von 425 Millionen US-Dollar. Deutschland hat damit den mit Abstand größten Beitrag geleistet, mehr als dreimal so viel wie die Nummer 2 Großbritannien (122 Millionen US-Dollar).²¹

Die multilaterale Antwort Deutschlands auf die COVID-19-Pandemie ist aber keineswegs aus einem Guss. Während sich die Bundesregierung einerseits für eine Stärkung der WHO einsetzt, widersetzt sie sich andererseits mit ihren EU-Partnern Forderungen der Länder des globalen Südens, im Rahmen der WTO den Patentschutz für COVID-19-relevante Impfstoffe, Medikamente und Geräte vorübergehend auszusetzen.

Dabei hat die Bundeskanzlerin Angela Merkel wiederholt betont, es handele sich um ein „globales öffentliches Gut, diesen Impfstoff zu produzieren und ihn dann auch in alle Teile der Welt zu verteilen.“²² Wenn die Interessen der heimischen Pharmaindustrie berührt werden, stößt die internationale Solidarität aber offensichtlich auch in Deutschland an ihre Grenzen (s. Kasten 1).

Kasten 1

„Die Welt steht am Rande eines katastrophalen moralischen Versagens“

Eine zentrale Herausforderung bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie ist die Produktion und faire Verteilung von Impfstoffen, um die gesamte Weltbevölkerung gegen das Virus zu immunisieren. Angesichts der weltweit knappen Produktionskapazitäten haben Indien und Südafrika im Oktober 2020 in der Welthandelsorganisation (WTO) eine Ausnahmegenehmigung (Waiver) im Rahmen des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) beantragt, um den Patentschutz für COVID-19-relevante Impfstoffe, Medikamente und Geräte vorübergehend aufzuheben.²³

19 WHO (2020).

20 <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners>

21 Ebd.

22 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/allianz-gegen-covid-19-1746976>

23 Vgl. z.B. Usher (2020) und den umfassenden Beitrag mit zahlreichen Links zu Dokumenten und Kommentaren unter <https://phmovement.org/the-india-south-africa-waiver-proposal/>.

Mit dem **TRIPS-Waiver** soll es vor allem Herstellern im globalen Süden ermöglicht werden, Medikamente und Impfstoffe schneller und kostengünstiger zu produzieren. Mehr als 100 Länder unterstützen diese Initiative, die EU, die USA und die bei ihnen beheimateten Pharmakonzerne und -verbände sind dagegen.

Bereits im Mai 2020 richtete die WHO auf Initiative von Costa Rica den **COVID-19 Technology Access Pool (CTAP)** ein.²⁴ Mit ihm sollen freiwillige Lizenzen, Studien- und Zulassungsdaten sowie Know-how gebündelt werden, um den Technologietransfer zur Überwindung des Impfstoffmangels zu beschleunigen. Vorbild war der erfolgreiche Pool für Patente und Lizenzen auf Medikamente zur AIDS-Behandlung. CTAP wird inzwischen von rund 40 Ländern unterstützt, darunter auch vier EU-Mitgliedern (Belgien, Luxemburg, Niederlande und Portugal).²⁵ Deutschland ist ebenso wenig darunter wie die meisten anderen Länder mit großer Impfstoffproduktion, wie die USA, China und Indien. So fristet die Initiative seit ihrer Gründung ein Schattendasein, nicht eine einzige Lizenz ist bislang in sie eingebracht worden.²⁶

Das ambitionierteste multilaterale Projekt zur Produktion und Verteilung von COVID-19-Impfstoffen ist die **COVAX-Initiative**.²⁷ Sie wird gemeinsam von der WHO, der globalen Impfallianz GAVI und der Koalition für Innovationen in der Epidemievorbeugung (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, CEPI) getragen. Ihr Ziel ist es, bis Ende 2021 mindestens zwei Milliarden COVID-19-Impfdosen bereitzustellen, davon mindestens 1,3 Milliarden für 92 förderberechtigte Niedrig- und Mitteleinkommensländer des globalen Südens.²⁸

CEPI ist federführend bei der Erforschung und Entwicklung des COVAX-Impfstoffportfolios, GAVI ist mit Hilfe der COVAX Facility für die Finanzierung, Beschaffung und Bereitstellung der Impfstoffe zuständig, die WHO formulierte u.a. die normativen Leitlinien zur Impfstoffpolitik und zur Medikamentensicherheit und entwickelte einen Verteilungsplan, nach dem die Impfstoffe stufenweise für alle Länder in einem prozentualen Verhältnis zu ihrer jeweiligen Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden sollten.

Bis Ende 2020 haben Geberländer sowie einige private Stiftungen und Unternehmen insgesamt 2,4 Milliarden US-Dollar für COVAX zugesagt.²⁹ Größte Geber sind Großbritannien (bis zu 706 Millionen US-Dollar), Kanada (246 Millionen US-Dollar), die Bill & Melinda Gates Foundation (156 Millionen US-Dollar) sowie Saudi-Arabien (153 Millionen US-Dollar). Deutschland, Frankreich und die Europäische Kommission haben jeweils 100 Millionen Euro (117 Millionen US-Dollar) beigesteuert. Die bisher zugesagten Mittel reichen aber bei weitem nicht aus, um allein für die afrikanischen Länder in ausreichendem Umfang Impfstoff zu beschaffen.³⁰ Noch fataler ist allerdings der gegenwärtige Impfwettlauf der reicheren Länder, die sich mit

24 <https://www.who.int/initiatives/covid-19-technology-access-pool>

25 <https://www.who.int/initiatives/covid-19-technology-access-pool/endorsements-of-the-solidarity-call-to-action>

26 Vgl. Wulf (2021).

27 <https://www.gavi.org/covax-facility>

28 <https://www.who.int/news/item/22-01-2021-covax-announces-new-agreement-plans-for-first-deliveries>

29 Vgl. <https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/covax/COVAX-AMC-Donors-Table.pdf>

30 Vgl. Kaltenborn/Lieser (2021).

bilateralen Verträgen mit den Impfstoffproduzenten Vorteile verschafft haben und damit das Ziel der WHO, einen gerechten Zugang für alle zu gewährleisten, unterminieren. WHO-Generaldirektor Tedros Adhanom Ghebreyesus warnte vor diesem Hintergrund in einer Rede vor dem WHO-Exekutivrat im Januar 2021:

„Die Welt steht am Rande eines katastrophalen moralischen Versagens – und der Preis für dieses Versagen wird in den ärmsten Ländern der Welt mit Leben und Existenzgrundlagen bezahlt werden. Auch wenn sie von gerechtem Zugang sprechen, präferieren einige Länder und Unternehmen weiterhin bilaterale Abkommen, umgehen COVAX, treiben die Preise in die Höhe und versuchen, sich an die Spitze der Warteschlange zu setzen. Das ist falsch.

Im vergangenen Jahr wurden 44 bilaterale Abkommen unterzeichnet, und in diesem Jahr wurden bereits mindestens 12 unterzeichnet.

Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten Hersteller der Zulassung in reichen Ländern, in denen die Profite am höchsten sind, den Vorzug geben, anstatt der WHO vollständige Dossiers vorzulegen. Dies könnte die Auslieferung von COVAX verzögern und genau das Szenario herbeiführen, das COVAX eigentlich vermeiden sollte: Horten, ein chaotischer Markt, eine unkoordinierte Reaktion und anhaltende soziale und wirtschaftliche Verwerfungen.

Dieser „me-first“-Ansatz gefährdet nicht nur die ärmsten und verletzlichsten Menschen der Welt, er ist auch selbstzerstörerisch. Letztlich werden diese Maßnahmen die Pandemie, die Einschränkungen, die zu ihrer Eindämmung nötig sind, und das menschliche und wirtschaftliche Leid nur verlängern. Impfgerechtigkeit ist nicht nur ein moralisches Gebot, sondern auch ein strategisches und wirtschaftliches Gebot.“³¹

Man sollte ergänzen, dass Impfgerechtigkeit auch ein menschenrechtliches Gebot ist. Mit dem UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte haben sich alle Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verpflichtet, sich im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten auch für den Schutz der Rechte von Menschen einzusetzen, die nicht auf ihrem Staatsgebiet leben. Diese extraterritoriale Staatenpflicht gilt auch für das Recht auf Gesundheit. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat dazu in einer Erklärung zu COVID-19 festgestellt, die Staaten hätten

„(...) die Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung, um den allgemeinen und gerechten Zugang zu Impfstoffen zu gewährleisten, wo immer er benötigt wird. Der pandemische Charakter von COVID-19 stärkt diese Verpflichtung der Staaten. Daher müssen die Staaten ihre internationale Zusammenarbeit verstärken, um so schnell wie möglich weltweit einen allgemeinen und gerechten Zugang zu Impfstoffen gegen COVID-19 zu gewährleisten, auch für die Bevölkerung der am wenigsten entwickelten Länder, die möglicherweise nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um ihrer Bevölkerung den Zugang zu Impfstoffen zu garantieren.“³²

Ob dies gelingt, wird zeigen, wie ernst es die Staaten mit ihren verbalen Bekenntnissen zu Solidarität und Multilateralismus meinen.

31 <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board> (Übersetzung JM)

32 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2020), Pkt. 9, dt. Übersetzung zitiert nach Kaltenborn/Lieser (2021).

Nicht nur Sache nationaler Regierungen

Multilateralismus ist aber nicht länger nur Sache nationaler Regierungen. So haben sich beispielsweise ebenfalls als Gegenreaktion auf die unilateralen Alleingänge der Trump-Administration und ihren angekündigten Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen seit 2017 über 3.900 US-amerikanische Bürgermeister*innen, Gouverneure, Wirtschaftsführer u.a. unter dem Slogan *We are still in* zu den multilateralen Klimaverpflichtungen der USA bekannt.³³

In ähnlicher Weise haben in der EU im Dezember 2019 die Bürgermeister von Bratislava, Budapest, Prag und Warschau einen *Free Cities Pact* unterzeichnet, um ein Zeichen für multilaterale Zusammenarbeit und gegen den Nationalpopulismus ihrer Regierungen zu setzen.³⁴

Städte, Regionen und ihre internationalen Zusammenschlüsse wie ICLEI – Local Governments for Sustainability und United Cities and Local Governments (UCLG) spielen auf der multilateralen Bühne eine zunehmend selbstbewusste Rolle. Mit weiteren Netzwerken und kommunalen Bündnissen arbeiten sie im SDG-Kontext in der Global Taskforce of Local and Regional Governments zusammen.³⁵

Die Taskforce weist in einem Bericht 2020 darauf hin, dass mittlerweile über 40 Städte und Regionen im Rahmen sogenannter *Voluntary Local Reviews (VLRs)* gegenüber dem Hochrangigen Politischen Forum der Vereinten Nationen (HLPF) über ihre Umsetzung der SDGs eigenständig Bericht erstattet haben.³⁶ Dazu zählen Megastädte wie New York und Los Angeles, die finnischen Städte Helsinki, Espoo und Turku, der mexikanische Bundesstaat Oaxaca, die japanische Stadt Kitakyushu und die deutschen Städte Mannheim und Bonn.³⁷

Im Zuge des beschleunigten Trends der globalen Verstädterung – im Jahr 2018 lebten 4,2 Milliarden Menschen auf der Welt in Städten, bis zum Jahr 2050 wird ihre Zahl um 2,5 Milliarden steigen³⁸ – wächst auch die Zahl der Megastädte rapide. Ihre Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft übersteigen die vieler Staaten. Angesichts dessen ist zu erwarten, dass auch ihre politische Rolle auf dem multilateralen Parkett weiter wachsen wird.

33 <https://www.wearestillin.com/>

34 <https://www.themayor.eu/de/a/view/mayors-of-bratislava-budapest-prague-and-warsaw-sign-free-cities-pact-3945>

35 www.global-taskforce.org

36 Vgl. Global Taskforce of Local and Regional Governments (2020).

37 Eine Auswahl von VLRs findet man hier: <https://www.local2030.org/vlrs>. Siehe auch den Bericht „State of Voluntary Local Reviews 2020“ von Ortiz-Moya et al. (2020) sowie die Tabelle <https://sdgs.un.org/topics/voluntary-local-reviews>.

38 Vgl. UN DESA, Population Division (2019).

Kurswechsel der USA

Mit der Amtsübernahme von Joe Biden als 46. Präsident der USA im Januar 2021 wuchsen die Hoffnungen auf eine Renaissance des Multilateralismus. Tatsächlich vollzog Biden bereits in seinen ersten Tagen im Amt in wichtigen Bereichen internationaler Politik eine Kehrtwende. Er unterzeichnete mehrere Anordnungen (*executive orders*), um unter anderem dem Pariser Klimaabkommen wieder beizutreten und den Austritt der USA aus der WHO rückgängig zu machen.³⁹ In diesem Zusammenhang kündigten die USA auch an, sich der COVAX-Initiative der WHO anzuschließen (siehe Kasten 1).

Biden widerrief auch die sogenannte *Mexico City Policy* der USA, die das Ziel hatte, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und internationalen Organisationen wie dem UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA), die Informationen oder Programme zu Familienplanung, Empfängnisverhütung und Schwangerschaftsabbrüchen anbieten, die finanziellen Mittel der US-Regierung zu streichen.⁴⁰ In seiner ersten außenpolitischen Rede als US-Präsident am 4. Februar 2021 beschwor Joe Biden in pathetischen Worten die internationale Zusammenarbeit und versprach:

„We will compete from a position of strength by building back better at home, working with our allies and partners, renewing our role in international institutions, and reclaiming our credibility and moral authority, much of which has been lost.“⁴¹

Biden kündigte noch für das Jahr 2021 einen eigenen internationalen Klimagipfel sowie einen Weltgipfel der Demokratie an, um ein Zeichen gegen Autoritarismus und Korruption zu setzen.⁴² Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen erwähnte er (abgesehen von der WHO) dabei mit keinem Wort.

Dies betrifft auch die UNESCO. Ein Wiedereintritt der USA in die UNESCO ist politisch schwierig, denn er müsste de facto vom US-Kongress per Gesetz gebilligt werden. Dieser hatte bereits 1990⁴³ und 1994 Beitragszahlungen an UN-Organisationen untersagt, „if they grant full

39 <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/joe-biden/2021>

40 Die Mexico City Policy wurde bereits 1984 vom damaligen US-Präsidenten Ronald Reagan eingeführt. Der Name wurde wegen des Tagungsorts der damaligen Weltbevölkerungskonferenz gewählt. Die Mexico City Policy wurde von den Präsidenten Bill Clinton und Barack Obama außer Kraft gesetzt und von George W. Bush und Donald Trump wieder eingeführt.

41 Vgl. US President (2021).

42 Joe Biden hatte die Idee eines globalen Gipfels der Demokratie bereits im Juli 2019 formuliert, um die USA damit wieder als „Führer der freien Welt“ zu positionieren, s. <https://joebiden.com/americanleadership/>.

43 Vgl. Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991 (Public Law 101-246), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg15.pdf#page=44>, Section 414.

membership as a state to a group that does not have internationally recognized attributes of statehood.“⁴⁴ Gemeint war damit insbesondere Palästina bzw. die PLO. Als die UNESCO Palästina im Jahr 2011 als ordentliches Mitgliedsland aufnahm, stoppte die US-Regierung unter Barack Obama (und seinem Vizepräsidenten Joe Biden) umgehend die Beitragszahlungen. Ob sie sie wieder aufnehmen und der UNESCO als vollwertiges Mitglied beitreten, wird auch von der Israel-Politik Bidens abhängen.

Die Wiederbelebung multilateraler Zusammenarbeit unter dem Dach der Vereinten Nationen ist also trotz veränderter politischer Rahmenbedingungen sicherlich kein Selbstläufer.

Nicht nur eine Frage besserer Politik

Die Stärkung eines globalen Multilateralismus ist aber nicht nur eine Frage besserer Politik, sondern auch grundlegender Veränderungen in den internationalen Macht- und Entscheidungsstrukturen. Letztlich gilt es, die Kluft zwischen dem normativen Anspruch der Vereinten Nationen und ihrer realpolitischen Wirklichkeit zu verringern (siehe dazu den Beitrag von Gabriele Köhler, S. 22). In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass die Regierungen selbst in der Agenda 2030 die „enormen Unterschiede der Chancen, des Reichtums und der Macht“ in der Welt als „immense Herausforderungen“ für eine nachhaltige Entwicklung – und damit auch für die Verwirklichung der SDGs – bezeichnet haben.⁴⁵

In ähnlichem Sinne hat sich im Juli 2020 der UN-Generalsekretär António Guterres in einer Rede zu Ehren von Nelson Mandela geäußert. Vor dem Hintergrund der eskalierenden Coronakrise nutzte er sie für eine politische Generalabrechnung mit den reichen Ländern.⁴⁶ Er stellte damals fest:

„COVID-19 wurde mit einem Röntgenbild verglichen, das Brüche im zerbrechlichen Skelett der Gesellschaften, die wir aufgebaut haben, sichtbar macht. Es deckt überall Trugschlüsse und Unwahrheiten auf:

- » die Lüge, dass freie Märkte Gesundheitsversorgung für alle bieten können;
- » die Fiktion, dass unbezahlte Pflegearbeit keine Arbeit ist;

44 Vgl. Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995 (Public Law 103-236), <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/2333>, Section 410.

45 UN (2015), Pkt. 14.

46 Vgl. Guterres (2020).

- » die Illusion, dass wir in einer post-rassistischen Welt leben;
- » den Mythos, dass wir alle im selben Boot sitzen.

Denn während wir alle auf demselben Meer treiben, ist es klar, dass einige von uns in Superjachten sitzen, während andere sich an den schwimmenden Trümmern festhalten. [...] Das Erbe des Kolonialismus hallt immer noch nach. Wir sehen dies in der wirtschaftlichen und sozialen Ungerechtigkeit, der Zunahme von Hassverbrechen und Fremdenfeindlichkeit, dem Fortbestehen des institutionalisierten Rassismus und der weißen Vorherrschaft.

Wir sehen dies im globalen Handelssystem. Volkswirtschaften, die kolonisiert wurden, sind einem größeren Risiko ausgesetzt, in der Produktion von Rohstoffen und Low-Tech-Gütern gefangen zu bleiben – eine neue Form des Kolonialismus.

Und wir sehen dies in den globalen Machtbeziehungen. [...]

Die Nationen, die vor mehr als sieben Jahrzehnten an die Spitze kamen, haben sich geweigert, über die Reformen nachzudenken, die notwendig sind, um die Machtverhältnisse in den internationalen Institutionen zu verändern. Die Zusammensetzung und das Stimmrecht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und in den Leitungsgremien des Bretton-Woods-Systems sind ein Beispiel dafür.

Die Ungleichheit beginnt an der Spitze: in den globalen Institutionen. Die Bekämpfung der Ungleichheit muss mit einer Reform dieser Institutionen beginnen.“⁴⁷

Global Governance-Defizite

Die vom UN-Generalsekretär eingeforderten Reformen setzen voraus, dass die Regierungen bereit sind, sich mit vier grundsätzlichen Global Governance-Defiziten zu befassen:

- » **Defizit an Verrechtlichung.** Auf internationaler Ebene existieren weiterhin faktisch rechtsfreie Räume, in denen nationale Regeln nicht greifen und globale Regeln nicht existieren. Das gilt zum Beispiel für effektive Umwelt- und Menschenrechtsnormen für transnationale Unternehmen oder für ein internationales Staateninsolvenzverfahren zur Bewältigung von Schuldenkrisen.

47 Ebd., Übersetzung JM.

- » **Defizit an Institutionen.** Einige internationale Institutionen, die wichtige politische Koordinationsfunktionen übernehmen sollten, werden diesem Anspruch bei weitem nicht gerecht. Ein Beispiel ist der schwache Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) ([siehe dazu den Beitrag von Marianne Beisheim und Felicitas Fritzsche, S. 32](#)). Exklusive Clubs wie die G20 können die Funktionen eines solchen paritätisch besetzten Weltgremiums nicht ersetzen. In wichtigen Bereichen gibt es zudem bislang überhaupt keine zwischenstaatlichen Institutionen auf globaler Ebene. Das gilt zum Beispiel für die internationale Zusammenarbeit in der Steuerpolitik ([siehe dazu den Beitrag von Bodo Ellmers und Tove Maria Ryding, S. 44](#)).
- » **Defizit an Umsetzung.** Die Verabschiedung eines noch so ambitionierten globalen Aktionsprogramms wie der Agenda 2030 bleibt wirkungslos, wenn es nicht politisch umgesetzt wird. In der Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer SDGs blieben die Regierungen aber bislang weit hinter ihren eigenen Zeitplänen zurück. Beim SDG-Gipfel der Vereinten Nationen im September 2019 hatten sie daher die „dringende Notwendigkeit beschleunigten Handelns auf allen Ebenen“ betont.⁴⁸
- » **Defizit an Partizipation.** Die internationale Politik ist nach wie vor die Domäne der Regierungen und ihrer Diplomaten. Die Parlamente können ihre Kontroll- und Steuerungsfunktion oft nicht effektiv wahrnehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen können die Lücke nur teilweise ausfüllen. Minderheiten, indigene Völker und oppositionelle Gruppen haben auf dem internationalen Parkett häufig keine Stimme. Darüber hinaus sind in wichtigen globalen Institutionen wie dem Sicherheitsrat, dem IWF und der Weltbank, die Länder des globalen Südens weiterhin unterrepräsentiert.

Hinzu kommen die Defizite des Multilateralismus, die sich aus dem Beharren auf dem Primat nationalstaatlicher Souveränität und aus dem Machtgefälle zwischen Ländern und Länderblöcken ergeben ([siehe dazu den Beitrag von Gabriele Köhler, S. 22](#)). Jede politische Strategie, die eine Stärkung multilateraler Zusammenarbeit zum Ziel hat, muss sich auch mit diesen Defiziten befassen.

Das gilt auch für die deutsche Außenpolitik. Das Auswärtige Amt arbeitet derzeit federführend für die Bundesregierung das erste Weißbuch Multilateralismus. Es soll im Laufe des Jahres 2021 veröffentlicht werden. Mit ihm will die Bundesregierung nach den Worten von Staatsminister Niels Annen das Bekenntnis zu einem aktiven Multilateralismus abgeben und „zeigen, warum und wie Deutschland mehr

48 <https://undocs.org/en/A/RES/74/4>, Pkt. 24.

als je zuvor bereit ist, in den Multilateralismus zu investieren.“⁴⁹ Auch für die Bundesregierung sollte dabei klar sein, dass es ein „Weiter so“ angesichts der aktuellen Krisen und Ungleichheiten nicht geben darf (siehe dazu den Beitrag von Silke Weinlich, S. 57).

Voraussetzungen für einen solidarischen Multilateralismus

Angesichts der weltweiten Herausforderungen, der bestehenden Governance-Defizite und der wachsenden Einsicht in die Notwendigkeit globaler Zusammenarbeit sind Schritte hin zu einer substantiellen Stärkung der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen unerlässlich. Will die (deutsche) Politik sich glaubwürdig für eine wertegeleitete Zusammenarbeit einsetzen, die die internationale Ordnung und die Menschenrechte stützt und stärkt, kann das Konzept des solidarischen Multilateralismus dafür den politischen Rahmen bilden. Auf dem Weg dorthin besteht Handlungsbedarf vor allem in folgenden Bereichen:

1. Asymmetrien und Inkohärenzen überwinden

Das gegenwärtige System der globalen (Wirtschafts-)Governance ist durch eine systematische Asymmetrie gekennzeichnet. Während die für Wirtschafts- und Finanzfragen zuständigen internationalen Organisationen, allen voran der IWF, die Weltbank, die WTO und verschiedene Organisationen mit exklusiver Mitgliedschaft, wie die OECD, über finanzielle Ressourcen und Regulierungsinstrumente verfügen, um Politiken und Gesetze in ihrem Sinne zu beeinflussen, wurden die Vereinten Nationen über Jahrzehnte hinweg aus der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik weitgehend herausgehalten. Die Folge waren Machtasymmetrien und politische Inkohärenzen.

Eines der auffälligsten Beispiele ist die Asymmetrie zwischen Menschenrechten und Investorenrechten. Die heutigen Handels- und Investitionsabkommen geben transnationalen Konzernen weitreichende Sonderrechte und Zugang zu einem parallelen Justizsystem, um diese durchzusetzen, dem Investor-Staat-Streitbeilegungssystem (ISDS). In einem gemeinsamen Brief an die UN-Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) im März 2019 kritisierten führende Menschenrechtsexpert*innen die fehlenden menschenrechtlichen Verpflichtungen von Investoren und betonten die Dringlichkeit, das Machtungleichgewicht zwischen Investoren und Staaten zu überwinden. Sie erklärten damals:

49 <https://peacelab.blog/2020/09/ein-weissbuch-multilateralismus>

„The inherently asymmetric nature of the ISDS system, lack of investors' human rights obligations, exorbitant costs associated with the ISDS proceedings and extremely high amount of arbitral awards are some of the elements that lead to undue restrictions of States' fiscal space and undermine their ability to regulate economic activities and to realize economic, social, cultural and environmental rights.“⁵⁰

Die Abschaffung der Möglichkeit für Investoren, Staaten im ISDS-System zu verklagen, wäre ein Schritt zum Abbau der systematischen Asymmetrie in der Global Governance. Es wäre auch ein Schritt in Richtung Governance-Kohärenz für nachhaltige Entwicklung. Ähnliches gilt auch für den oben erwähnten Konflikt zwischen dem durch das TRIPS-Abkommen garantierten Patentschutz für COVID-19-Impfstoffe im Interesse der Pharmaindustrie und dem völkerrechtlich verbrieften Menschenrecht auf Gesundheit.

Solidarischer Multilateralismus erfordert, das Machtgefälle zwischen den globalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen und den für Menschenrechte und Nachhaltigkeit zuständigen UN-Organisationen zu reduzieren. Konkret bedeutet das, dass die relevanten UN-Gremien, insbesondere der Menschenrechtsrat, der ECOSOC und das HLPF, gestärkt werden müssen und nicht länger de facto den internationalen Finanzinstitutionen und exklusiven Clubs wie der G20 untergeordnet werden dürfen.

2. Institutionelle Aufwertung der Vereinten Nationen

In der Agenda 2030 betonten die Regierungen „die wichtige Rolle und den komparativen Vorteil eines mit ausreichenden Mitteln ausgestatteten, relevanten, kohärenten, effizienten und wirksamen Systems der Vereinten Nationen bei der Unterstützung der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und der nachhaltigen Entwicklung selbst.“⁵¹

Sie etablierten das HLPF als universelles Gremium und gaben ihm „eine zentrale Rolle bei der Beaufsichtigung eines Netzwerks von Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozessen auf globaler Ebene.“⁵² Aber im Vergleich zu anderen politischen Arenen, wie dem Sicherheitsrat oder dem Menschenrechtsrat, blieb das HLPF schwach. Es verfügt über ein begrenztes politisches Mandat, weniger Sitzungstage und geringere Haushaltszuweisungen als die frühere UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung, das Gremium, das es 2013 ersetzte.

⁵⁰ Deva et al. (2019).

⁵¹ UN (2015), Pkt. 46.

⁵² Ebd. Pkt. 82.

Die strukturellen Defizite der Vereinten Nationen im Bereich internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik beruht unter anderem auf einem Konstruktionsfehler der UN-Charta. Die Gründer der Vereinten Nationen hatten 1945 zwar die „internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet“ als eine der Kernaufgaben der Weltorganisation definiert und den ECOSOC als eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen gegründet. Der ECOSOC wurde aber – anders als der Sicherheitsrat – der Autorität der Generalversammlung unterstellt (Art. 60 der Charta) und war daher von Anfang an nur ein Gremium zweiter Klasse. Er darf Empfehlungen abgeben, aber keine maßgeblichen Entscheidungen fällen.

Die Schwächen von HLPF und ECOSOC haben die Regierungen veranlasst, beide Gremien einem Review zu unterziehen. Er wurde 2020 von der Coronakrise überschattet und wird nun im Frühjahr 2021 wieder aufgenommen. Er bietet den UN-Mitgliedstaaten trotz aller Kontroversen die Gelegenheit, ECOSOC und HLPF als „Andockstellen eines vernetzten Multilateralismus“ zunächst graduell aufzuwerten, um sie mittelfristig zu einem Rat für nachhaltige Entwicklung weiterzuentwickeln, der zumindest dem Menschenrechtsrat der UN ebenbürtig ist ([siehe dazu den Beitrag von Marianne Beisheim und Felicitas Fritzsche, S. 32](#)).

Eine institutionelle Aufwertung der Vereinten Nationen erfordert aber auch das Schließen von Global-Governance-Lücken in Bereichen, die immer noch von exklusiven Clubs wie der OECD (z.B. im Bereich Steuerkooperation) und dem Pariser Club (zur Schuldenpolitik) dominiert werden. Zwei Reformvorschläge, die in diesem Zusammenhang am häufigsten genannt werden, sind erstens die Schaffung eines von Gläubigern und Schuldnern unabhängigen Gremiums zur Lösung von Schuldenkrisen (*debt workout institution*), um Umschuldungsprozesse zu erleichtern, und zweitens die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Steuerkommission der Vereinten Nationen, um sicherzustellen, dass sich alle UN-Mitgliedstaaten gleichberechtigt an der Gestaltung globaler Steuerregeln beteiligen können ([siehe dazu den Beitrag von Bodo Ellmers und Tove Maria Ryding, S. 44](#)).

3. Ausreichende Grundfinanzierung der Organisationen des UN-Systems

Die Stärkung multilateraler Zusammenarbeit erfordert auch eine angemessene, vorhersehbare und verlässliche Finanzierung des UN-Systems. Davon sind die Vereinten Nationen und die meisten ihrer Sonderorganisationen weit entfernt. Der reguläre Haushalt der UN hat im Jahr 2021 einen Umfang von gerade einmal 3,2 Milliarden US-Dollar.⁵³

53 <https://news.un.org/en/story/2020/12/1081222>

Zum Vergleich: Allein das Budget der Stadt New York ist mit 88,2 Milliarden US-Dollar (2021) mehr als 27-mal so groß.⁵⁴

Die Beiträge zu den operativen Entwicklungsaktivitäten sämtlicher UN-Fonds, -Programme und -Sonderorganisationen beliefen sich 2018 auf 36,4 Milliarden US-Dollar, aber nur 21,2 Prozent dieser Summe dienten der Kernfinanzierung des UN-Entwicklungssystems (UNDS). Die übrigen 78,8 Prozent waren zweckgebundene Mittel für bestimmte Projekte, Länder oder Themenbereiche, die von den Prioritäten einzelner staatlicher und privater Geber bestimmt wurden.⁵⁵

Die Regierungen sollten den Trend zur Finanzierung von UN-Institutionen über freiwillige, zweckgebundene Beiträge umkehren. Die zunehmende Abhängigkeit von den Interessen einiger finanzstarker Geber widerspricht dem Prinzip der demokratischen Regierungsführung und beeinträchtigt die Flexibilität und Autonomie der Organisationen.

Dies ist besonders relevant für die WHO und die UNESCO, deren finanzielle Lage, u.a. wegen des Zahlungsstopps der USA, ohnehin prekär ist.

Dass die Bundesregierung sich in der WHO für eine Aufstockung der regulären Beitragszahlungen stark gemacht hat, ist zu begrüßen. Diese Haltung sollte sich allerdings in allen Organisationen des UN-Systems widerspiegeln. Der hohe Anteil zweckgebundener Beiträge Deutschlands sollte daher zugunsten flexiblerer Formen der Finanzierung reduziert werden (siehe dazu den Beitrag von Silke Weinlich, S. 57).

4. Systematische Verrechtlichung und Stärkung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsnormen

Um die multilaterale Zusammenarbeit unter dem Dach der Vereinten Nationen zu stärken, müssen die für die Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs verantwortlichen Organisationen nicht nur mit den notwendigen finanziellen Ressourcen, sondern auch mit wirksamen politischen und rechtlichen Instrumenten ausgestattet werden. Auf globaler Ebene erfordert dies eine Änderung des derzeitigen Kurses, der auf unverbindliche Instrumente, freiwillige Selbstverpflichtungen und Partnerschaften öffentlicher und privater Akteure setzt.

Dies gilt beispielsweise für den zukünftigen Rahmenplan für die biologische Vielfalt, über den seit 2019 verhandelt wird und der auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz (COP15) der Konvention über die Biologi-

54 <https://cbcn.org/research/nyc-fy2021-adopted-budget>

55 Vgl. UN General Assembly/UN Economic and Social Council (2020).

sche Vielfalt in Kunming, China, 2021 verabschiedet werden soll.⁵⁶ Im September 2020 hatten 77 Staaten und die EU mit dem „Leader’s Pledge for Nature“ einen 10-Punkte-Plan präsentiert, mit dem sie den Biodiversitätsverlust bis zum Jahr 2030 stoppen und umkehren wollen.⁵⁷ Zu den Unterzeichner*innen gehörte auch Bundeskanzlerin Angela Merkel. Mit ihrem Aufruf verpflichten sich die Unterzeichner*innen u.a., die biologische Vielfalt, das Klima und die Umwelt insgesamt in den Mittelpunkt ihrer COVID-19-Wiederaufbaustrategien zu stellen.⁵⁸ Vor allem Naturschutzorganisationen warnen davor, dass die Länder sich bei der COP15 nur auf solche „freiwillige Verpflichtungen“ einigen, denn diese wären keine echten Verpflichtungen, sondern lediglich Versprechen. Stattdessen sollte der neue Rahmenplan für die biologische Vielfalt rechtsverbindliche Ziele und Umsetzungsverpflichtungen für alle Vertragsstaaten enthalten.

Regulierungs- und Governance-Lücken gibt es auch beim internationalen Meeresschutz. Es existieren zwar diverse Rechtsinstrumente und Organisationen, die sich mit Teilaspekten der Nutzung und des Schutzes der Ozeane befassen, es gibt es jedoch keinen umfassenden Koordinierungsmechanismus, um Interessenkonflikte zu lösen. Dies ist besonders relevant im Hinblick auf den Tiefseebergbau mit seinen potenziell negativen Auswirkungen für Natur und Menschenrechte. Daneben halten viele zivilgesellschaftliche Organisationen und Umweltjurist*innen auch ein rechtsverbindliches Abkommen zur Bekämpfung der Plastikverschmutzung für notwendig.⁵⁹ Die EU hat 2019 bewiesen, dass es möglich ist, in diesem Bereich Fortschritte zu machen, als sich ihre Mitglieder auf die bahnbrechende Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, die sogenannte *Single-Use Plastics Directive*, einigten.⁶⁰ Als nächsten Schritt fordern zivilgesellschaftliche Gruppen nun eine globale Konvention zur Bekämpfung der Plastikverschmutzung.

Dringenden Handlungsbedarf gibt es schließlich weiterhin auch im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Der UN-Menschenrechtsrat hat bereits 2014 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um ein rechtsverbindliches Abkommen auszuhandeln, mit dem transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen für Menschenrechtsvergehen zur Verantwortung gezogen werden können (*UN Treaty*). Seitdem hat die Arbeitsgruppe sechsmal getagt, zuletzt im Oktober 2020. Die Bundesregierung stand im Verbund der EU dem Prozess zunächst ablehnend gegenüber. Sie sah mögliche negative Auswirkung auf Akzeptanz und Umsetzung

56 Vgl. <https://www.cbd.int/conferences/post2020>.

57 <https://www.leaderspledgefornature.org/>

58 https://www.leaderspledgefornature.org/Leaders_Pledge_for_Nature_27.09.20.pdf

59 Vgl. CIEL et al. (2018).

60 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj?locale=de>

der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und fürchtete, „dass der mit ihnen hergestellte internationale Konsens aufbricht und durch polarisierende Positionierungen das bisher Erreichte in Frage gestellt wird.“⁶¹ Mittlerweile hat sie ihren Widerstand aufgegeben und stellt sich inhaltlich hinter die gemeinsame Position der EU. Für den Erfolg eines völkerrechtlichen Vertrags seien demnach drei Punkte zentral: Das Abkommen müsse alle Unternehmen erfassen, sich an den UN-Leitprinzipien orientieren und realistisch umsetzbar sein.⁶²

Die Haltung der Bundesregierung zum *UN Treaty* ist ein Beispiel dafür, dass Deutschland in den Vereinten Nationen in den letzten Jahren weniger die Politik eines solidarischen als eher eines selektiven Multilateralismus betrieben hat. In Teilbereichen, wie der Allianz für den Multilateralismus, der Reform der WHO oder Initiativen zur Umsetzung der SDGs hat sie sich aktiv engagiert. Bei Initiativen, die auf die Stärkung der UN und ihrer normsetzenden Funktion im Bereich internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik zielen, stand sie dagegen häufig auf der Bremse. Die in SDG 17 beschworene Globale Partnerschaft erfordert aber gerade in diesen Politikbereichen die faire und gleichberechtigte Beteiligung aller Länder, einschließlich der Länder des globalen Südens.

Die Bundesregierung könnte mit etwas mehr politischem Mut unter Beweis stellen, dass sie in kohärenter Weise bereit ist, einen solidarischen Multilateralismus unter dem Dach der Vereinten Nationen zu fördern. Gelegenheiten bieten sich dafür im Zuge der Bewältigung der COVID-19-Pandemie und ihre globalen Auswirkungen zu genüge.

Jens Martens ist Geschäftsführer des Global Policy Forums (Bonn/New York)

Literatur

CIEL et al. (2018): Toward a new global convention with a multi-layered governance approach to address plastic pollution. Washington, D.C.
www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/11/Thought-starter-for-a-new-global-convention-with-a-multi-layered-governance-approach-to-address-plastic-pollution-Nov-2018.pdf

Deva, Surya et al. (2019): Letter to Members of the Working Group III of the UNCITRAL. Genf (OL ARM 1/2019, 7 March 2019).
www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDeb/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf

Global Taskforce of Local and Regional Governments (2020): Towards the Localization of the SDGs. How to accelerate transformative actions in the aftermath of the COVID-19 outbreak. Barcelona.
<https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/2020-07/Towards%20the%20Localization%20of%20the%20SDGs.pdf>

61 Drucksache 18/10157 vom 27.10.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/101/1810157.pdf>).

62 Vgl. Seitz (2021).

Guterres, António (2020): Tackling the Inequality Pandemic: A New Social Contract for a New Era. Full transcript of United Nations Secretary-General António Guterres's Nelson Mandela Annual Lecture 2020 speech. New York, 18 July 2020.
<https://www.nelsonmandela.org/news/entry/annual-lecture-2020-secretary-general-guterres-full-speech>

Kaltenborn, Markus/Lieser, Marion (2021): Globale Verantwortung in der Pandemie. Blog vom 12. Januar 2021. Berlin: Oxfam.
<https://www.oxfam.de/blog/globale-verantwortung-pandemie>

Ortiz-Moya, Fernando/Koike, Hirotaka/Ota, Junko/Kataoka, Yatsuka/Fujino, Junichi (2020): State of Voluntary Local Reviews 2020. Institute for Global Environmental Strategies.
<https://www.iges.or.jp/en/pub/vlrs-2020/en>

Seitz, Karolin (2021): Auf Stand-by. Bericht über die sechste Tagung der UN-Arbeitsgruppe für ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („Treaty“). Bonn: Global Policy Forum.
https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/Briefing_Auf_Stand-by_6.Tagung_UN-Treaty.pdf

UN (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York. (UN Dok. A/RES/70/1). Deutsche Version: Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2020): Statement on universal and equitable access to vaccines for the coronavirus disease (COVID-19). Genf (UN Dok. E/C.12/2020/2).
<https://undocs.org/E/C.12/2020/2>

UN DESA, Population Division (2019): World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. New York. (UN Dok. ST/ESA/SER.A/420).
<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>

UN Environment (2017): Combating Marine Plastic Litter and Microplastics Summary for Policymakers: An Assessment of the Effectiveness of Relevant International, Regional and Subregional Governance Strategies and Approaches. Nairobi.
https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/unep_aheg_2018_1_inf_3_summary_policy_makers.pdf

UN General Assembly/UN Economic and Social Council (2020): Implementation of General Assembly resolution 71/243 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system: funding analysis. Report of the Secretary-General. New York (UN Doc. A/75/79/Add.1 – E/2020/55/Add.1).
<https://undocs.org/A/75/79/Add.1>

US President (2021): Remarks by President Biden on America's Place in the World. Washington, D.C.
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>

Usher, Ann Danaiya (2020): South Africa and India push for COVID-19 patents ban. In: The Lancet, World Report, Vol. 396, Issues 10265, S. 1790–1791, December 05, 2020.
[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32581-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32581-2)

WHO (2020): 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan. Genf.
<https://www.who.int/publications/i/item/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus>

Wulf, Andreas (2021): Covid-19 response: A story of moral failure. Frankfurt/Main: Medico International.
<https://www.medico.de/en/a-story-of-moral-failure-18097>

Progressiver Multilateralismus: Die Kluft zwischen normativem Anspruch und realpolitischer Wirklichkeit überwinden

Gabriele Köhler

Die dystopische Weltlage

Die Welt ist von enormer Ungleichheit geprägt.¹ Etwa 1,3 Milliarden Menschen leben im global Süden in Armut² und ihre Zahl wird infolge der COVID-19-Pandemie und ihrer Auswirkungen 2021 weiter steigen.³ Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) gehen davon aus, dass bereits vor der Coronakrise fast 690 Millionen Menschen der extremsten Form von Armut ausgesetzt waren und hungerten.⁴ Das sind 8,9 Prozent der Weltbevölkerung – ein Anstieg um über 30 Millionen in fünf Jahren.⁵ Setzt sich dieser Trend fort, wird die Zahl der Hungernden bis 2030 auf über 840 Millionen steigen. Besonders betroffen sind Kinder. Nach aktuellen Schätzungen waren im Jahr 2019 21,3 Prozent (144,0 Millionen) aller Kinder unter fünf Jahren mangelernährt. Jedes Jahr sterben fünf Millionen Kleinkinder an vermeidbaren Erkrankungen, rund 260 Millionen Kinder gehen nicht zur Schule. Kinderarmut betrifft jedes sechste Kind.⁶ 300 000 Frauen verlieren jedes Jahr bei der Entbindung eines Kindes ihr Leben.

70 Prozent der Weltbevölkerung verfügen über keine soziale Absicherung wie Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Invaliditäts- oder Altersrente. Zwei Milliarden Menschen, die im informellen Sektor arbeiten, haben keinerlei Arbeitsrechte, weder auf Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz noch auf einen Arbeitsvertrag mit Kündigungsschutz. Im informellen wie auch im formellen Niedriglohnsektor arbeiten überwiegend Frauen sowie Gruppen, die spezifisch oder syste-

1 Dieser Abschnitt basiert auf Köhler (2020b).

2 OPHI/UNDP (2020), S. 3. Diese Zahl beruht auf einem multidimensionalen Armutsbegriff, wie er auch in der Agenda 2030 (SDG 1.2) verwendet wird.

3 Vgl. World Bank (2020), S. 21.

4 Vgl. FAO, IFAD, UNICEF, WFP und WHO (2020).

5 Die Berechnungsmethoden der FAO für die Erfassung des weltweiten Hungers und die Datenlage haben sich mehrfach geändert, vgl. dazu Martens/Ellmers (2020), S. 57.

6 Vgl. World Bank/UNICEF (2020).

matisch ausgegrenzt und diskriminiert werden. Die Folgen des Klimawandels und des Artensterbens vertiefen diese immense sozioökonomische Ungleichheit. Menschen im globalen Süden leben in den ökologisch gefährdetsten Regionen, mit immer wiederkehrenden tropischen Stürmen, Dürre- oder Überschwemmungskatastrophen.⁷ Auch der Planet leidet: Eine Million Tier- und Pflanzenarten sind vom Aussterben bedroht, globale Treibhausgasemissionen haben sich seit 1960 verdreifacht, Extremstürme werden immer häufiger.

Frauen und Mädchen sind überproportional vom Klimawandel betroffen. In einkommensschwachen Ländern gilt dies sowohl in Bezug auf die Risiken, die von klimawandelbedingten Naturkatastrophen ausgehen, als auch in Hinblick auf ihre Wirtschaftstätigkeit und Sorgearbeit, die sich durch klimabedingte Veränderungen der Natur intensiviert: Der Zeitaufwand erhöht sich, weil der Boden verdorrt, Wasserquellen versiegen, Feuerholz von weiter her zu holen ist. Auch in einkommensreichen Ländern betrifft Energiearmut mehrheitlich Frauen.

Die COVID-19-Pandemie hat die sozioökonomische Kluft auf globaler wie nationaler Ebene weiter vertieft, denn sie beeinträchtigt die Menschen je nach sozialer Stellung sehr unterschiedlich. Die Pandemie hat in besonderem Maße Minderheiten getroffen. Zudem war das Herunterfahren der Wirtschaftstätigkeit in sozialpolitischer Hinsicht eine Katastrophe für alle, die ungesicherte Arbeitsverträge haben. Der riesige informelle Sektor ist kollabiert; mindestens 1,6 Milliarden Menschen waren Mitte 2020 nicht nur ohne Arbeit, sondern auch ohne jegliche Form des Einkommens. Im formellen Sektor am meisten betroffen ist der Dienstleistungssektor – Menschen, die in der Gesundheitsversorgung, in der Pflege, im Einzelhandel, in öffentlichen Dienstleistungen wie Transport oder Müllabfuhr arbeiten. Zu beobachten ist in der COVID-19-Hauptphase eine Rückkehr in die traditionelle gegenderte Arbeitsteilung, bei der Frauen im globalen Durchschnitt dreimal so viel unbezahlte Sorgearbeit leisten wie Männer.⁸ Frauen sind auch mehrheitlich vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen.

Kurz gefasst ist diese Dystopie die Folge eines Wirtschaftssystems, in dem die Kapitalverwertung allen anderen Zielen – insbesondere sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz – übergeordnet wird. Manche nennen das Kapitalismus,⁹ der in den letzten Jahrzehnten immer weniger durch effektive Sozialstaatspolitik eingehegt wird.

7 Vgl. UNEP (2021).

8 Vgl. UN Women Deutschland (2020).

9 Der Begriff wird in Analysen, die aus den UN-Organisationen kommen, nur verhalten benutzt. Der UNRISD-Hauptbericht *Policy Innovations for Transformative Change* (2016) z.B. verweist lediglich auf die "underlying premises on which the economy is built, for instance, profit maximization, competitiveness, concentration and accumulation." (S. 153). Anders in der Wissenschaft, siehe z.B. Ökonomen wie Piketty (2018) und Lessenich (2016).

Was können die Vereinten Nationen dem entgegensetzen?

Gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, seit den 1960er Jahren mit dem Sozial- und dem Zivilpakt völkerrechtlich verbindlich, haben alle Menschen u. a. das Recht auf Arbeit und gesichertes Einkommen, Gesundheitsversorgung, Bildung und Unterkunft. Seit 1960 verabschiedet die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) periodisch weitreichende Entwicklungsagenden.¹⁰ Die jüngste ist die mit großem Aplomb verabschiedete Agenda 2030, die globale Nachhaltigkeitsagenda für die Jahre 2015–2030.

Daneben gibt es das Pariser Klimaabkommen von 2015, dessen Bedeutung darin besteht, dass die Unterzeichnerstaaten verbindliche klimapolitische Maßnahmen verabschieden und einhalten müssen. Hinzu kamen 2018 die globalen Pakte zu Migration und Flüchtlingen. Im Menschenrechtsbereich gibt es ratifizierte Konventionen zu Kinderrechten, Frauenrechten, den Rechten von Menschen mit Behinderung und zum Verbot von Rassismus. Der Internationalen Arbeitsorganisation ist es gelungen, acht Kernarbeitsnormen, 190 Konventionen und über 200 Empfehlungen zu verabschieden.¹¹

Insgesamt sind mehr als 560 multilaterale Verträge beim UN-Generalsekretariat hinterlegt, und über 55.000 völkerrechtliche Verträge den Vereinten Nationen notifiziert worden.¹² Diese beeindruckende Vielfalt an Verträgen, Übereinkommen, Konventionen und Empfehlungen demonstriert die Bedeutung der UN und des Multilateralismus für eine progressive, zu sozio-ökonomischer Gerechtigkeit, Klimaschutz und Friedenspolitik verpflichtende Normensetzung. Daraus leitet sich wiederum, zumindest theoretisch, genügend Konsens ab, um die krassen sozioökonomischen und ökologischen Asymmetrien auf UN-Ebene anzugehen.

Die Defizite des Multilateralismus

Jedoch ist es offensichtlich, dass das beeindruckende Normengefüge nicht (mehr) greift, sonst sähen wir nach 75 Jahren Multilateralismus im Rahmen der Vereinten Nationen nicht die derzeitigen dystopischen Zustände.

Das hat viele Gründe.

¹⁰ Vgl. Köhler (2017).

¹¹ <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO>

¹² Vgl. Birkenkötter (2020b) (Text liegt der Autorin vor). Siehe dazu auch <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw41-pa-vereinte-nationen-792784/>.

Die UN-Generalversammlung ist eben genau das: eine allgemeine Versammlung von 193 souveränen Staaten. Derzeit werden eine Vielzahl der Länder autokratisch regiert, zum Teil herrschen menschenrechtsverletzende Diktaturen, die gar nicht vorgeben, sich an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu orientieren.¹³ Viele der Menschenrechts- und die Mehrzahl der ILO-Konventionen sind bislang bei weitem noch nicht von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert.

Die Souveränitätsklausel liefert diktatorischen Regierungen den Vorwand, Unterdrückung und Ausbeutung fortzusetzen. Der ehemalige, hochrangige UN-Beamte Kul Chandra Gautam aus Nepal warnt:

„Many countries, ruled by dictators and authoritarian regimes, like North Korea, Syria, Saudi Arabia, Belarus and Venezuela, hide behind their sovereignty to oppress their people; even to deprive them of humanitarian relief.“¹⁴

Aber auch in demokratisch-verfassten Ländern klafft eine Lücke zwischen normativem Anspruch und Realpolitik.¹⁵ Interessenkonflikte innerhalb der Regierung bzw. zwischen einzelnen Ministerien werden meist zugunsten kapitalistischer Wirtschaftsinteressen entschieden. Das gilt auch für Deutschland, wo immer wieder mit dem Argument der Arbeitsplatzsicherung die Interessen der Exportindustrie den Menschenrechts- und Klimanormen übergeordnet werden.¹⁶

Hinzukommt das Machtgefälle zwischen Ländern und Länderblöcken. Bei allen wichtigen Entscheidungen der Vereinten Nationen müssen Allianzen geschmiedet werden, in denen meist die wirtschaftlichen oder militärischen Großmächte dominieren. Länder, die wegen hoher Staatsverschuldung, außenwirtschaftlichen Abhängigkeiten oder aufgrund ihrer geostrategischen Lage schwach sind, ziehen meist den Kürzeren.

Das ökonomische Gefälle behindert dann nochmal, sozusagen durch die Hintertür, das multilaterale System aufgrund seiner Finanzierungsstruktur. Da die UN und ihre Sonderorganisationen sich zum Teil über Pflichtbeiträge finanzieren, die sich vor allem am Bruttonational-einkommen der Länder orientieren, tragen die wirtschaftlichen Großmächte auch den größten Beitrag zum UN-Haushalt bei. Dies macht

13 Zur politischen Einordnung siehe z.B. den Democracy Index der Economist Intelligence Unit (EIU), https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019 und den Civicus Monitor über den (schrumpfenden) weltweiten Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft (<https://monitor.civicus.org>).

14 Gautam (2020). Viele weitere Länder könnten hier aufgezählt werden.

15 Vgl. z.B. Brühl (2019) und Birkenkötter (2020a).

16 Bekannte Beispiele sind das Zögern im Voranbringen eines Lieferkettengesetzes oder einer konsequenten Klimapolitik, oder in Positionen der Bundesregierung zur EU-Agrar- oder Verkehrspolitik.

die UN anfällig für Erpressung, indem wichtige Beitragszahler Überweisungen verzögern oder gar vorenthalten. Vor dem Hintergrund seiner langjährigen UN-Erfahrung konstatiert Kul Chandra Gautam:

„Money and military power dominate the UN more than democratic norms. Major donors to its budget often wield undue influence.“¹⁷

In den letzten Jahren wurde dies besonders deutlich, als die USA ihre Mitgliedschaft in der UNESCO, dem Menschenrechtsrat und der WHO aufkündigten und ihre Unterstützung für den UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) einstellten, weil der Regierung die Orientierung und Politik der jeweiligen Organisation nicht passte.¹⁸ Dies hatte auch erhebliche budgetäre Folgen, die nur teilweise durch höhere Beitragszahlungen durch andere Staaten aufgefangen werden konnten. Auch wenn die neue US-Regierung diese Beschlüsse nun rückgängig macht, zeigt dies die Vulnerabilität der UN.

Zwar gilt für die UN-Generalversammlung das „one country one vote“-Prinzip, aber die zahlungskräftigen Länder entscheiden aufgrund ihrer Dominanz im UN-Haushalt über Programmprioritäten – und darüber, was wegzufallen habe. Zahlreiche Mitgliedsländer sind chronisch im Beitragsverzug, allen voran die USA. Jüngstes Beispiel für die Konflikte um die Finanzierung der UN waren die Verhandlungen zum UN-Budget 2021, die erst am 30. Dezember 2020 abgeschlossen wurden. Fast wären die UN außerstande gewesen, Programm, Sach- und Personalkosten für 2021 zu decken.¹⁹

Hinzu kommt ein immer stärker verzettelttes Finanzierungsmodell, wobei Geberländer und auch einige philanthropische Stiftungen durch freiwillige Beiträge bestimmte – vielleicht durchaus sinnvolle – Programme fördern, aber es der UN und ihren Sonderorganisationen dadurch erschweren, ihre eigenen Programmprioritäten umzusetzen.²⁰

Der finanzielle Einfluss bestimmt auch die Personalpolitik. Leitungspositionen im UN-Sekretariat und in den Sonderorganisationen werden nicht über Stellenausschreibungen und transparente Berufungsverfahren besetzt, sondern werden letztendlich von den mächtigsten Ländern bestimmt. Diese Fehlleistung setzt sich bis in die mittleren Ebenen fort. Um nochmals mit dem bereits zitierten Kul Chandra Gautam zu sprechen:

17 Gautam (2020). Zur Rolle Chinas bei der Finanzierung des UN-Entwicklungssystems, s. Mao/Weinlich (2020).

18 Siehe dazu z.B. Whineray (2020).

19 Vgl. UN General Assembly (2020).

20 Siehe dazu auch den Beitrag von Silke Weinlich.

„Sadly, appointments for the UN’s top jobs, including the Secretary-General and the heads of its major departments and agencies like UNICEF, UNDP, the World Bank, are not based on open competition to select the most qualified candidates. Such posts are mostly ‘reserved’ for the nationals of certain powerful countries, or are agreed through haggling among different blocs of countries.“²¹

Und last but not least: auf der Theorieebene gibt es für die UN, ähnlich wie auf der Ebene der Finanzierung, erhebliche Restriktionen: Die Resolutionen, Abkommen, und Übereinkommen basieren überwiegend nicht auf politökonomischen Analysen der strukturellen Gründe für die weltweiten Ungleichheiten. Im derzeitigen UN-Jargon bezeichnet der Begriff ‚System‘ das Ökosystem oder das Gesundheitssystem, eine systemische Analyse der weltwirtschaftlichen Strukturen findet nicht statt.²² Die Einschätzung, dass ein profitgeleiteter Kapitalismus in verschiedenen Ausprägungen – ob sozialstaatlich eingehegt oder ungezügelt, ob staatskapitalistisch oder privatwirtschaftlich monopolistisch verfasst – sich globalisiert hat, fehlt.

Über die Rolle transnationaler Unternehmen und globalisierte Wertschöpfungsketten und die Finanzialisierung der Weltwirtschaft wird meist hinweggesehen. Die zunehmende Abhängigkeit der UN von der Privatwirtschaft wird nicht selten als win-win-Lösung in Form von Public-Private-Partnerships verharmlost. Wenn die kritische Analyse fehlt, fehlen aber auch die konzeptionellen Grundlagen für die Verhandlungen über notwendige transformative Maßnahmen und Veränderungen.

Die Gegenmittel

Es besteht auf globaler Ebene also ein komplexes multilaterales Normensystem, das jedoch von den Mitgliedsstaaten immer wieder unterlaufen oder gar ausgehebelt wird.

Welche Gegenmittel gäbe es? Bleiben wir optimistisch, bauen wir auf die Rolle der gelegentlich als „Dritte UN“ bezeichneten Zivilgesellschaft, insbesondere ihrer progressiven Protagonist*innen.²³ Hier wirken z.B. seit den 1990er Jahren im Rio-Prozess die sogenannten *Major Groups*, in denen gesellschaftliche Gruppen wie Frauen, Gewerkschaften, Wissenschaft und Jugendvertretungen ihre Aktivitäten koordinieren und Posi-

21 Gautam (2020).

22 In der UN-Erklärung zu einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung wurde noch auf unterschiedliche ‚economic and social systems‘ hingewiesen, vgl. UN General Assembly (1974).

23 Vgl. Weiss/Jolly (2009).

tionen abstimmen.²⁴ Des Weiteren gibt es über 5.000 Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die über ihren anerkannten Konsultativstatus Druck auf die formelle UN ausüben können.

Drei zentrale zivilgesellschaftliche Initiativen könnten beispielhaft darauf hinwirken, dass multilaterale Zusammenarbeit tatsächlich zu der in der Agenda 2030 proklamierten „Transformation unserer Welt“ beiträgt.

Was Hunger und Armut unmittelbar angeht, wäre **erstens** die Empfehlung 202 der ILO zu sozialer Grundsicherung zu nennen, die 2012 verabschiedet wurde und auch Eingang in die Agenda 2030 gefunden hat. Für ihre Umsetzung macht sich die Global Coalition for Social Protection Floors (GCSPF) stark, die von über 100 NGOs und Gewerkschaften getragen wird.²⁵ Sie fordert u.a. die Einrichtung eines globalen Fonds, aus dem Sozialtransfers in den einkommensärmsten Ländern finanziert werden sollen.²⁶ Im Zuge der COVID-19-Pandemie ist vielerorts ein exponentielles Wachstum von – befristeten – Sozialtransfers zu konstatieren.²⁷ Diese gilt es nun zu verstetigen. Sozialtransfers können die akute Armuts- und Hungersituation lindern. Sie bringen aber keine strukturelle Veränderung.

Deswegen braucht es **zweitens** die Durch- und Umsetzung von guten Arbeitsbedingungen (*decent work*). Die Unwucht zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen müsste überwunden werden. Dazu müssen alle Menschenrechtskonventionen und zumindest die ILO-Kernarbeitsnormen in allen Ländern verabschiedet, umgesetzt und kontrolliert werden. Wichtig wäre auch die Umsetzung der ILO-Konvention zu Heimarbeit, die die Rechte von Beschäftigten in lokalen und globalen Lieferketten regelt.²⁸ Um der kapitalistischen Globalisierung entgegenzuwirken, wäre zudem von zentraler Bedeutung ein internationales Abkommen über Wirtschaft und Menschenrechte (*Treaty*),²⁹ das Regierungen verpflichtet sicherzustellen, dass alle Unternehmen die Menschenrechte sowie die Kernarbeits- und Umweltstandards einhalten. Ein Zwischenschritt wären Lieferkettengesetze auf nationaler und regionaler Ebene.³⁰

24 Vgl. Martens (2018).

25 <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/>

26 <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/civil-society-call/>

27 Vgl. Almenfi/Gentilini/Dale (2020).

28 Diese ILO-Konvention 177 wurde 1996 verabschiedet und trat im Jahr 2000 in Kraft. Sie wurde bislang aber nur von 10 Ländern ratifiziert (vgl. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312322:NO).

29 Vgl. dazu <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/binding-treaty/> und <https://www.cora-netz.de/themen/un-treaty/>.

30 Vgl. dazu <https://lieferkettengesetz.de/>.

Um eine bessere Sozialpolitik, eine effektive Klima- und Umweltpolitik inklusive eines sozialgerechten Strukturwandels (*just transition*)³¹ und ein adäquat finanziertes, nur den Normen verpflichtetes UN-System zu ermöglichen, braucht es **drittens** eine andere globale Finanzpolitik. Dazu müssten illegale Kapitalabflüsse geahndet und eine transparente, progressive Steuerpolitik national wie international ermöglicht werden. Ein wichtiger Schritt auf multilateraler Ebene wäre die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Steuerkommission unter dem Dach der Vereinten Nationen (siehe dazu den Beitrag von Bodo Ellmers und Tove Maria Ryding, S. 44).

Wie stehen die Chancen für Fortschritte auf diesen drei Reformbaustellen des Multilateralismus? Die politischen Reaktionen auf die COVID-19-Pandemie zeigen, dass es bei der Stärkung von Systemen der sozialen Grundsicherung durchaus zu Verbesserungen kommen kann, aber diese stabilisieren lediglich das bestehende System.

Als politisch wesentlich schwieriger erweisen sich die Initiativen für weltweit gute Arbeitsbedingungen und eine gerechtere internationale Finanz- und Steuerpolitik, denn sie berühren die Kapitalinteressen machtvoller Wirtschaftsakteure. Hier werden noch ein langer Atem und kreative Koalitionen für einen progressiven Multilateralismus zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen, fortschrittlichen Regierungen und UN-Organisationen nötig sein.³²

Gabriele Köhler ist Entwicklungsökonomin und unter anderem Vorstandsmitglied bei Women Engage for a Common Future (WECF).

31 Vgl. Morena/Krause/Stevs (Hrsg.) (2020).

32 Vgl. Köhler (2020a).

Literatur

Almenfi, Mohamed Bubaker Alsafi/Gentilini, Ugo/Dale, Pamela (2020):

Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (December 11, 2020) (English). COVID-19 Living Paper Washington, D.C.: World Bank.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/467521607723220511/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-December-11-2020>

Birkenkötter, Hannah (2020a): Mehr als eine abstrakte Hülle: Multilateralismus mit Normen und Reformen stärken. In: Peacelab-Blog.

<https://peacelab.blog/2020/11/mehr-als-eine-abstrakte-huelle-multilateralismus-mit-normen-und-reformen-staerken>

Birkenkötter, Hannah (2020b): Welche Lehren sind aus den zurückliegenden 75 Jahren Vereinte Nationen zu ziehen und welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus, um die Weltorganisation besser auf die Zukunft vorzubereiten? Unveröffentlichtes Manuskript.

Brühl, Tanja (2019): Widersprüchliches Rollenverständnis: Deutsche UN-Politik zwischen äußerem Anspruch und innerer Wirklichkeit – Eine rollentheoretische Analyse. In: Thomas Fitschen, Tanja Brühl, Theodor Rathgeber, Klaus Hüfner, Yanina Bloch, Helmut Volger: Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik. 14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 21–33.

https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/43148/file/puk13_21-33.pdf

FAO, IFAD, UNICEF, WFP und WHO (2020): The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets. Rom: FAO.

<https://doi.org/10.4060/ca9692en>

Gautam, Kul Chandra (2020): In Defense of Multilateralism and the United Nations. TEDx Georgetown remarks.

<http://kulgautam.org/in-defense-of-multilateralism-and-the-united-nations-tedx-georgetown-remarks-by-kul-chandra-gautam/>

Köhler, Gabriele (2020a): Creative Coalitions in a Fractured World. An Opportunity for Transformative Change? Genf: UNRISD (UNRISD Occasional Paper No. 4/2020).

[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(LookupAllDocumentsByUNID\)/417FBF2DAFF3A3AF-80258504005618D7?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(LookupAllDocumentsByUNID)/417FBF2DAFF3A3AF-80258504005618D7?OpenDocument)

Köhler, Gabriele (2020b): Ein transformativer Gesellschaftsvertrag statt grüner Deals!

In: Denknnetz Jahrbuch 2020, Europa zwischen Reform und Zerfall. Zürich, S. 195ff.

http://www.denknnetz.ch/wp-content/uploads/2020/12/Jahrbuch_2020.pdf

Köhler, Gabriele (2017): Seven decades of development and now what? In: Journal of International Development, Special Issue: The Post-2015 Moment: Towards Sustainable Development Goals and a New Global Development Paradigm.

www.researchgate.net/publication/280874608_Seven_Decades_of_%27Development%27_and_Now_What

Lessenich, Stephan (2016): Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis. Berlin: Hanser.

Mao, Ruipeng/Weinlich, Silke (2020): Chinas Finanzierung des UN-Entwicklungssystems. In: Vereinte Nationen 6/2020, S. 261–266.

Martens, Jens (2018): Zivilgesellschaft und Agenda 2030. Neue Allianzen für die sozial-ökologische Transformation? Bonn: GPF.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Zivilgesellschaft_und_Agenda2030_online.pdf

Martens, Jens/Ellmers, Bodo (2020): Agenda 2030: Wo steht die Welt? 5 Jahre SDGs – eine Zwischenbilanz. Bonn: GPF.

<https://www.2030agenda.de/de/zwischenbilanz>

Morena, Edouard/Krause, Dunja/Stevis, Dimitris (Hrsg.) (2020): Just Transitions. Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World. London: Pluto Press.

OPHI/UNDP (2020): Charting pathways out of multidimensional poverty: Achieving the SDGs. Oxford/New York.

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2020_mpi_report_en.pdf

Piketty, Thomas (2018): Das Kapital im 21. Jahrhundert. München: CH Beck.

UN (2020): The Sustainable Development Goals Report 2020. New York.

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/#>

Dt.: Ziele für nachhaltige Entwicklung Bericht 2020. New York.

https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/sMaterialie515_sdg_bericht_2020.pdf

UN General Assembly (2020): Draft resolutions submitted by the Chair of the Committee following informal consultations. Programme budget for 2021. New York (UN Dok. A/C.5/75/L.19).

<https://undocs.org/A/C.5/75/L.19>

UN General Assembly (1974): Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. General Assembly, Sixth Special Session. New York.

https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_ph_e.pdf

UN Women Deutschland (2020): Corona – eine Krise der Frauen. Bonn.

<https://www.unwomen.de/aktuelles/corona-eine-krise-der-frauen.html>

UNEP (2021): Adaptation Gap Report 2020. Nairobi.

<https://www.unenvironment.org/resources/adaptation-gap-report-2020>

UNRISD (2016): Policy Innovations for Transformative Change. Genf.

<https://www.unrisd.org/flagship2016>

Weiss, Tom/Jolly, Richard (2009): The “Third“ United Nations. UN Intellectual History Project. Briefing note No. 3. New York.

<http://www.unihp.org/briefing/3ThirdUN.pdf>

Whineray, David (2020): The United States’ Current And Future Relationship With The United Nations. UN University. Center for Policy Research. New York.

<https://cpr.unu.edu/research/projects/the-united-states-current-and-future-relationship-with-the-united-nations.html>

World Bank (2020): Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune.

Washington, D.C.

www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity

World Bank/UNICEF (2020): Global Estimate of Children in Monetary Poverty: An Update. Washington, D.C./New York.

<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/20/1-in-6-children-lives-in-extreme-poverty-world-bank-unicef-analysis-shows>

ECOSOC und HLPF Review 2021: Bau- und Andockstellen für einen vernetzten Multilateralismus

Marianne Beisheim und Felicitas Fritzsche¹

UN-Reformen waren noch nie einfach;² in der seit einigen Jahren prognostizierten „Krise des Multilateralismus“³ sind sie nicht einfacher geworden. UN-Generalsekretär António Guterres war mit einigen Reformprojekten angetreten, aber nur jene, die er weitgehend selbst verantworten und umsetzen konnte, sind rasch vorangekommen.⁴ Für andere Reformvorhaben ist ein Konsens oder eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten notwendig, was zurzeit nur schwer zu erzielen ist. Darunter leidet auch der Review des Hochrangigen Politischen Forums zu Nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) und des Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC), der im Frühjahr 2020 auf dem Programm stand, dann vertagt wurde und im Januar 2021 wiederaufgenommen wurde. Wir diskutieren im Folgenden, welche Konflikte bei den Verhandlungen bislang sichtbar wurden und wie die Vision eines „vernetzten Multilateralismus“ die Reformvorhaben anleiten könnte.

Vorgeschichte des ECOSOC und HLPF Review

Das HLPF ist mandatiert, die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) auf der globalen Ebene politisch zu begleiten und zu überprüfen.⁵ Die Position des Forums innerhalb der UN ist einzigartig, da es alljährlich im Juli unter der Schirmherrschaft des ECOSOC für acht Tage und alle vier Jahre im September auch für zwei weitere Tage unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung stattfindet.

1 Dieser Beitrag wurde im Kontext eines BMZ-finanzierten Drittmittelprojekts zum HLPF-Review erstellt und baut auf zwei Vorläuferpublikationen auf: Beisheim (2020c) und Beisheim/Fritzsche (2021).

2 Vgl. Hüfner/Martens (2000).

3 Vgl. Brühl (2019).

4 Vgl. <https://reform.un.org/>; dabei handelt es sich v.a. um Reformen im UN-Entwicklungssystem.

5 <https://undocs.org/A/RES/70/1>, para. 82.

Das Forum ist zudem ein Highlight im New Yorker UN-Kalender – selten brummt es in den Fluren der UN so sehr wie in diesen acht Tagen im Juli.⁶ Dabei füllen sich die Räume mit breit aufgestellten Delegationen aus den Mitgliedstaaten und zahlreichen Vertreter*innen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Kommunen. Auch Repräsentant*innen aus dem gesamten UN-System sind vor Ort, vor allem aus den sog. „custodian agencies“, die jeweils für verschiedene Unterziele und Indikatoren der 17 SDGs zuständig sind. In den offiziellen Sitzungen beraten Expert*innen den Stand der Zielerreichung und berichten Delegationen über die nationale Umsetzung der SDGs. Die Podiumsdiskussionen des HLPF sollen explizit thematisch-integriert sein. In den informellen Formaten werden Koalitionen der Willigen geschmiedet bzw. deren Ergebnisse präsentiert. All dies bedeutet aber nicht, dass es beim HLPF nicht auch allerhand zu verbessern gäbe.⁷

Nach Verabschiedung der Agenda 2030 ist auch der ECOSOC thematisch und organisatorisch weiterentwickelt worden, teils nur an der Oberfläche, teils auch tiefergehend. Vor allem im Hinblick auf das UN-Entwicklungssystem sind in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Reformen angestoßen und umgesetzt worden.⁸ Diese Reformdebatte lief 2020 im Rahmen der Verhandlungen zum Quadrennial Comprehensive Policy Review (QCPR) weiter,⁹ die entsprechende Resolution wurde im Dezember verabschiedet.¹⁰ Bereits zuvor wurde der ECOSOC-Kalender verändert: Das ECOSOC Integration Segment und das High-level Segment wurden an das HLPF angedockt. Das Integration Segment des ECOSOC, das unter anderem die Ergebnisse aus den verschiedenen ECOSOC-Prozessen zusammenführen soll, findet direkt vor dem HLPF statt. Jedoch ist es für Lernprozesse nicht hilfreich, wenn es am Tag unmittelbar vor dem HLPF stattfindet. Ebenso wenig werden die Ergebnisse des HLPF sinnvoll im unmittelbar folgenden High-level Segment des ECOSOC reflektiert.¹¹

Schon 2013 hatten die Mitgliedsstaaten in der Resolution zur Einsetzung des HLPF beschlossen, nach einer ersten Anlaufphase zu überprüfen, ob Format und organisatorische Aspekte des Forums seinem Mandat entsprechen.¹² Der Zeitpunkt dafür wurde 2016 verschoben, um einen vollen ersten Vier-Jahres-Zyklus als Testphase zu haben.¹³ Dieser Zyklus endete mit dem HLPF unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung im September 2019. Auf diesem sogenannten

6 Vgl. Leone/Wagner (2020).

7 Vgl. Beisheim/Bernstein (2020).

8 Vgl. <https://www.die-gdi.de/reform-uno/>

9 <https://www.un.org/ecosoc/en/content/qcpr-2020>

10 <https://undocs.org/en/A/C.2/75/L.61>

11 <https://sdg.iisd.org/news/covid-19-sdgs-require-new-kind-of-multilateralism-high-level-dialogue/>

12 <https://undocs.org/A/RES/67/290>, para. 29

13 <https://undocs.org/A/RES/70/299>, para. 21

„SDG-Gipfel“ verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine Politische Erklärung mit zehn Aktionspunkten – in einem davon verpflichten sie sich erneut, das HLPF stärken zu wollen, u. a. durch einen ambitionierten und effektiven Review.¹⁴ 2018 hatte man sich zudem darauf geeinigt, die Verhandlungen zum HLPF Review in Verbindung mit jenen zur Stärkung des ECOSOC führen zu wollen.¹⁵ Trotzdem ist das Zusammenspiel von ECOSOC und HLPF vielen unklar. Es wäre daher gut, dies expliziter zu (er)klären und bestehende Synergien bestmöglich zu nutzen. Dafür müssten jedoch einige Konflikte überwunden werden, die bereits 2012/13, als die Gründung und das Mandat des HLPF beschlossen wurden, die Verhandlungen belasteten.

ECOSOC und HLPF Review in zwei Anläufen

In der ersten Runde zum ECOSOC und HLPF Review zeigte sich, dass seit 2012/13 zwar einige Staaten ihre Position verändert haben, viele geradezu „klassische“ Konflikte dennoch weiterbestehen. Obwohl bereits 2018 und 2019 mehrere informelle Diskussionsrunden zum HLPF Review stattgefunden hatten,¹⁶ starteten die Mitgliedstaaten im Januar 2020 mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen in die Verhandlungen. Während bei jenen, die sich aktiv an den relativ ambitionierten Vorab-Debatten beteiligt hatten, die Erwartungen entsprechend hoch waren, hatten sich andere bislang nicht an der Diskussion beteiligt, eben weil sie keinen großen Reformbedarf sehen. Und generell haben viele Beteiligte zwar Vorstellungen darüber, was sie prinzipiell verbessert sehen wollen, aber wenig konkrete Ideen, *wie* dies zu erreichen sein könnte.

Spätestens im März 2020 wurde klar, dass die Bedingungen für schwierige Verhandlungen aufgrund der COVID-19 Pandemie nicht ideal waren. Nach einem ersten Treffen im Februar, einem Hintergrundpapier und einer kurzen Expertinnen-Anhörung Anfang März,¹⁷ folgte der COVID-19 bedingte Lockdown. Der Austausch erfolgte danach per Videokonferenz auf Basis schriftlicher Eingaben.¹⁸ Bereits im April 2020 wiesen die Ko-Fazilitatoren darauf hin, man müsse unbedingt die Erfahrungen mit der Pandemie in den Review einbeziehen und sollte ihn

14 <https://undocs.org/en/A/RES/74/4>, para. 27(j)

15 <https://undocs.org/A/RES/72/305>, para. 2

16 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23135Summary_of_EGM_on_HLPF_review_FINAL.pdf

17 <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/02/HLPF-ECOSOC-Review-Thematic-Meetings.pdf>

18 <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/governments-and-experts-exchange-proposals-for-improving-hlpf/>

daher besser vertragen.¹⁹ Ende April legten sie einen *Zero Draft* der Resolution vor, der schleppend verhandelt wurde.²⁰ Die Mitgliedstaaten einigten sich schließlich im August 2020 auf eine sehr kurze Resolution, die im Wesentlichen das Thema und die Fokus-SDGs des HLPF 2021 festlegt und die restlichen Verhandlungen verschiebt.²¹

Ende Januar 2021 nahmen die Staaten einen zweiten Anlauf zum Review von ECOSOC und HLPF. Die neuen Ko-Fazilitatoren, die Botschafter Österreichs und Senegals, wollen die Verhandlungen bis Ende März 2021 abschließen.²² Es bleibt abzuwarten, inwiefern sich die bislang diskutierten Aspekte und die entsprechenden Konfliktlinien aus dem ersten Anlauf auch im zweiten wieder zeigen werden.

ECOSOC und HLPF Review: Bisherige Themen und Konfliktlinien

Im Frühjahr 2020 führten die UN-Botschafter Georgiens und Benins als Ko-Fazilitatoren die Verhandlungen an. Leider zeigten sie im Zuge der Verhandlungen wenig Interesse an einer breiten Beteiligung nicht-staatlicher Akteure. Dabei hatte die Zivilgesellschaft im Vorfeld großes Interesse an den Verhandlungen signalisiert, unter anderem in Form von mehreren Veranstaltungen und Positionspapieren mit ehrgeizigen Vorschlägen.²³ Bei einem Retreat im November 2019 hatten viele der staatlichen und nichtstaatlichen Teilnehmer*innen für die Stärkung des HLPF plädiert.²⁴ Auf Basis eines Expert*innen-Workshops im Dezember 2019 in New York erarbeiteten auch wir einige konkrete Vorschläge.²⁵ Schließlich zogen auch die Teilnehmer*innen eines zweitägigen Expert Group Meetings, veranstaltet durch UN-DESA, Lehren aus dem ersten HLPF-Zyklus und formulierten Empfehlungen.²⁶ Unter den Mitgliedstaaten setzte vor allem Mexiko starke Akzente in Form eines informellen Papiers, das das Land als Chair der Freundesgruppe für die freiwilligen Staatenberichte (Voluntary National Reviews, VNRs) und die Follow-up und Review-Prozesse des HLPF erarbeitet hatte – allerdings ohne dass das Papier von der Gruppe als Ganzes getragen wurde.

19 https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2020doc/Co-facilitators_remarks_8_Apr_20.pdf

20 <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/05/HLPF-ECOSOC-Review-with-MS-inputs-21-May.pdf>

21 <https://undocs.org/en/A/RES/74/298>

22 <https://www.un.org/pga/75/2020/12/15/ecosoc-hlpf-review/>

23 Vgl. Forus (2019); Obenland (2019).

24 Retreat "The Future of the HLPF: Reflections and Next Steps", am 1. November 2019 auf Einladung durch die UN-Vertretung Norwegens (ECOSOC-Präsidentschaft) und die UN-Foundation.

25 Vgl. Beisheim (2020a).

26 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25424Summary_of_EGM_on_HLPF_Review_34_December.pdf

Mexiko unterbreitete in dem Papier Vorschläge, wie der Zyklus des HLPF und das Zusammenspiel mit dem Jahresprogramm des ECOSOC verändert werden könnten, so dass hinreichend Zeit wäre, um über fünf Jahre die VNRs *aller* UN-Mitgliedstaaten zu hören und jedes Jahr *alle* 17 SDGs zu behandeln.

Als die Verhandlungen dann im Januar 2020 starteten, kristallisierte sich die Frage des jährlichen sog. „Clustering“ von SDGs rasch als eine der stärksten Konfliktlinien heraus. In seinem ersten Zyklus hatte das HLPF jährlich unter einem Thema getagt und eine Auswahl von sechs bis sieben SDGs in den Fokus seiner Überprüfung gestellt (wobei SDG 17 jährlich betrachtet wurde). Einige Mitgliedsstaaten, am vehementesten vertreten durch Mexiko, halten diesen Cluster-Ansatz für zu silohaft. Andere sind wiederum der Überzeugung, dass nur so eine vertiefende Überprüfung der SDGs möglich sei und die Teilnahme relevanter sektorspezifischer Akteure sichergestellt werden könne, eine der großen Errungenschaften des HLPF. Als möglichen Kompromiss hatten wir im Rahmen des bereits genannten Workshops die Betrachtung einiger Fokus-SDGs unter Einbeziehung aller relevanten Zusammenhänge zu anderen SDGs vorgeschlagen.²⁷

Ein weiterer großer Konfliktpunkt waren die *Beteiligungsrechte nicht-staatlicher Akteure*, sowohl beim HLPF, als auch im Rahmen des Reviews. Die Mitgliedstaaten hatten 2013 in der Resolution zum HLPF vergleichsweise weitreichende Beteiligungsrechte nichtstaatlicher Akteure festgelegt.²⁸ Zu Beginn der Verhandlungen zeichnete sich ab, dass einige Mitgliedsstaaten, darunter Russland und die G77+China, versuchen würden, diese Rechte durch die Einführung der sogenannten „non-objection“ Klausel zu untergraben. Sollte diese Klausel für das HLPF eingeführt werden, würde das eine starke Einschränkung der Beteiligungsrechte nichtstaatlicher Akteure bedeuten, da sie nur dann teilnehmen dürften, wenn zu Beginn der Sitzung kein Mitgliedsstaat dem widerspricht.²⁹ Eine Vielzahl von Mitgliedstaaten lehnte zudem die formellere Beteiligung nichtstaatlicher Akteure am Review von ECOSOC und HLPF ab.

Diese beiden Punkte, das jährliche SDG-Clustering und die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure, erschwerten die Einigung auf eine Resolution, selbst als diese bereits stark abgespeckt war. Letztendlich konnte eine Übereinkunft getroffen werden, es wurden jedoch für 2021 mehr SDGs als in den Vorjahren für eine Überprüfung bestimmt (SDGs 1, 2, 3, 8,

27 <https://www.swp-berlin.org/projekte/hochrangiges-politisches-forum-zu-nachhaltiger-entwicklung-hlpf/>

28 <https://undocs.org/A/RES/67/290>, para. 15

29 <https://www.ishr.ch/news/new-report-backlash-against-civil-society-access-and-participation-united-nations>

10, 12, 13, 16 und 17).³⁰ Die Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren am Review wurde hingegen ersatzlos aus der Resolution gestrichen, nachdem Russland und die G77+China das Schweigen unter anderem diesbezüglich gebrochen hatten.³¹ Strittig waren darüber hinaus alte Formulierungskonflikte innerhalb der UN zu „grüner“ Entwicklung, die in Bezug auf COVID-19 Maßnahmen und das Plädoyer für ein „green recovery“ wieder zum Vorschein kamen.

Andere Konfliktthemen wurden nach der Verschiebung der Verhandlungen bislang nicht weiter diskutiert. Das gilt etwa für stärkere *Rechnungspflichtigen der Mitgliedstaaten* oder Vorgaben zu den VNRs. Unklar ist auch, wie es mit dem Abschlussdokument des HLPF, der *Ministererklärung*, weitergehen soll. Sie wird vor dem jährlichen HLPF verhandelt und kann deshalb die Ergebnisse des HLPF gar nicht aufgreifen. Zudem bewies die – im Zuge der Verhandlungen aufgrund politischer Differenzen unter den Mitgliedstaaten letztendlich stark verwässerte – Erklärung bislang wenig Mehrwert. Eine Vielzahl der Mitgliedsstaaten ist unzufrieden mit dem Status quo: Einige plädieren für die komplette Abschaffung der Ministererklärung, während andere sie wiederum als nützliches Mittel für politische Aufmerksamkeit und Anreiz für die Teilnahme hochrangiger politischer Vertreter*innen sehen. Im Juni 2020 kamen dann zum abgespeckten ECOSOC und HLPF Review die – wie in den Vorjahren schwierigen – Verhandlungen zur Ministererklärung des HLPF 2020 hinzu, die erstmals im virtuellen Raum geführt wurden.

Digitale Höhen und Tiefen im Sommer 2020

Die ab April 2020 digital geführten Verhandlungen zum Review und zur Ministererklärung haben sich nicht nur politisch, sondern auch technisch-bedingt als schwierig erwiesen. Ähnlich wie auch an anderen Stellen wirkt die Pandemie wie ein Brennglas, bestehende Schwächen und Friktionen wurden noch deutlicher erkennbar. Im virtuellen Raum werden informelle Absprachen erschwert, die bei konfliktreichen Verhandlungen unabdinglich sind.³² Insbesondere die fehlende Möglichkeit, Resolutionen oder Erklärungen notfalls digital über einen Mehrheitsbeschluss zu verabschieden, erschwerte die Verhandlungen – die Mitgliedsstaaten hatten sich im ECOSOC nur auf die Verwendung des „Schweigeverfahrens“ einigen können.³³

30 <https://undocs.org/en/A/RES/74/298>, para. 4

31 <https://sdg.iisd.org/news/hlpf-2021-to-focus-on-nine-sdgs-linked-to-pandemic-recovery/>

32 Vgl. Vimont (2020).

33 Bei diesem Abstimmungsverfahren gilt eine Entscheidung als stillschweigend angenommen, wenn ihr kein Land innerhalb einer festgesetzten Frist aktiv widerspricht, d.h. das Schweigen bricht (vgl. <https://www.globalpolicy.org/en/publication/un-monitor-covid-19-un-silence-procedure> und <http://sdg.iisd.org/news/un-bodies-formalize-silence-procedure-for-decision-making-during-pandemic/>).

Auch besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten in virtuellen Formaten ihre Positionen schneller erhärten oder die Schwächen des virtuellen Raums ausnutzen, um Institutionen zu untergraben.³⁴ Und so konnte zum ersten Mal seit Bestehen des HLPF die Ministererklärung 2020 nicht verabschiedet werden.³⁵ Dies scheiterte unter anderem am Streit um die Formulierungen zu Selbstbestimmungsrechten in besetzten Gebieten (vor allem in den palästinensischen Gebieten), ein bereits aus den Vorjahren bekanntes Konfliktthema der Ministererklärung.³⁶

Abgesehen davon war es bemerkenswert, dass das HLPF 2020 nach Beginn der Pandemie als erstes voll virtuelles UN-Treffen mit universeller Beteiligung über die vollen acht Tage mehr oder weniger wie geplant stattfinden konnte, inklusive der 47 VNRs. Trotz der üblichen technischen Probleme kann dies als Erfolg bezeichnet werden. Auch die informellen Bestandteile des HLPF, etwa die Side Events, wurden an das virtuelle Format angepasst. Inhaltlich wurde im Rahmen des HLPF 2020 das Leitbild „build back better“ bzw. „recover better“ als Antwort auf COVID-19 etabliert. Virtuelle Formate können also im multilateralen Rahmen durchaus funktionieren.³⁷ Gleichzeitig gab es auch kritische Stimmen, die etwa ein Fernbleiben hochrangiger politischer Vertreter*innen oder die mangelnden Möglichkeiten für eine Konsensfindung, für Paketdeals oder für die Interaktion politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure beklagten.³⁸ Zukünftig sollten Stärken und Schwächen virtueller Formate für multilaterale Dialoge und Verhandlungen abgewogen und nach Lösungen für letztere gesucht werden. Das sollte auch beim Wiedereinstieg in die Verhandlungen zum HLPF Review 2021 bedacht werden.

Blick nach vorn: Vernetzter Multilateralismus

Im zweiten Anlauf sollten sich die Mitgliedstaaten nochmals grundsätzlich fragen, was sie mit den Reformen von ECOSOC und HLPF eigentlich erreichen wollen. Dabei wäre es hilfreich, eine *gemeinsame Vision* für den ECOSOC und das HLPF zu entwickeln, um dann Reformvorschläge im Sinne von „form follows function“ zu erarbeiten. UN-Generalsekretär António Guterres sprach sich seit seinem Amtsantritt immer wieder für einen „networked multilateralism“ aus, also für einen *vernetzten Multilateralismus*.³⁹ Jüngst hat er diese Vision wieder in seinen Reden zur Feier der 75. UN-Generalversammlung und im Bundestag

34 Vgl. Liechtenstein (2020).

35 <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/will-multilateralism-get-an-action-plan/>

36 Vgl. Beisheim (2018).

37 Vgl. Wagner/Allan (2020).

38 Vgl. Ballmaier/Focke (2020).

39 <https://www.un.org/press/en/2019/sgsm19746.doc.htm>

angepriesen.⁴⁰ Nur so könne man einer miteinander verbundenen Welt gerecht werden. Die COVID-19 Pandemie habe die Fragilität der Welt offengelegt, mit einem vernetzten Multilateralismus könne multilaterales Handeln effektiver und resilienter werden, insbesondere im Hinblick auf die von den UN-Mitgliedstaaten ausgerufene Dekade des Handelns für die Agenda 2030 und die SDGs.⁴¹

Für den ECOSOC und HLPF Review würde es sich lohnen, den Ansatz eines vernetzten Multilateralismus mit der UN im Zentrum weiterzudenken. Als inhaltlicher Bezugspunkt bietet sich die Agenda 2030 an, in der die Mitgliedstaaten ihren Willen bekräftigt haben, multilaterales Handeln integrativer (*integrated solutions*) und inklusiver (*leave no one behind*) gestalten zu wollen. Das wurde aber bislang nicht überzeugend umgesetzt. Im Rahmen eines vernetzten Multilateralismus sollten daher insbesondere diese zwei Qualitäten der zukünftigen Arbeit der UN im Fokus stehen:

Erstens sollten komplexe Probleme *integrierter* bearbeitet werden, um sektorübergreifend alle relevanten Wechselwirkungen zu berücksichtigen und dadurch bestmöglich Synergien nutzen und Zielkonflikte auflösen zu können. Der Global Sustainable Development Report 2019 zeigt eindrücklich auf, wie wichtig dies ist, wenn Ziele zum Schutz globaler Güter effektiv und effizient erreicht werden sollen.⁴²

Zweitens sollten dafür *inklusive* alle relevanten Akteure sektorübergreifend mobilisiert werden. Und in der dann folgenden Zusammenarbeit muss die UN ihre Netzwerkfähigkeiten deutlich verbessern – sowohl intern als auch mit externen Unterstützern.

ECOSOC und HLPF als Netzwerkknoten

Dass das HLPF eine besonders innovative Keimzelle für einen vernetzten Multilateralismus ist, haben wir eingangs bereits beschrieben: Die offiziellen Panels, die freiwilligen Staatenberichte, die Parallelforen und Side Events – nirgendwo sonst wird im UN-System derart thematisch integriert und inklusiv gearbeitet.

Der ECOSOC ist aufgrund seiner Koordinierungsfunktionen ebenfalls ein wichtiger Netzwerkknoten; oder besser gesagt: er könnte es sein,

40 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-09-21/secretary-generals-remarks-general-assembly-ceremony-marking-the-75th-anniversary-of-the-united-nations-bilingual-delivered-scroll-down-for-all-english-and-all-french>; https://www.bundestag.de/resource/blob/814292/e46365498fd04f34a0f3e3d5b9e3538e/kw51_guterres_rede-data.pdf

41 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

42 <https://sustainabledevelopment.un.org/gsd2019>

wenn er nicht so fragmentiert und verkrustet wäre.⁴³ In den ersten Verhandlungen zum ECOSOC und HLPF Review kam der ECOSOC so gut wie nicht vor. Die ehemalige ECOSOC-Präsidentin Inga Rhonda King hatte in einer Anhörung einige Erfahrungen zur Diskussion gestellt.⁴⁴ Die Mitgliedstaaten hatten danach schriftlich ihre Positionen zum ECOSOC-Review eingereicht. Die G77+China forderte getrennte Resolutionen zum HLPF und ECOSOC und so reichten die meisten Länder/-gruppen auch separate Papiere ein. Nur Mexiko, Norwegen und Korea bemühten sich, einige integrierte Ideen zu entwickeln. Ohnehin ist das Verhältnis zwischen ECOSOC und HLPF umstritten. Hier spiegeln sich alte, ungeklärte Konflikte hinsichtlich des Status des HLPF wider: Einige fordern vehement, am Vorrang des ECOSOC als Hauptorgan der UN festzuhalten. Für sie ist das Forum lediglich eine „Plattform“ für den informellen Austausch zwischen Staatenvertreter*innen, um den ECOSOC zu informieren, der dann ggf. weitere Beschlüsse fasst. Andere sehen das HLPF – angesichts der universellen Mitgliedschaft und hochrangigen Teilnehmer*innen aus den Mitgliedstaaten – vielmehr als eine Art Spitzengremium („apex body“), um politische Leitlinien für die weitere Umsetzung der Agenda 2030 zu vereinbaren, die dann auch für die Arbeit des ECOSOC verbindlich sein könnten.⁴⁵

Es wird interessant sein zu sehen, ob der ECOSOC im zweiten Review-Anlauf mehr Aufmerksamkeit erhalten wird. Das Mandat des ECOSOC könnte im Kontext der Antwort der UN auf die COVID-19 Pandemie „Recover better“ an Bedeutung gewinnen. Außerdem fordert der aktuelle ECOSOC-Präsident stärkere Mechanismen für die Entwicklung und den Transfer von Technologien und Innovationen. Das ist vor allem den Schwellenländern wichtig. So hat er einen Vorschlag für eine „sustainable infrastructure investment facility“ vorgelegt.⁴⁶ Eine Frage wäre, wie diese sinnvoll mit dem bestehenden UN Technology Facilitation Mechanism (TFM) und dem dazugehörigen Science, Technology and Innovation Forum for the Sustainable Development Goals (STI Forum) und schließlich auch dem HLPF verknüpft werden könnte.

Für die Vision eines vernetzten Multilateralismus ist auch relevant, dass der ECOSOC für die Zusammenarbeit der UN mit nichtstaatlichen Akteuren zuständig ist. Er beheimatet den NGO-Ausschuss, in dem die UN-Mitgliedstaaten über den Konsultativstatus nichtstaatlicher Organisationen bei der UN entscheiden. Die Agenda 2030 und das Mandat des HLPF setzen auf breite Beteiligung gesellschaftlicher Akteure bei

43 Vgl. Rosenthal (2005).

44 <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/02/HLPF-ECOSOC-Review-Thematic-Meetings.pdf>

45 Vgl. Beisheim (2020b).

46 <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/president/2021/statement-ecosoc-president-14-october-2020.pdf>

der Umsetzung der SDGs. Die Aktivitäten des NGO-Ausschusses sollten dem nicht entgegenstehen – eine Gefahr, wenn man den Ausschuss Staaten mit zweifelhafter Reputation hinsichtlich zivilgesellschaftlicher Partizipation überlässt. Ebenso sind beim ECOSOC diverse Mechanismen für sogenannte Multi-Stakeholder-Partnerschaften angesiedelt, die die UN gezielter mitgestalten und nachhalten sollten.⁴⁷ Der „Partnership Accelerator“ und eine Online-Plattform sind zaghafte erste Schritte in diese Richtung, reichen aber bei weitem nicht aus. Um sinnvolle Verbindungen zu multilateralen Prozessen zu entwickeln, geleitet durch multilateral vereinbarte Prinzipien und Regeln, muss die Infrastruktur der UN hier deutlich besser werden.⁴⁸ Das UN Büro für Partnerschaften (UNOP) oder das alljährliche ECOSOC Partnership Forum konnten das bislang nicht leisten. Auch das HLPF soll qua Mandat eine „Plattform für Partnerschaften“ anbieten. Statt einer weiteren Plattform, die Partnerschaftsinitiativen lediglich eine Bühne bietet, wäre es sinnvoller, einen kohärenten und wirkungsvollen UN-Ansatz zu Partnerschaften zu entwickeln.

Die UN für den vernetzten Multilateralismus fit machen

Jüngst haben die UN-Mitgliedstaaten in ihrer Politischen Erklärung zum 75. Jubiläum der UN bestätigt, dass zur effektiven Bearbeitung der aktuellen, miteinander verknüpften Herausforderungen der Multilateralismus wiederbelebt und inklusive Partnerschaften gefördert werden sollen. Die Agenda 2030 soll dafür als „roadmap“ dienen.⁴⁹ Wenn sie diese Erklärung ernst meinen, sollten die Mitgliedstaaten Reformen angehen, die die UN für einen vernetzten Multilateralismus fit machen.

Der aktuelle Review von ECOSOC und HLPF bietet den UN-Mitgliedstaaten die Gelegenheit, die genannten Andockstellen, die sowohl der ECOSOC als auch das HLPF für einen vernetzten Multilateralismus bieten, weiterzuentwickeln. So könnten sie überlegen, die Vorteile beider Foren zu kombinieren: Das HLPF, das eine Vielzahl an hoch motivierten Teilnehmer*innen aus allen Mitgliedstaaten anzieht, jedoch in Mandat und Dauer eingeschränkt ist, und der ganzjährig tagende ECOSOC mit seinem weitreichenden Mandat und Apparat als Hauptorgan der UN mit Vertretern aus 54 Mitgliedstaaten. Der verknüpfte Review bietet die Chance, das Zusammenspiel von ECOSOC- und HLPF-Prozessen weiter zu verbessern. Jenseits der vorliegenden generellen Positionen bedarf es dafür operativer Vorschläge und vor allem stärkerer Anstrengungen für eine Konsensfindung als im ersten Anlauf im Frühjahr 2020.

47 Vgl. Beisheim/Ellersiek (2017).

48 Vgl. Beisheim/Simon (2016).

49 <https://undocs.org/en/A/RES/75/1>

Darüber hinaus wäre zu hoffen, dass die Mitgliedstaaten mittelfristig grundlegendere Reformen des ECOSOC und HLPF angehen. Ein beherzogter Umbau des ECOSOC in Richtung eines UN Sustainable Development Councils⁵⁰ und UN Sustainable Development Systems,⁵¹ verbunden mit einem effizienteren Zusammenspiel des ECOSOC mit einer revitalisierten Generalversammlung, mag im Moment nicht realisierbar sein. Die Beharrungskräfte im UN-System sind enorm und das Interesse an weitreichenden effektiven Reformen bei vielen Mitgliedstaaten aus unterschiedlichen Gründen aktuell beschränkt. Gerade deshalb könnte es sinnvoll sein, die UN in Richtung eines vernetzten Multilateralismus weiterzuentwickeln, um existierende Synergien und Koalitionen bestmöglich bereits jetzt nutzen zu können und um für weitere Reformen vorbereitet zu sein, sollte das politische Momentum dafür kommen. Die Baustellen werden der UN nicht ausgehen.

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

Felicitas Fritzsche ist Forschungsassistentin in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Literatur

Ballmaier, Mira/Focke, Jürgen (2020): Digitales HLPF 2020: Chance vertan. VENRO Blog.
<http://blog.venro.org/hlpf-2020-rueckwaerts-gewandt-statt-building-back-better/>

Beisheim, Marianne (2020a): Reviewing the HLPF's "format and organizational aspects" – what's being discussed? Assessing current proposals under debate. Working Paper FG08/01. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_Beisheim_Reviewing_the_HLPf_s_200205.pdf

Beisheim, Marianne (2020b): UN Reforms for the 2030 Agenda: An interim assessment of the High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) and its current Review. Utrecht Global Goals Conference Paper.
https://globalgoalsproject.eu/globalgoals2020/wp-content/uploads/2020/06/GlobalGoals2020_Beisheim.pdf

Beisheim, Marianne (2020c): UN@75: Weder versammelt noch vereint. Die UN, die wir brauchen für die Zukunft, die wir wollen, SWP-Aktuell 2020/A 90, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
<https://www.swp-berlin.org/publikation/75-jahre-un-weder-versammelt-noch-vereint/>

Beisheim, Marianne (2018): UN-Reformen für die 2030-Agenda – Sind die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF »fit for purpose«? SWP-Studie 2018/S 22. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
<https://www.swp-berlin.org/publikation/un-reformen-fuer-die-2030-agenda/>

⁵⁰ Vgl. Stakeholder Forum (2020).

⁵¹ <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/qcpr/ita-findings-and-conclusions-16-jun-2016.pdf>

Beisheim, Marianne/Bernstein, Steven (2020): Matching the HLPF's Ambition to Performance: Prospects for the Review. International Institute for Sustainable Development.
<http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/matching-the-hlpfs-ambition-to-performance-prospects-for-the-review/>

Beisheim, Marianne/Ellersiek, Anne (2017): Partnerships for the 2030 Agenda for Sustainable Development – Transformative, Inclusive and Accountable? Research Paper 14. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
<https://www.swp-berlin.org/en/publication/partnerships-for-the-2030-agenda-for-sustainable-development/>

Beisheim, Marianne/Fritzsche, Felicitas (2021): Für einen vernetzten Multilateralismus. Peacelab-Blog zum Weißbuch Multilateralismus.
<https://peacelab.blog/2021/01/fuer-einen-vernetzten-multilateralismus>

Beisheim, Marianne/Simon, Nils (2016): Multi-stakeholder partnerships for implementing the 2030 Agenda: Improving accountability and transparency. Analytical Paper for the 2016 ECOSOC Partnership Forum.
<https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2016doc/partnership-forum-beisheim-simon.pdf>

Brühl, Tanja (2019): Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen? In: Vereinte Nationen 1/2019.
https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_2019/Heft_1_2019/02_Bruehl_VN_1-19_2-7-2019.pdf

Faye, Leone/Lynn, Wagner (2020): The SDGs Bring Focus for 'We the Peoples' of the United Nations. International Institute for Sustainable Development.
<http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/the-sdgs-bring-focus-for-we-the-peoples-of-the-united-nations/>

Forus (2019): The review of the HLPF as an opportunity to strengthen multi-stakeholder participation & improve SDG implementation.
<https://forus-international.org/en/resources/73>

Hüfner, Klaus/Martens, Jens (2000): UNO-Reform zwischen Utopie und Realität. Vorschläge zum Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen. Frankfurt am Main/Berlin/Bern: Peter Lang (Internationale Beziehungen, Band 6).

Liechtenstein, Stephanie (2020): How COVID-19 Has Transformed Multilateral Diplomacy.
<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28801/how-covid-19-has-transformed-multilateral-diplomacy>

Obenland, Wolfgang (2019): Das High-level Political Forum on Sustainable Development. Reformoptionen und –notwendigkeiten. Bonn: Global Policy Forum.
https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Arbeitspapier_HLPF_online.pdf

Rosenthal, Gert (2005): The Economic and Social Council of the United Nations – an Issues Paper. No. 15. New York: Friedrich Ebert Stiftung.
<https://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50091.pdf>

Stakeholder Forum (2020): The Future of the High-level Political Forum: Fit for Purpose?
<https://stakeholderforum.org/wp-content/uploads/2020/09/SDG-2030-Series-Report-No-1-The-Future-of-the-High-level-Political-Forum-Fit-for-Purpose-Sept-2020.pdf>

Vimont, Pierre (2020): Diplomacy During the Quarantine: An Opportunity for More Agile Craftsmanship.
<https://carnegieeurope.eu/2020/09/02/diplomacy-during-quarantine-opportunity-for-more-agile-craftsmanship-pub-82559>

Wagner, Lynn/Allan, Jennifer (2020): How Multilateralism Handles a Pandemic. International Institute for Sustainable Development/Earth Negotiations Bulletin.
<https://iisd.cmail19.com/t/ViewEmail/i/F2B33A541753D5672540EF23F30FEDED/35BAF3F89982C39F0367819F23434F99>

Die Global Governance-Lücke im Steuerbereich schließen: Plädoyer für eine zwischenstaatliche Steuerkommission der Vereinten Nationen

Bodo Ellmers und Tove Maria Ryding

Ein effektives System der Steuererhebung ist eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren eines Staatswesens, für die Bereitstellung öffentlicher Güter und für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung. Durch die Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten hat sich in den letzten Jahrzehnten eine zunehmende Diskrepanz ergeben: Besteuerung findet weiterhin auf nationaler Ebene statt, doch einige Wirtschaftsakteure operieren grenzüberschreitend, ganz besonders multinationale Unternehmen.

Damit ist vor allem das System der Unternehmensbesteuerung in eine Schieflage geraten. Multinationale Unternehmen, die durch ihre Subunternehmen eine Präsenz in verschiedenen Ländern haben, nutzen die Situation zu ihrem finanziellen Vorteil aus. Heutzutage findet fast die Hälfte des Welthandels innerhalb multinationaler Unternehmen statt, von einem Subunternehmen zum anderen innerhalb desselben Konzerns. Die internen Verrechnungspreise sind keine Marktpreise, sondern werden vom Konzern selbst festgelegt. Damit bietet sich die Möglichkeit, die Preise so zu manipulieren, dass die Unternehmensgewinne in demjenigen Land anfallen, in dem die Steuersätze am niedrigsten sind, um so die Steuerlast zu drücken. Weitere Möglichkeiten zur Manipulation ergeben sich zum Beispiel durch Patentzahlungen an Subunternehmen oder durch interne Kredite zu überhöhten Zinssätzen.¹

In der EU hat vor allem das Beispiel Apple Aufmerksamkeit erregt.² Apple ist allerdings kein Einzelfall. Die „Steuroptimierung“ durch transnationale Konzerne hat System. Die Länder des globalen Südens haben häufig noch größere Probleme als die Industrieländer, dem Gebaren der Konzerne Herr zu werden. Dies einerseits, weil Unternehmensbesteuerung nach dem derzeitigen Regelwerk hoch komplex ist,

1 Vgl. Ocampo (2018).

2 Vgl. Netzwerk Steuergerechtigkeit (2020).

und sie dem Heer an Steuerberater*innen und Consultancy-Firmen, das die Unternehmen berät, meist wenig entgegenzusetzen haben. Andererseits aber auch, weil das rudimentäre multilaterale Regelwerk zur Unternehmensbesteuerung – bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ausgehandelt – tendenziell die Länder bevorzugt, in denen transnationale Konzerne ihren Hauptsitz haben (die sogenannten *host countries*). Dies geschieht zum Nachteil jener Länder, in denen die Konzerne operieren und die die Quelle für einen Teil ihrer Umsätze und Gewinne sind (die *source countries*). Die Länder des globalen Südens fallen überwiegend in die letzte Kategorie, die reichen OECD-Mitgliedsstaaten in die erste Kategorie.

Die Folgen dieser Global Governance-Lücke sind fatal: Auf der einen Seite hat es zu einem ruinösen Steuerwettbewerb zwischen verschiedenen Nationen geführt. In einem Abwertungswettkampf haben Regierungen Unternehmenssteuersätze wieder und wieder gesenkt, um einen Teil des Steuerkuchens abzubekommen. Einige Länder haben sich mit Steuersätzen nahe Null gleich ganz als Steueroasen etabliert oder handeln mit größeren Unternehmen über so genannte *sweetheart deals* Vorzugskonditionen bei der Besteuerung aus. Unternehmenssteuern brechen damit als Säule der Staats- und Entwicklungsfinanzierung immer mehr weg.³

Doch die Global Governance-Lücke bietet darüber hinaus zahlreiche Möglichkeiten zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, also dazu, selbst die niedrigen Steuersätze nicht zu zahlen. Auch reiche Privatpersonen nutzen die Steuerkonkurrenz und Regulierungslücken aus. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs seit den 1980er-Jahren macht es ihnen leicht, ihr Vermögen in Steueroasen und Schattenfinanzzentren zu verstecken. Das bei der UN eingerichtete Expertenpanel zu Financial Accountability, Transparency and Integrity (FACTI) hat in seinem im September 2020 veröffentlichten Zwischenbericht darauf hingewiesen, dass der gewaltige Betrag von sieben Billionen US-Dollar an Privatvermögen derzeit in Steueroasen versteckt wird, und sich damit weitgehend der Besteuerung – und der Finanzierung öffentlicher Güter – entzieht.⁴

Es ist offensichtlich, dass eine globalisierte Wirtschaft auch eines effektiven multilateralen Regelwerks zur Besteuerung bedarf. Dazu gehören auch multilaterale Institutionen, die dieses Regelwerk erst aushandeln und anschließend verwalten. Im Rahmen der Vereinten Nationen wurde die Notwendigkeit, dass multilaterale System im Bereich Steuern auszubauen, insbesondere in den Erklärungen der drei Internationalen Konferenzen zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (2002), Doha (2008) und Addis Abeba (2015) anerkannt – allerdings aufgrund

3 Vgl. Eurodad et al. (2017), S. 4.

4 Vgl. FACTI (2020), S. V.

politischer Widerstände nicht in konkrete Beschlüsse und institutionelle Innovationen umgesetzt.

Im Folgenden legen wir zunächst in zehn Punkten systematisch dar, warum die Schaffung eines effektiven multilateralen Regelwerks zentral für Steuergerechtigkeit und für die Steuererhebung allgemein ist, und damit auch ein zentraler Baustein bei der Umsetzung der Agenda 2030, die ohne hinreichende Steuereinnahmen in keinem Land finanziert werden kann. Anschließend setzen wir uns kritisch mit den derzeitigen plurilateralen Verhandlungen im Rahmen des sogenannten Inclusive Frameworks bei der OECD auseinander und begründen, warum eine UN-Steuerkommission der beste Ort zur globalen Regelsetzung im Bereich Steuern ist. Abschließend definieren wir einige zentrale Kriterien für die Ausgestaltung einer UN-Steuerkommission.

Zehn Gründe für eine zwischenstaatliche UN-Steuerkommission

1. Ein kohärentes multilaterales System schaffen

Obwohl die Steuervermeidung und -hinterziehung durch transnationale Konzerne und vermögende Privatpersonen ein globales Problem ist, gibt es dafür bislang keine kohärente globale Lösung. Das internationale Steuersystem besteht derzeit aus einer Vielzahl von teils mehr, teils weniger verbindlichen Richtlinien und Standards, die zu einem komplizierten Geflecht aus Tausenden von unterschiedlichen nationalen und regionalen Regelungen und bilateralen Steuerabkommen geführt haben. Die Aushandlung eines multilateral vereinbarten und global einheitlichen Systems ist der einzige Weg, um die Komplexität, Inkonsistenz und Unstimmigkeiten zu beseitigen, die heute in der internationalen Steuerpolitik bestehen. Eine zwischenstaatliche UN-Steuerkommission ist ein entscheidender erster Schritt zu diesem Ziel.

2. Zusammenarbeit nationaler Steuerverwaltungen verbessern

Um grenzüberschreitende Steuerhinterziehung zu unterbinden, benötigen die Steuerverwaltungen Zugang zu einer Vielzahl relevanter Informationen, zum Beispiel über Briefkastenfirmen, über Bankkonten, oder allgemein über wirtschaftliche Aktivitäten ihrer Bürger*innen und der in ihrem Land beheimateten multinationalen Konzerne, die in anderen Ländern stattfinden. Ein kohärentes multilaterales System würde es den nationalen Steuerverwaltungen erleichtern, grenzüberschreitend zu kommunizieren und zu kooperieren.

3. Unilaterale Maßnahmen unnötig machen

Einzelne Regierungen haben eine Vielzahl von unilateralen Maßnahmen eingeführt, um die Erosion ihrer Steuerbemessungsgrundlage zu stoppen oder zumindest zu reduzieren. Dazu gehören die Erstellung schwarzer Listen von Steueroasen, die Erhebung von Sonderabgaben und Strafsteuern sowie spezielle Transparenzanforderungen bei Finanztransfers und Unternehmensberichterstattung. Die Abwesenheit eines multilateralen Steuersystems hat zu einer Inflation unilateraler Maßnahmen geführt. Nur eine globale Lösung bietet allen Staaten eine echte Alternative zu unilateralen Maßnahmen.

4. Unterbietungswettlauf beenden

Der Wettbewerb um private Investitionen treibt Regierungen derzeit dazu, in einem destruktiven Unterbietungswettlauf (*race to the bottom*), Steuersätze generell zu senken oder Steueranreize und andere schädliche Steuerpraktiken einzuführen. Solche Maßnahmen reduzieren den sozialen Nutzen privater Investitionen, sie kosten Staatshaushalte weltweit viele Milliarden Euros infolge entgangener Steuereinnahmen. Durch effektive globale Zusammenarbeit kann dieser Abwärtstrend umgekehrt werden.

5. Geschäftsumfeld verbessern

Ein klares, einheitliches und vorhersehbares globales Regelwerk ist aber auch gut für die Wirtschaft. Die Tätigkeit multinational operierender Unternehmen in zahlreichen unterschiedlichen, uneinheitlichen nationalen Steuersystemen führt derzeit zu hohem Verwaltungsaufwand, Rechtsunsicherheit und erheblichen Risiken. Ein globales System ist daher für private Unternehmen effizienzsteigernd, senkt Verwaltungskosten und schafft Investitionssicherheit.

6. Faire Wettbewerbsbedingungen schaffen

Derzeit besteht die Gefahr, dass Regierungen abgestraft werden, wenn sie Steuerschlupflöcher schließen und größere Transparenz von Unternehmen und wohlhabenden Einzelpersonen einfordern. Das ist einerseits ein klassisches „first mover“-Problem, das Innovationen verhindert, da kein Staat voranpreschen will, ohne dass die anderen mitziehen. Andererseits hat dies zur Einführung von zahlreichen Sonderregelungen und Schlupflöchern für international mobile Wirtschaftsakteure geführt. Damit ermöglichen es nationale Regierungen reichen Personen und mächtigen transnationalen Konzernen, ihre Steuerlast zu mindern. Dagegen müssen rein national operierende Unternehmen – also die meisten kleinen und mittelständischen Unternehmen – und normale Bürger*innen ihre Steuern in voller Höhe bezahlen. Durch multi-

laterale Verhandlungen können sich die Regierungen auf koordinierte Maßnahmen von globaler Reichweite einigen, was derartige Sonderregelungen unnötig macht und damit durch mehr Steuergerechtigkeit auch für faire Wettbewerbsbedingungen sorgt.

7. Doppelbesteuerung und Nicht-Besteuerung reduzieren

Die Komplexität der zahlreichen verschiedenen nationalen Steuersysteme, sowie die Inkohärenz zwischen ihnen, sind der Hauptgrund dafür, dass bei einigen Akteuren die Einkommen doppelt besteuert werden, wenn sie grenzüberschreitend aktiv sind, während sie bei anderen überhaupt nicht besteuert werden. Nur eine globale Regelung kann diesen Problemen ein Ende setzen.

8. Faires und konsequentes Vorgehen gegen Steueroasen

Derzeit versuchen viele Länder, ihre Steuerbasis zu schützen, indem sie andere Länder auf nationale oder regionale „schwarze Listen“ setzen und sanktionieren. Kriterien für solche Listen sind meist unklar oder werden uneinheitlich angewandt. So sind beispielsweise die Mitgliedstaaten der Europäischen Union von der schwarzen Liste der EU ausgenommen.⁵ Und dies, obwohl es in mehreren EU-Mitgliedstaaten eine ganze Vielzahl schädlicher Steuerpraktiken gibt oder großzügige Regelungen zum Steuergeheimnis und finanzieller Intransparenz allgemein von Unternehmen und reichen Einzelpersonen zur Steuervermeidung und -hinterziehung missbraucht werden können.⁶ In der heutigen globalisierten Wirtschaft können Vermögenswerte jedoch schnell von einer Steueroase in eine andere verschoben werden. Daher kann eine willkürliche schwarze Liste zwar für einzelne der politisch ausgewählten Länder sehr belastend sein, wird aber das Problem der Steueroasen insgesamt nicht lösen können. Maßnahmen gegen Steueroasen müssen fair, konsequent und global koordiniert sein, um effektiv zu sein. Ein multilaterales Regelwerk kann auch sicherstellen, dass jene Regierungen, die sich weigern zu kooperieren, mit dem Druck der internationalen Gemeinschaft konfrontiert werden, sich in globale Regelwerke einzufügen.

9. Finanzierung nachhaltiger Entwicklung sicherstellen

Besonders die Bedürfnisse der Länder des globalen Südens kommen bei der Ausgestaltung internationaler Steuerabkommen derzeit zu kurz. Das

5 Die schwarze Liste der EU enthält nur sogenannte Drittländer, also keine EU-Mitgliedsstaaten. Auch können Länder ausgenommen werden, wenn sie mit der EU kooperieren, selbst dann, wenn sie gegenüber anderen Ländern als Steueroasen fungieren. Vgl. Europäische Kommission (2016).

6 Vgl. zu Schattenfinanzzentren allgemein Tax Justice Network (2020) und für einen Überblick zu schädlichen Steuerpraktiken in EU-Mitgliedsstaaten Europäische Kommission (2020).

bedeutet für sie geringere Steuereinnahmen, und damit auch weniger Mittel für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung. Eine bessere Beteiligung der Länder des globalen Südens an der Entwicklung globaler Steuerregeln und -standards kann sicherstellen, dass das globale System auch für ihre Länder funktioniert. Wenngleich die Auswirkungen von Steuervermeidung und -hinterziehung in den armen Ländern der Welt am stärksten zu spüren sind, gehen allerdings auch den reichen Ländern jedes Jahr Milliardenereinnahmen verloren. Ein effektives globales Regelwerk könnte sowohl in Ländern des globalen Südens als auch jenen des globalen Nordens enorme Mengen an zusätzlichen öffentlichen Finanzmitteln mobilisieren. Damit leistet es einen fundamentalen Beitrag dazu, sozialökologische Transformation und Entwicklung allgemein zu finanzieren, und letztendlich die Agenda 2030 und ihre Ziele zu verwirklichen.

10. Bessere Umsetzung ermöglichen

Die Vereinten Nationen besitzen eine besondere Legitimation bei der globalen Regelsetzung dadurch, dass sie eine universale Mitgliedschaft haben, also quasi alle souveränen Staaten der Welt bei UN-Prozessen mit am Verhandlungstisch sitzen. Darüber hinaus gilt in der UN das Prinzip der Staatengleichheit, das ermöglicht, dass alle Mitgliedsstaaten formell gleichberechtigt sind und auf Augenhöhe an Verhandlungen teilnehmen. Vereinbarungen im Rahmen der UN bieten daher die beste Voraussetzung für eine tatsächliche Umsetzung multilateraler Abkommen auf nationaler Ebene – in allen Nationen weltweit. Werden Vereinbarungen dagegen in exklusiven Clubs wie der OECD oder der G20 geschlossen, müssen diese anderen Ländern außerhalb des Clubs erst durch Anreize schmackhaft gemacht oder gar durch Sanktionen aufoktroziert werden. Denn keine Regierung fühlt sich wirklich verpflichtet, Steuerstandards und -normen umzusetzen, die in exklusiven Clubs ausgehandelt wurden, in denen sie nicht willkommen war.

Internationale Verhandlungen werden von den Interessen der reichen Länder dominiert

Wenige Bereiche der Besteuerung werden derzeit überhaupt international verhandelt. Eine Ausnahme ist die Unternehmensbesteuerung. Die Verhandlungen dazu finden derzeit in einem Gremium statt, das als „Inclusive Framework“ bezeichnet wird, und bei der OECD angesiedelt ist, die auch als Sekretariat für die Verhandlungen dient. Trotz des Namens steht das „Inclusive Framework“ nicht automatisch allen Ländern offen.

Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Mitgliedschaft an Bedingungen geknüpft ist.⁷ Zuerst müssen sich die Länder dazu verpflichten, das 2015 verabschiedete Abkommen zu Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) umzusetzen.⁸ Dies ist umstritten, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass über 100 Entwicklungsländer bei der Aushandlung des Pakets ausgeschlossen waren.⁹ Die Verhandlungen folgten einer von der OECD und den G20-Ländern festgelegten Agenda, was zur Konsequenz hatte, dass die Probleme und Interessen der reicheren Länder die Verhandlungen dominierten.¹⁰

Für die Länder des globalen Südens sind auch die hohen administrativen Anforderungen ein Problem, die mit der Umsetzung der BEPS-Regeln verbunden sind. Für Länder mit schwachen Kapazitäten in der Steuerverwaltung ist das hochkomplexe BEPS-Abkommen denkbar ungeeignet. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass es nie für die Bedürfnisse der Entwicklungsländer zugeschnitten wurde. Das macht es nicht einfacher, Länder des globalen Südens dazu zu bringen, sich zu BEPS zu verpflichten. Mittlerweile ist auch die Effektivität des BEPS-Abkommens umstritten, da es zahlreiche Aspekte der Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen nicht gelöst hat.

Jedes Land, das dem Inclusive Framework beitreten möchte, muss sich außerdem verpflichten, einen jährlichen Mitgliedsbeitrag von rund 20.000 Euro an die OECD zu zahlen.¹¹ Das ist insofern erstaunlich, da einige OECD-Mitgliedsstaaten sich mit Blick auf Zusatzkosten gegen die Durchführung von Steuerverhandlungen im Rahmen der UN gewehrt hatten. Nun werden Entwicklungsländer aufgefordert, Gebühren an eine Organisation zu zahlen, der sie formell nicht angehören, anstatt diese Mittel zur Finanzierung eines UN-geführten Prozesses zu verwenden.¹²

Generell ist es höchst umstritten, dass die OECD Gastgeberin und Sekretariat des Inclusive Frameworks ist. Die OECD, die gemeinhin als „Club der reichen Länder“ bezeichnet wird, ist seit über einem halben Jahrhundert federführend bei der Entwicklung der globalen Steuerregeln. Sie hat formell nur 37 Mitgliedstaaten. Das heißt, 156 der 193 Mitgliedsstaaten der UN sind keine OECD-Mitglieder. Die indische Regierung – Indien ist kein OECD-Mitglied – kritisierte in einem kürz-

7 Vgl. OECD (2018).

8 <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

9 Vgl. OECD (2015).

10 Hintergrundbericht und Aktionsplan zu BEPS wurden von der OECD auf Basis eines Mandats der G20 erstellt, vgl. G20 (2013).

11 Vgl. OECD (2018).

12 Die Angelegenheit wurde mehrfach bei der UN diskutiert, besonders auch während der Verhandlungen der Dritten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die 2015 in Addis Abeba stattfand.

lich veröffentlichten Konsultationspapier,¹³ dass die OECD gemäß ihrer Gründungskonvention strukturell parteiisch zugunsten ihrer Mitglieder sei, da ihr oberstes Ziel sei, „das höchste nachhaltige Wirtschaftswachstum und die höchste Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard in den Mitgliedsländern“ zu gewährleisten.¹⁴

Die Voreingenommenheit gegenüber den Interessen ihrer Mitglieder macht die OECD zu einem ungeeigneten Verhandlungsforum bei internationalen Verhandlungen zu Fragen, bei denen die Neutralität eines „ehrlichen Maklers“ gefragt ist. Denn bei globalen Steuerregeln geht es natürlich auch um die Aufteilung von Besteuerungsrechten – und damit von Steuereinkommen – zwischen den Ländern.

Derzeit haben von den 195 Ländern der Welt mehr als ein Drittel beschlossen, dem Inclusive Framework nicht beizutreten. Bei der Gruppe der ärmsten Länder (der sog. Least Developed Countries, LDCs) liegt der Anteil der Länder, die nicht im Inclusive Framework repräsentiert sind, sogar bei über zwei Drittel.¹⁵

Die Anzahl der souveränen Staaten, die Teil des Inclusive Framework sind, ist mit 120 Ländern deutlich geringer als die offizielle Anzahl der Mitglieder, die 137 beträgt.¹⁶ Dies liegt daran, dass eine Reihe von abhängigen Territorien als Einzelmitglieder beigetreten sind. So sind derzeit nicht weniger als zehn britische Territorien und Kronbesitzungen Mitglieder, darunter so berühmte Steueroasen und Schattenfinanzzentren wie Bermuda, die Britischen Jungferninseln, die Kaimaninseln, Guernsey und Jersey.

Die Alternative – Verhandlungen auf globaler Ebene

Von Seiten der Entwicklungsländer wird das derzeitige System der internationalen Entscheidungsfindung im Steuerbereich nicht widerspruchslos akzeptiert. Seit vielen Jahren fordert die G77 – die Verhandlungsgruppe der Länder des globalen Südens bei der UN mit derzeit 134 Mitgliedern (einschließlich der Volksrepublik China) – die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Steuerkommission unter dem Dach der UN, die für die Festlegung globaler Regelwerke mandatiert wäre. Beim Financing für Development Forum der UN im April 2019 veröffentlichte die Gruppe erneut eine Erklärung, in der es heißt, „we recognize with concern that there is still no single globally inclusive

13 Government of India (2019), para 101.

14 Vgl. OECD (1960), Article 1.

15 Vgl. OECD (2019).

16 Ebd.

intergovernmental forum for international tax cooperation“, und forderte eine zwischenstaatliche UN-Steuerkommission.¹⁷ Die Gruppe wiederholte ihre Forderung während eines hochrangigen UN-Treffens zur Bekämpfung illegaler und illegitimer Finanzströme im Mai 2019.¹⁸

Eine zwischenstaatliche UN-Steuerkommission könnte auf bestehenden rudimentären Strukturen im UN-System aufbauen. Derzeit gibt es bereits einen Expertenausschuss für die internationale Kooperation in Steuerfragen (Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters), der zweimal jährlich tagt, allerdings keine politischen Beschlüsse fassen kann, da er eben nur ein Expertenausschuss und kein zwischenstaatliches Gremium ist. Folgerichtig forderte zum Beispiel Senegal – als Sprecher der Afrikanischen Gruppe – auf dem hochrangigen Event im Mai 2019

„the upgrading of the existing committee of experts in tax matters to a universal intergovernmental body under the auspices of the UN with a mandate to deal with all aspects of [illicit financial flows].“¹⁹

Die Afrikanische Gruppe analysiert als Problem, dass die existierenden UN-Instrumente

„do not sufficiently cover illicit flows emanating from tax avoidance, trade misinvoicing, profit shifting and other illegal commercial activities, especially those by multinational enterprises.“²⁰

Als Lösung schlägt sie vor:

„We therefore call for a separate international convention on tax. We believe that such a convention will serve as the backbone for our envisioned upgraded international tax committee, and will assist in tackling all aspects of [illicit financial flows].“²¹

Leider wurden die Forderungen der Entwicklungsländer nach einem zwischenstaatlichen UN-Prozess zum Thema Steuern bisher von einer

17 Vgl. G77 (2019a).

18 Vgl. G77 (2019b).

19 Senegal in Vertretung der Afrikanischen Gruppe beim UN High-level meeting on International Cooperation to Combat Illicit Financial Flows and Strengthen Good Practices on Assets Return, 16. Mai 2019, New York. Für das gesamte Statement siehe ab Minute 2:49:30 hier: <http://webtv.un.org/watch/part-1-high-level-meeting-on-international-cooperation-to-combat-illicit-financial-flows-and-strengthen-good-practices-on-assets-re-turn/6037733391001>

20 Ebd.

21 Ebd.

Reihe von OECD-Mitgliedstaaten abgelehnt.²² Allerdings längst nicht mehr von allen: Im Juli 2019 ging die norwegische Regierung eine neue Partnerschaft mit den Vereinten Nationen ein und stellte 35 Millionen norwegische Kronen (ca. 3,3 Millionen Euro) für den UN Tax Trust Fund bereit, um die Arbeit der UN zum Thema Steuern zu unterstützen. In diesem Zusammenhang betonte der norwegische Minister für internationale Entwicklung, Dag-Inge Ulstein, die UN sei „the one organisation with a universal mandate to develop international tax rules,“ und er fügte hinzu: „The world is on the cusp of some very substantial changes in global tax norms, and the UN must be at the centre of these discussions.“²³

Auch 2020 stand die multilaterale Governance im Bereich Steuern hoch auf der Agenda der UN. Die globale Coronakrise hat die Anforderungen an die öffentlichen Finanzen nochmal erhöht. Folgerichtig wurde die Forderung nach einer UN-Konvention zu Steuern im Dialogprozess der Vereinten Nationen zu „Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond“ wiederholt, und fand Eingang in das neue „Menu of Options“ der UN zur Antwort auf die Coronakrise.²⁴ Zugleich hat sich das FACTI-Expertenpanel intensiv mit diesen Fragen befasst. Die UN-Steuerkommission gehörte zu den am häufigsten geforderten Reformen bei den zahlreichen Stakeholder-Konsultationen des Panels 2020. Es wird erwartet, dass das Panel in seinem Abschlussbericht, der im Februar 2021 vorliegen soll, detailliert dazu Stellung nehmen wird.²⁵

Eckpunkte eines neuen Steuergremiums der UN

Globalen Steuerregeln betreffen Bürger*innen überall auf der ganzen Welt. Faire und wirksame Regeln sind von entscheidender Bedeutung für die Entwicklungsfinanzierung, die sozialökologische Transformation und die Verwirklichung der SDGs. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Länder des globalen Südens fordern daher seit langem, dass Verhandlungen über globale Steuerregeln folgende Kriterien erfüllen müssen:

- » Sie müssen frei von Voreingenommenheit gegenüber den Interessen einer bestimmten Gruppe von Ländern sein und die Interessen aller Länder, einschließlich der ärmsten Entwicklungsländer, gleichbedeutend anerkennen.

22 Vgl. Eurodad et al. (2017), S. 49.

23 Norway in the UN (2019).

24 Vgl. Ellmers (2020).

25 Vgl. <https://www.factipanel.org/>

- » Sie müssen in einem Forum stattfinden, in dem alle Länder wirklich gleichberechtigt sind. Das bedeutet in der Praxis unter anderem, dass kein Land des globalen Südens aufgefordert werden sollte, sich zur Befolgung bestehender OECD-Vereinbarungen zu verpflichten, um an den Verhandlungen teilnehmen zu können. Es bedeutet auch, dass alle Länder an der Festlegung der Tagesordnung mitwirken dürfen und dass das Sekretariat, das die Verhandlungen führt, neutral sein sollte.
- » Sie müssen transparent sein und die Teilnahme von Beobachter*innen ermöglichen.

In der Praxis wäre das offensichtliche Forum für Verhandlungen, die derartige Kriterien erfüllen, nicht die OECD und ihr Inclusive Framework, sondern die UN. Daher sollten alle Regierungen die Einrichtung einer gut ausgestatteten, transparenten Steuerkommission unter der Schirmherrschaft der UN unterstützen. Diese benötigt das Mandat, sich mit allen Aspekten der internationalen Steuerkooperation zu befassen, einschließlich den internationalen Aspekten der Besteuerung von Unternehmen.

Zusammengefasst sollte eine neue UN-Steuerkommission folgende Kriterien erfüllen:

- » Sie sollte **zwischenstaatlich** sein und damit aus Vertreter*innen bestehen, die im Namen von Regierungen verhandeln. Sie wäre damit mehr als ein reines Expertengremium, in dem die Mitglieder in der Regel in ihrer persönlichen Eigenschaft sprechen und in dem die Ergebnisse keine zwischenstaatlichen Vereinbarungen sind.
- » Sie sollte eine **universelle Mitgliedschaft** haben: Alle Länder sollten die Möglichkeit haben gleichberechtigt teilnehmen können.
- » Sie sollte **angemessen ausgestattet** sein, d.h. sie muss über ausreichende Ressourcen und Sekretariatskapazitäten verfügen, um effektiv arbeiten zu können.
- » Sie könnte durch ein **nachgeordnetes technisches Gremium** unterstützt werden, dessen Arbeit die politischen Entscheidungen im zwischenstaatlichen Gremium vorbereitet. Dieses Expertengremium könnte eine aufgewertete Version des bestehenden UN-Expertengremiums sein.²⁶

26 Vgl. <https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/ECOSOC/tax-committee/tax-committee-home>.

- » Ihr **übergeordneter Zweck** sollte darin bestehen, die internationale Steuerhinterziehung und illegale Finanzströme zu stoppen. Sie sollte grundsätzlich sicherstellen, dass die Regierungen sich verpflichten, die Steuerbasis der anderen nicht zu untergraben und ein internationales Steuersystem zu schaffen, das transparent und kohärent ist und nachhaltige Entwicklung unterstützt.
- » Längerfristig sollte im Rahmen der UN-Steuerkommission eine völkerrechtlich verbindliche **UN-Steuerkonvention** entwickelt werden. Sie soll unter anderem dazu beitragen, die effektive Umsetzung der Entscheidungen der Steuerkommission zu gewährleisten.

Bodo Ellmers ist Leiter des Programmbereichs Finanzierung für nachhaltige Entwicklung beim Global Policy Forum.

Tove Maria Ryding ist Koordinatorin für Steuergerechtigkeit bei Eurodad.

Literatur

Ellmers, Bodo (2020): Financing Sustainable Development in the Era of COVID-19 and Beyond – An analysis and assessment of innovative policy options. Bonn: GPF.
<https://www.globalpolicy.org/en/publication/financing-sustainable-development-era-covid-19-and-beyond-analysis-and-assessment>

Eurodad et al. (2017): Tax Games – the Race to the Bottom. Brüssel.
https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/253/attachments/original/1588179299/Tax_Games_the_Race_to_the_Bottom_-_Full.pdf?1588179299

Europäische Kommission (2020): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, die Europäische Zentralbank und die Euro-Gruppe: 2020 Europäisches Semester: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Brüssel (COM (2020) 150 final).
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03e0027-5942-11ea-8b81-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF>

Europäische Kommission (2016): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine externe Strategie für effektive Besteuerung. Brüssel (COM/2016/024 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2016%3A24%3AFIN>

FACTI (2020): FACTI Panel Interim Report. New York.
https://uploads-ssl.webflow.com/5e0bd9edab846816e263d633/5f7f44f7cf2f11732c2b5f0_FACTI_Interim_Report_final_rev.pdf

G20 (2013): Tax Annex to the St. Petersburg G20 Leaders' Declaration, September 2013.
<https://www.mofa.go.jp/files/000013928.pdf>

G77 (2019a): Statement on behalf of the Group of 77 and China by H.E. Minister Dr. Riyad Mansour (State of Palestine), Chair of the Group of 77, at the 2019 ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up, 15 April 2019. New York.
<https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=190415c>

G77 (2019b): Statement of behalf of the Group of 77 and China by H.E. Minister Dr. Riyad Mansour (State of Palestine), Chair of the Group of 77, at the High-Level Meeting of the UN General Assembly on Combating Illicit Financial Flows, 16 May 2019. New York.
<http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=190516b>

Government of India (2019): Public Consultation on the proposal for amendment of Rules for Profit attribution to Permanent Establishment-reg.F. No. 500/33/2017-FTD.I, 18 April 2019.
https://www.incometaxindia.gov.in/news/public_consultation_notice_18_4_19.pdf

Netzwerk Steuergerechtigkeit (2020): Stellungnahme zum Urteil des EU-Gerichts im Fall Apple/Ireland. Berlin.
<https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/urteil-des-eu-gerichts-im-fall-apple-irland/>

Norway in the UN (2019): Norway enters into partnership with the UN Tax Committee, 16 July 2019. New York.
<https://www.norway.no/en/missions/UN/news/news-on-development-and-humanitarian-efforts/norway-enters-into-partnership-with-the-un-tax-committee/>

Ocampo, José Antonio (2018): The world needs to revamp international tax cooperation. In: Spotlight on Sustainable Development 2018.
<https://www.2030spotlight.org/en/book/1730/chapter/box-world-needs-revamp-international-tax-cooperation>

OECD (2019): Members of the Inclusive Framework on BEPS, updated December 2019. Paris.
<https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

OECD (2018): OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, June 2018. Paris.
<https://www.oecd.org/tax/flyer-inclusive-framework-on-beps.pdf>

OECD (2015): OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Paris.
<http://www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/oecd-secretary-general-tax-report-to-g20-FMCBG-september-2015.pdf>

OECD (1960): Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, 14 December 1960. Paris.
<https://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>

Tax Justice Network (2020): Financial Secrecy Index. London.
<https://www.financialsecrecyindex.com/en/>

Deutschlands Multilateralismus – Der Status quo ist nicht genug

Silke Weinlich¹

Die Zeiten für multilaterales Handeln sind schwierig. Viele blicken hoffnungsvoll auf Deutschland, das mit der Allianz für Multilateralismus einen wichtigen Kontrapunkt zur Devise „Mein Land zuerst“ setzt. Umso wichtiger ist es, dass sich die Bundesregierung mit ihrem neuen Weißbuch für Multilateralismus, das 2021 veröffentlicht wird, inhaltlich klar positioniert. Sie muss der eigenen Bevölkerung und anderen Staaten klar kommunizieren, warum die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, auch wenn sie oft mühsam ist und stets Kompromisse erfordert, genauso im ureigenen deutschen Interesse liegt wie starke und unabhängige internationale Organisationen und globale Normen und Regeln, die für alle gelten. Und sie muss spezifizieren, für welche Veränderungen sie sich einsetzen will.

Die regelbasierte internationale Ordnung muss unverhandelbar bleiben

Vieles spricht gegenwärtig dafür, nicht nach den multilateralen Sternen zu greifen, sondern sich für den Erhalt und die Verbesserung des jetzigen Systems zu engagieren und der aktuellen Erosion entgegenzutreten. Mit dem Gewaltverbot, der Idee einer regelbasierten Zusammenarbeit und der Verankerung der Menschenrechte stellen die Vereinten Nationen (UN) eine zivilisatorische Errungenschaft dar, die es zu bewahren und stärken gilt. Das Gründungsdokument der UN, die Charta, verspricht den Schutz schwächerer Staaten vor den stärkeren. Das bleibt aktuell. Zwischenstaatliche Kriege, zu deren Vermeidung die UN-Charta Regeln anbietet, sind zwar nicht mehr die einzige, vielleicht auch nicht mehr die größte Bedrohung. Allerdings haben eskalierende (Nuklear-) Konflikte, etwa zwischen China und den USA oder im Nahen Osten, immer noch das Zeug dazu, die Welt aus den Angeln zu heben. Die Strukturen, Entscheidungsverfahren und Prozesse vieler multilateraler Organisationen sind nach 75 Jahren nicht mehr zeitgemäß, die Organisationen selbst gelten als schwerfällig und ineffizient² – allerdings könnten sie immer noch für eine am globalen Gemeinwohl³ orientierte

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um die aktualisierte und erweiterte Fassung eines Artikels im Peacelab-Blog (<https://peacelab.blog/debatte/weissbuch-multilateralismus>).

2 Vgl. z.B. Malone/Day (2020).

3 Vgl. Messner/Scholz (2018).

Politik genutzt werden, wie etwa die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in Ansätzen zeigt.

Die politische Machbarkeit scheint ebenfalls für einen bewahrenden Kurs zu sprechen: Bestehende Strukturen, Normen und Regeln zu erhalten, gar weiter zu stärken und zur Bearbeitung globaler Probleme zu nutzen, ist bereits schwierig genug. Nationalistische und populistische Regierungen sprechen internationalen Organisationen und zwischenstaatlicher Kooperation jedwede Problemlösungskompetenz ab; alte und neue Großmächte versuchen, das Recht der Stärkeren⁴ wieder zu etablieren. Wachsende Rivalitäten zwischen China und den USA überschatten multilaterale Verhandlungen. Die Anzahl durchsetzungsfähiger Interessen ist aufgrund der Ausdifferenzierung des globalen Südens in der Staatenwelt gewachsen. Besonders anschaulich ist dies im Bereich Klima, wo große CO₂-Emittenten wie China, Indien und einige Erdölstaaten ganz andere Interessen vertreten als vom Klimawandel betroffene kleine Inselstaaten. Dies verengt den Korridor für Lösungen jenseits des kleinsten gemeinsamen Nenners. Der politische Gegenwind gegen Menschenrechte ist spürbar, nicht nur in den relevanten Gremien in Genf, sondern auch bei Verhandlungen zu reproduktiver Gesundheit und Frauenrechten oder der Budgetierung von Friedensmissionen. Und nicht zuletzt ist zu befürchten, dass die COVID-19-Pandemie und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen dazu führen, dass sich Regierungen mit der Lösung dringlicher nationaler Probleme beschäftigen und wenig Elan für eine Reform des multilateralen Systems aufbringen.

Im Weißbuch sollte die Bundesregierung also klarmachen, dass sie die regelbasierte, inklusive Ordnung, die auf den Menschenrechten und anderen multilateral vereinbarten Normen und Regeln beruht, für nicht verhandelbar hält.

Kein „Weiter so“: Aktuelle Krisen und Ungleichheiten erfordern Ehrgeiz für Veränderung

Dennoch reicht es nicht aus, wenn das Weißbuch sich einzig auf das Bewahren und inkrementelle Stärken des jetzigen multilateralen Systems festlegt. Weder ist eine Rückkehr zu alten Verhältnissen wünschenswert oder möglich, noch kann ein „Weiter so“ in Bezug auf den Umgang mit globalen Herausforderungen das handlungsleitende Motto der Bundesregierung sein. Es sind zu viele Staaten und Menschen mit dem jetzigen System und den Vereinten Nationen unzufrieden und fühlen sich benachteiligt. Das multilaterale System braucht zudem eine Aktualisierung, die den veränderten Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft Rechnung trägt und besser auf die Herausforderungen von grenzüber-

4 Vgl. Paris (2020).

schreitenden Problemen und der Sicherung und Bereitstellung globaler öffentlicher Güter eingeht.

Multilateralismus zeichnet sich dadurch aus, dass alle Staaten politikfeldübergreifend den gleichen Regeln folgen, und dadurch eine diffuse Reziprozität entsteht – mal setzt sich der eine durch, mal der andere, aber alles in allem profitieren über einen längeren Zeitraum alle ungefähr gleichermaßen von den Ergebnissen der Zusammenarbeit. Aus dem globalen Süden vernehmen wir jedoch eine deutliche Unzufriedenheit mit einer als institutionalisiert wahrgenommenen globalen Ungleichheit, sei es im Bereich der Sicherheitspolitik,⁵ sei es im Bereich Klimawandel, Weltwirtschaft und globale Entwicklung,⁶ sei es in Bezug auf die Zusammensetzung des Personals⁷ in internationalen Organisationen oder die Finanzierung⁸ durch zweckgebundene Beiträge.

Gleichzeitig folgt aus globalen Trends beim Bevölkerungswachstum und der Migration, ebenso wie der Handelsströme und des Wirtschaftswachstums, dass der globale Süden bedeutsamer wird. Zwar sind Organisationen wie die UN nicht gleichzusetzen mit der vielfach in die Kritik geratenen liberalen Weltordnung.⁹ Aber sie bilden dennoch einen Teil der von den westlichen Industriestaaten dominierten und uns privilegierenden Ordnung, die die Gewinne der Globalisierung global überaus ungerecht verteilt. Die Effekte dieser Ungleichheit finden sich im Übrigen auch „zu Hause“ in europäischen Ländern, in denen sich Menschen abgehängt fühlen.¹⁰

Jegliches Bewahren und Stärken der multilateralen Ordnung ohne gleichzeitiges Eingestehen von Ungerechtigkeiten und ohne Veränderungswillen kann schnell als Abwehrkampf alter Mächte zur Verhinderung des Aufstiegs anderer wahrgenommen werden – und ist damit spätestens mittelfristig zum Scheitern verurteilt. (Ein Beharren auf einen deutschen Sitz im Sicherheitsrat fiele darunter). Es geht also darum, die multilaterale Ordnung in ihren Grundzügen zu erhalten, aber auch – mit anderen gemeinsam – so umzugestalten, dass mehr Staaten und Gesellschaften davon profitieren, und dass eine Zukunftsorientierung möglich wird. Das ist kein Ausverkauf deutscher Interessen. Im Gegenteil sollte die Bundesregierung in ihrem Weißbuch Multilateralismus vermitteln, dass eine derartige Ordnung mittel- und langfristig den Kern des deutschen (und europäischen!) Interesses ausmacht – ohne sie wird der effektive Umgang mit globalen Risiken noch schwieriger.¹¹

5 Vgl. Ayoob (2020).

6 Vgl. Prashad (2014).

7 Vgl. Novosad/Werker (2018).

8 Vgl. Baumann/Weinlich (2020).

9 Vgl. Acharya/Plesch (2020).

10 Vgl. UNDP (2019).

11 Siehe dazu auch Grimm/Weinlich (2020).

Wirkungsvoller Umgang mit globalen Risiken mit reformierten Vereinten Nationen als Herzstück

Gleichzeitig führt uns die COVID-19-Pandemie überdeutlich vor Augen, dass ein wirkungsvoller Umgang mit globalen Risiken gerade mehr und bessere multilaterale Kooperation und schlagkräftigere, finanzstarke Organisationen bräuchte. Dies ist nicht neu für jene, die für Themen wie die Bekämpfung des Klimawandels oder Biodiversitätsverlusts, die Lösung komplexer asymmetrischer Gewaltkonflikte und die Verringerung globaler Ungleichheit eintreten. Eine miteinander verwobene und voneinander abhängige Welt braucht Strukturen, die besser als bisher erlauben, allzu kurzfristige nationale Interessen auf den Prüfstand des globalen Gemeinwohls zu stellen. Koordinierte und themenübergreifende Ansätze zur Bearbeitung komplexer globaler Probleme werden angesichts des Ausmaßes und der Unmittelbarkeit möglicher katastrophaler Auswirkungen ein Muss.¹² Staaten sind hier weiterhin die Hauptakteure. Es gilt aber auch, jene, die von den Entscheidungen betroffen sind und jene mit großer Handlungsmacht – also etwa Bürger*innen, Wissenschaft, Jugend und andere zivilgesellschaftliche Akteure, substaatliche Akteure wie Städte und privatwirtschaftliche Akteure – besser und verbindlicher für das globale Gemeinwohl einzubinden.¹³

Es wäre schwierig genug, ein solches System am leeren Reißbrett zu entwerfen. Der Ausgangspunkt ist aber ein komplexes Nebeneinander von mini- und multilateralen Strukturen und Governance-Arrangements, in denen schon heute vielfältige nicht-staatliche und subnationale Akteure mitwirken. Einiges davon wurde geschaffen, gerade um die Schwerfälligkeit der Vereinten Nationen zu umgehen und schneller themenbezogen Fortschritte im kleinen Kreis zu erzielen. Zusammengekommen mit dem Widerstand gegen Souveränitätsabgabe vieler Staaten und der aktuellen Geopolitik lässt sich ein Plädoyer für grundlegende Reformen vor diesem Hintergrund leicht abtun. Aussitzen ist aber angesichts des drängenden Handlungsbedarfs keine Option. Die Bundesregierung sollte im Weißbuch aufzeigen, dass prinzipiell ein handlungsfähiges multilaterales Kooperationssystem mit den reformierten Vereinten Nationen als universellem Herzstück notwendig ist, um die globalen Transformationsaufgaben zu bewältigen. Sie sollte erste Überlegungen unterbreiten, wie wir ausgehend von bestehenden Regeln und Strukturen dorthin gelangen könnten.

Können in Club-Formaten wie der G7 und der G20 oder anderen Koalitionen thematische Durchbrüche in von gemeinsamem Vorgehen abhängigen Bereichen – etwa Klima – vorbereitet werden, die anderswo

12 Vgl. Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019).

13 Vgl. Chan et al. (2019) und Martens (2018).

vielleicht nicht gelängen?¹⁴ Wie stellt sich die Bundesregierung zusammen mit Partnern der Verantwortung, jene, die dort nicht mit am Tisch sitzen, dabei nicht (weiter) zu benachteiligen, und wie stellt sie sicher, dass die Ergebnisse den multilateralen Rahmen stärken? Wie unterstützt sie laufende UN-Reformprozesse und bereitet den Weg für weitere?

Ein spannendes Beispiel für aktuell laufende Reformprozesse findet sich im UN-Entwicklungssystem (UNDS), das aus so unterschiedlichen Organisationen wie dem UN-Entwicklungsprogramm UNDP, dem Kinderhilfswerk UNICEF, der Weltgesundheitsorganisation WHO und dem Welternährungsprogramm WFP besteht. Das UNDS ist insgesamt der größte multilaterale Entwicklungsakteur. Auf das UNDS entfiel in den vergangenen Jahren rund ein Drittel der multilateralen öffentlichen Entwicklungsfinanzierung. Seine Aufgaben reichen von Dialog, Entscheidungsfindung und Normsetzung über Forschung, Politikberatung, Kapazitätsaufbau, technischer und finanzieller Zusammenarbeit bis zu humanitärer Hilfe und der Anwaltschaft für die Rechte Benachteiligter. So ist das UNDS auf einzigartige Weise geeignet, Regierungen und Bevölkerung in ihrer Transformation hin zu einer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen.¹⁵

Im Jahr 2019 trat, initiiert vom UN-Generalsekretär António Guterres, eine weitreichende Reform des UNDS in Kraft, die grundlegende Veränderungen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene anstrebt. Ziel ist, das fragmentierte UN-Entwicklungssystem zu mehr als der Summe seiner Teile zu machen, und so die Qualität der Unterstützungsleistungen maßgeblich zu steigern.¹⁶ Das Risiko, das mit dieser Reform einhergeht, ist hoch. Ihr Scheitern würde die notwendigen multilateralen Antworten, die die heutigen globalen Herausforderungen erfordern, erheblich schwächen. Das UNDS liefe Gefahr, auf einen überwiegend humanitären Durchführer reduziert zu werden. Dabei ist seine einvernehmlich vereinbarte Rolle, ein Vorkämpfer der globalen Transformation hin zu nachhaltiger Entwicklung im Einklang mit den Menschenrechten zu sein.

Agenda 2030 zum Leitmotiv erklären, eigenes Handeln kohärenter gestalten, Weg bereiten für Reformen

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung sich in ihrem Weißbuch Multilateralismus vornehmen, die multilaterale Ordnung in ihren Grundzügen nicht nur zu erhalten, sondern auch – mit anderen gemeinsam – so umzugestalten, dass sie gerechter und gestärkt wird.

14 Vgl. Bauer/Berger/Iacobuta (2019) und Iacobuta et al. (2019).

15 Vgl. Hendra/Baumann (2020).

16 Vgl. Baumann/Weinlich (2018).

Konkret sollte die Bundesregierung erstens die Agenda 2030 zum verbindlichen Leitmotiv ihres Weißbuchs erklären. Die Agenda 2030 erkennt an, dass nationales Gemeinwohl und die Bereitstellung beziehungsweise der Schutz globaler Gemeingüter untrennbar sind. Sie nimmt alle Staaten gleichermaßen für das Wohl ihrer eigenen Bevölkerung, aber auch für den Schutz des Planeten und zukünftiger Generationen in die Pflicht. Sie ist eine gemeinsame Vision von Bürger*innen und Staaten für eine „Zukunft in der wir leben wollen“. Mit der Agenda 2030 als Leitmotiv würde die Bundesregierung die Bereitschaft signalisieren, Deutschlands Innen- und Außenpolitik zu verändern, um die Transformation hin zu einer national wie global nachhaltigen Entwicklung möglich zu machen.¹⁷

Zweitens sollte die Bundesregierung klar formulieren, welche Instrumente sie in allen Ressorts nutzen wird, um den Multilateralismus zu stärken, zu verändern und als Hebel für Wandel zu nutzen. Neben der klassischen Außenpolitik durch das Auswärtige Amt und deutlichen Aussagen bei Menschenrechtsverletzungen auch durch Großmächte sollte das Weißbuch das Handeln der verschiedenen Ministerien kohärenter ausrichten. Nur so kann sich bilaterales und multilaterales Handeln wechselseitig befördern, sei es in fragilen Staaten und Konfliktsituationen, gegenüber UN-Organisationen, im Bereich Demokratieförderung und Menschenrechte oder bei der Klimapolitik. Sicher, das ist ein Kraftakt, aber wo, wenn nicht im Weißbuch der Bundesregierung muss damit begonnen werden? Multilateralismus muss auch nach innen nicht nur als Instrument zur Zielerreichung gelten, sondern als schützenswertes Gut. Dafür ist es auch nötig, den hohen Anteil deutscher zweckgebundener Beiträge an UN-Organisationen zugunsten flexiblerer Formen der Finanzierung zu reduzieren, damit UN-Organisationen ihre Kernaufgaben besser wahrnehmen können. Nur so kann auch die Reform des UNDS gelingen. Hier sind klare Ziele und Leitlinien gefragt, die periodisch überprüft werden sollten.¹⁸

Drittens sollte die Bundesregierung darlegen, wie sie den Weg für mittelfristig konsensfähige Reformen bereitet, die das multilaterale System gerechter machen, für den Umgang mit transnationalen Herausforderungen stärken und nicht-staatliche Akteure besser einbinden. Möglich wäre, einen Arbeitsstrang innerhalb der Allianz für Multilateralismus zu nutzen, um konkrete Vorschläge zu diskutieren, die im Vorfeld des 75. UN-Jubiläums entwickelt wurden.¹⁹ Auch sollte der UN-Generalsekretär politisch und finanziell dabei unterstützt werden, den Staaten Empfehlungen zur Weiterentwicklung der UN zu unterbreiten.

17 Zur Zwischenbilanz der Umsetzung der Agenda 2030 s. Martens/Ellmers (2020).

18 Vgl. Weinlich, S. et al. (2020).

19 Vgl. z.B. Together First (2020).

Dieser Auftrag stammt aus der politischen Deklaration²⁰ anlässlich des 75. Jahrestages der Vereinten Nationen, die im September 2020 verabschiedet wurde. Damit wurde das Jubiläumsmomentum in gewisser Weise ins nächste Jahr übertragen. Mit dem Regierungswechsel in den USA stehen die Zeichen nun deutlich günstiger. Die Bundesregierung sollte Mut und politische Führung zeigen, um diesem Prozess weiter Schwung und Ambition zu verleihen.

Silke Weinlich ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Literatur

- Acharya, A./Plesch, D. (2020):** The United Nations: Managing and Reshaping a Changing World Order. In: *Global Governance* 26/2, S. 221–235.
https://brill.com/view/journals/gg/26/2/article-p221_3.xml
- Ayoob, M. (2020):** The UN and North-South Relations in the Security Arena. In: *Global Governance* 26/2, S. 251–261.
https://brill.com/view/journals/gg/26/2/article-p251_5.xml
- Bauer, S./Berger, A./Iacobuta, G. (2019):** With or without you: how the G20 could advance global action towards climate-friendly sustainable development. Bonn: DIE (DIE Briefing Paper No. 10/2019).
<https://www.die-gdi.de/externe-publikationen/article/with-or-without-you-how-the-g20-could-advance-global-action-toward-climate-friendly-sustainable-development/>
- Baumann, M.-O./Weinlich, S. (2020):** Funding the UN – Support or Constraint? In: *Routledge Handbook on the UN and Development*. London/New York: Taylor & Francis.
https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/39739/9780367186852_oachapter11.pdf?sequence=1
- Baumann, M.-O./Weinlich, S. (2018):** Wichtige Fortschritte, ungelöste Probleme: Bewertung der neuesten UNDS-Reformresolution. Bonn: DIE (DIE Analysen und Stellungnahmen 10/2018):
https://www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_10.2018.pdf
- Chan, S. et al. (2019):** Promises and risks of nonstate action in climate and sustainability governance. In: *WIREs Climate Change* 10/3, S. e572.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wcc.572>
- Grimm, S./Weinlich, S. (2020):** Multilateralism without future – or the future of multilateralism? Bonn: DIE.
<https://blogs.die-gdi.de/2020/01/08/multilateralism-without-future-or-the-future-of-multilateralism>
- Hendra, J./Baumann M.-O. (2020):** Towards more policy advice: maximizing the UN's assets to build back better. Bonn: DIE (DIE Briefing Paper 24/2020).
https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_24.2020.pdf
- Iacobuta, G. et al. (2019):** Harnessing EU external cooperation to boost ambitious and coherent climate action. Brüssel: European Think Tanks Group.
<https://www.die-gdi.de/externe-publikationen/article/harnessing-eu-external-cooperation-to-boost-ambitious-and-coherent-climate-action/>

20 Vgl. United Nations (2020).

Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019):

Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development. New York: UN.

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf

Malone, D./Day, A. (2020): The UN at 75. How Today's Challenges Will Shape the Next 25 Years. In: *Global Governance* 26 (2), S. 236–250.

Martens, J. (2018): Zivilgesellschaft und Agenda 2030. Neue Allianzen für die sozial-ökologische Transformation? Bonn: GPF.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Zivilgesellschaft_und_Agenda2030_online.pdf

Martens, J./Ellmers, B. (2020): Agenda 2030: Wo steht die Welt? 5 Jahre SDGs – eine Zwischenbilanz. Bonn: GPF.

<https://www.2030agenda.de/de/zwischenbilanz>

Messner, D./Scholz, I. (2018): Globale Gemeinwohlorientierung als Fluchtpunkt internationaler Kooperation für nachhaltige Entwicklung – Ein Perspektivwechsel. In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 11, S. 561–572.

<https://link.springer.com/article/10.1007/s12399-018-0734-5>

Novosad, P./Werker, E. (2018): Who runs the international system? Nationality and leadership in the United Nations Secretariat. In: *The Review of International Organizations* 14/1, S. 1–33.

<https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-017-9294-z>

Paris, R. (2020): The Right to Dominate: How Old Ideas About Sovereignty Pose New Challenges for World Order. In: *International Organization* 74/3, Summer 2020, S. 453–489.

<https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/right-to-dominate-how-old-ideas-about-sovereignty-pose-new-challenges-for-world-order/3D4EB48595DF87E7BCB0853BA997573E>

Prashad, V. (2014): The Poorer Nations – A Possible History of the Global South. London: Verso.

<https://www.versobooks.com/books/1643-the-poorer-nations>

Together First (2020): Stepping stones for a better future. 10 Ideas for world leaders who are serious about building back better.

https://together1st.org/storage/novapages/SteppingStones_Final.pdf

UNDP (2019): Bericht über die menschliche Entwicklung 2019. Berlin: DGVN.

hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_german.pdf

United Nations (2020): Declaration on the commemoration of the seventy-fifth anniversary of the United Nations. New York: UN.

<https://undocs.org/en/A/RES/75/1>

Weinlich, S. et al. (2020): Germany's Funding to the UNDS: Towards a Better Mix for Stronger Multilateralism. Bonn: DIE (DIE Briefing Paper 17/2020).

https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_17.2020.pdf

Weitere Informationen:

2030AGENDA.de

Infos zu den SDGs

[Start](#) | [Publikationen](#) | [Aktionen](#) | [Veranstaltungen](#) | [Links](#) | [Über uns](#) | [Kontakt](#) |



8 Punkte für eine globale Agenda strukturellen Wandels in der COVID-19-Pandemie

aktuell

PRESS RELEASE - Shifting policies for systemic change - Lessons from the global COVID-19 crisis

SPOTLIGHT
for Sustainable Development 2020
PATIENTS PROFITS
Shifting policies for systemic change

Building back better?

In zahllosen Erklärungen haben die meisten Regierungen bekräftigt, dass eine Rückkehr zu *business as usual* nach der Krise keine Option sei. Stattdessen ist der **Aufruf der UNO „Buildine back better“** zu einem Leitmotiv der internationalen Reaktionen auf die COVID-19-Krise.

www.2030agenda.de

Baustellen des Multilateralismus

Die COVID-19-Pandemie mit ihren weltweiten Auswirkungen hat drastisch vor Augen geführt, dass grenzüberschreitende Probleme nicht allein mit nationalen Maßnahmen bewältigt werden können. Dies gilt gleichermaßen für die Bekämpfung des Klimawandels, die Verringerung sozialer Ungleichheiten und all die anderen globalen Herausforderungen, auf die die Vereinten Nationen mit ihrer Agenda 2030 Antworten formuliert haben.

Um die darin gesetzten Ziele für nachhaltige Entwicklung, die SDGs, zu verwirklichen, führt an der Stärkung multilateraler Zusammenarbeit kein Weg vorbei.

Aber der Multilateralismus steckt in den letzten Jahren in einer massiven Krise. Nationalismus und Autoritarismus waren weltweit auf dem Vormarsch. Die für Nachhaltigkeit und Menschenrechte zuständigen Institutionen der Vereinten Nationen wurden politisch geschwächt und blieben unterfinanziert.

Aber es gibt Anzeichen für eine Trendwende, nicht nur infolge des Machtwechsels in den USA. Auch die Regierungen Deutschlands und Frankreichs haben mit der „Allianz für den Multilateralismus“ ein Zeichen für die Stärkung internationaler Zusammenarbeit gesetzt. Nun gilt es, diese Bekenntnisse in kohärentes politisches Handeln zu übersetzen.

Die Beiträge in dieser Publikation beschreiben einige „Baustellen“ auf dem Weg zu einem wiederbelebten Multilateralismus, bei denen besonderer Handlungsbedarf besteht. Unter anderem muss es darum gehen, das Machtgefälle zwischen den globalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen und den für Menschenrechte und Nachhaltigkeit zuständigen UN-Organisationen zu reduzieren. Das erfordert auch die Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC) und des Hochrangigen Politischen Forums für nachhaltige Entwicklung (HLPF). Außerdem müssen Governance-Defizite überwunden werden, z.B. im Bereich der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen. Schließlich müssen die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, wie die WHO, finanziell gestärkt werden, damit sie ihre Aufgaben effektiver erfüllen können.