

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 Impfwettbewerb 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 rechtem 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/IEDebt/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>