

Oktober 2024

Länderbericht

Auslandsbüro New York

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



UN Photo / Loey Felipe

UN Zukunfts-Pakt: Multilateraler Reformplan ohne Erfolgsgarantie

Die UN-Mitgliedsstaaten haben in New York den Pakt für die Zukunft (*Pact for the Future*) beschlossen und sich verpflichtet, das multilaterale System zu reformieren, nachdem es vermehrt daran scheitert, Lösungen zu liefern. Worte alleine werden den Multilateralismus aber nicht retten.

Thomas Tödtling, Mónica Castillejos-Aragón, Erica Mumford, and Teresa Val

Am 23. September versammelten sich die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedsstaaten bei den Vereinten Nationen in New York, um den Pakt für die Zukunft zu beschließen. Diese politische Erklärung liefert einen Kompass für die Reform des multilateralen Systems. Auch wenn der Pakt in einigen Fragen hinter den Notwendigkeiten zurückbleibt, enthält er wichtige Maßnahmen in fünf multilateralen Bereichen. Es ist notwendig, dass die Staaten konkrete Schritte setzen, um die vereinbarten Maßnahmen umzusetzen. Während der Pakt überwältigende Unterstützung erhalten hat, haben Russland und seine Verbündeten erneut bewiesen, dass sie zunehmend als destruktive Akteure im multilateralen System agieren.

Sich im UN-System auf eine Reform zu einigen, kann ein steiniger Weg sein. Dieses Mal stellte sich dies aus drei Gründen als besonders schwieriges Unterfangen heraus:

- › Das Ziel des Zukunftsgipfels (*Summit of the Future*) und des [Pakts](#) ist die Reform des multilateralen Systems im Hinblick auf eine **breite Palette von Themen**, wie beispielsweise Frieden und Sicherheit, Global Governance, nachhaltige Entwicklung, neue Technologien und zukünftige Generationen. Allein die schiere Komplexität der Themen und nationaler Interessen machte diesen Prozess zu einer Herausforderung.
- › Die **geopolitischen Spannungen** sind hoch (Ukraine, Gaza, Libanon, China-US-Beziehungen), was eine massive Belastung für multilaterale Verhandlungen, die einen Konsens erfordern, bedeutet.
- › Die sich ständig vergrößernde **Kluft zwischen europäischen Ländern und den USA auf der einen Seite und der Gruppe der G-77** (134 Staaten vorwiegend aus Lateinamerika und der Karibik, Afrika und Asien) auf der anderen Seite erschwerten die Vorbereitung des Gipfels sowie des Pakts.

Folglich waren die Verhandlungen, welche von Deutschland und Namibia als sogenannte *Co-Facilitators* geleitet wurden, von Beginn an schwierig. Der Einigung über die fünf Hauptthemen ging beispielsweise lange Debatten voraus. Überdies wurde der Gipfel um ein Jahr verschoben. Während der Eröffnung des Gipfels brachte Russland – unterstützt von seinen Partnern Iran, Nordkorea, Belarus, Syrien, Sudan und Nicaragua – einen Änderungsantrag ein. Dieser sollte das Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten von Staaten und das intergouvernementale Prinzip der UN betonen. In Wirklichkeit war es ein offensichtlicher Versuch, den Pakt zu torpedieren, da dadurch viele seiner Punkte erheblich verwässert worden wären. Schließlich endete das Manöver in einer

empfindlichen diplomatischen Niederlage für Russland und der Präsident der Generalversammlung erklärte den Pakt für angenommen. Neben dem Pakt für die Zukunft fanden auch der *Global Digital Compact*¹ und die *Declaration on Future Generations* die Zustimmung der Delegationen.

Kleine Schritte zur Reform des UN-Sicherheitsrats

Einer der zentralen Streitpunkte im Vorfeld des Gipfels und der Vorbereitung des Pakts war die Reform des UN-Sicherheitsrates. Durch die sich zuspitzende Großmacht Konkurrenz ist der Rat zuletzt oft gescheitert, unterschiedliche Bedrohungen für Frieden und Sicherheit in der Welt adäquat zu adressieren. Russlands umfassender Angriffskrieg gegen die Ukraine seit 24. Februar 2022 ist nur eines der jüngsten Beispiele für seine Ineffektivität. Russland nutzt weiterhin sein Veto, um Sicherheitsrats-Resolutionen zu blockieren und gibt dadurch der Kritik am Rat und dessen partieller Handlungsunfähigkeit weitere Nahrung.

Konsens über eine bessere Repräsentation Afrikas

Die Debatte, die bereits seit Jahrzehnten läuft, dreht sich primär um zwei Fragen: die Erweiterung des Rates und den Umgang mit dem Vetorecht. Aufgrund der Sensibilität des Themas präsentierten die *Co-Facilitators* erst am Ende des Verhandlungsprozesses Ende August einen Vorschlag.² Der Vorschlag war ein Ergebnis von harten Verhandlungen, die von den *Intergovernmental Negotiations (IGN)*³ Ko-Vorsitzenden Österreich und Kuwait geführt wurden. Obwohl die fünf permanenten Mitglieder (P5) sich bisher resistent gegen substanzielle Reformen gezeigt haben, scheint es Bewegung und eine gewisse Akzeptanz zu geben, dass eine Anpassung an die Realitäten des 21. Jahrhunderts unausweichlich ist. Eine bessere Repräsentation von afrikanischen Ländern ist in der Zwischenzeit

¹ Der GDC legt Leitlinien und Maßnahmen für die digitale Zukunft auf globaler Ebene festzulegen. Dazu zählt u.a. digital divide, KI und Governance von Daten.

² Ursprünglich war ein solcher Vorschlag für Juni vorgesehen.

³ Intergovernmental Negotiations Framework ist eine Arbeitsgruppe von Mitgliedsstaaten, welche an der Reform des Sicherheitsrates arbeitet.

ein akzeptierter Konsens. Dies spiegelt sich auch im Text des Pakts wider, der in Artikel 39 richtungsweisende Prinzipien für die Verhandlungen identifiziert und einer besseren Vertretung afrikanischer Staaten eine Priorität einräumt, gleichzeitig aber auch ein Ende der Unterrepräsentation anderer Weltregionen vorsieht. Insbesondere afrikanische Staatenführer haben in ihren Reden während der High-level Week die Staaten zu einer Reform gedrängt. Die Vereinigten Staaten haben vor dem Gipfel öffentlich zwei ständige Sitze für Afrika im UN-Sicherheitsrat unterstützt.

Veto-Reform and neue ständige Mitglieder außerhalb Afrikas bleiben Illusion

Während es eher eine Frage der Zeit zu sein scheint, wann der UN-Sicherheitsrat um neue afrikanische Mitglieder⁴ erweitert wird, ist im Hinblick auf neue (ständige) Mitglieder aus anderen Weltregionen bzw. auf das Veto nicht viel zu erwarten. Es besteht zu viel Widerstand in den jeweiligen Regionen gegen eine Mitgliedschaft von potentiellen Kandidaten, wie etwa Indien, Brasilien, Deutschland oder Japan. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass der Pakt explizit die Balance zwischen besserer Repräsentation und Handlungsfähigkeit des UN-Organs erwähnt.

Reform der internationalen Finanzarchitektur (IFA): Eine zentrale Säule für Multilateralismus

Die Reform der IFA ist von größter Priorität für die Länder der G-77 und der südlichen Weltregionen. Bereits während der Verhandlungen haben sie klar gemacht, dass sie hier substantielle Fortschritte erwarten. Europa und insbesondere die USA blieben mit weitreichenden Zugeständnissen jedoch zurückhaltend.

Der Gipfel bestätigte die gemeinsame Ambition zur Reform der IFA. Der Pakt beinhaltet dazu im Kapitel „*Transforming global governance*“ sieben spezifische Maßnahmen. Außerdem wird zur

Schließung der Finanzierungslücke im Bereich der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) in Entwicklungsländern aufgerufen. Der Pakt für die Zukunft hebt einige Punkte hervor, die für eine spürbare Reform notwendig sind.

Notwendigkeit zur Einhaltung bestehender Zusagen.

Der Pakt erscheint wenig ambitioniert, da er größtenteils die Staaten aufruft, bestehende Zusagen zu erfüllen und keine neuen Vorschläge beinhaltet. Angesichts der politischen und budgetären Realitäten in einigen Industrienationen ist dies wahrscheinlich sinnvoll, um unrealistische Erwartungen zu vermeiden. Die *2015 Addis Ababa Action Agenda* liefert eine starke Grundlage für viele der im Pakt enthaltenen Punkte betreffend IFA-Reform, indem die Notwendigkeit zur Einhaltung bestehender und nicht erfüllter Zusagen betont wird. Maßnahme 4 ruft Staaten beispielsweise dazu auf, bestehenden Verpflichtungen bei der Entwicklungszusammenarbeit nachzukommen, Diskussionen für eine modernisierte Messung von Entwicklungszusammenarbeit voranzutreiben und dem SDG-Stimulus des Generalsekretärs zu konkretisieren.

Im Zuge des Gipfels wurde betont, dass die G20-Staaten eine besondere Verantwortung tragen, diese Herausforderungen zu überwinden. Das bedeutet, dass auch aufstrebende Volkswirtschaften, wie China oder die arabischen Länder, für eine ausreichende Finanzierung verantwortlich sind.

Die UN haben eine komplementäre Rolle im Bereich des globalen financial governance mit den internationalen Finanzinstitutionen (IFI)

Verbesserte Koordination und Multistakeholder-Engagement im Bereich der Finanzierung wurde beim Gipfel durchgehend als essenziell betrachtet. Die IFA-Agenda ist insofern einzigartig, als dass sie ein weites und komplexes System von Akteuren umfasst: die IFI, multilaterale Entwicklungsbanken (MEB), den Privatsektor, Stiftungen und Gläubiger sowie die Organe des UN-Systems, wie etwa den Wirtschafts- und

⁴ Ein solcher Prozess dauert Jahre, da zwei Drittel der UN-Generalversammlung dafür stimmen müssen. Danach müssen mindestens zwei Drittel der Mitgliedsstaaten (inkl. der P5-Staaten) die geänderte

Charta ratifizieren. Außerdem ist derzeit nicht klar, welche Länder für Afrika im UNSC sitzen sollen. Hier ist die Erwartung, dass die afrikanischen Staaten einen Vorschlag entwickeln.

Sozialrat (ECOSOC), den Sicherheitsrat und die *Peacebuilding Commission*. Die genaue Rolle der UN ist in diesem Zusammenhang umstritten: Einige Staaten, welche eine zurückhaltende Position vertreten, indem die den IFI die Führung in diesem Veränderungsprozess überlassen und die UN eher im Hintergrund sehen. Im Gegensatz dazu fordern einige Staaten eine prominente Rolle für die UN, indem Themen wie etwa Aufsicht zur internationalen Zusammenarbeit im Steuerbereich bis hin zur Bewältigung der Schuldenlast im Rahmen offizieller und formeller UN-Prozesse behandelt werden. Der Pakt beinhaltet den Vorschlag für eine UN-Rahmenkonvention zur internationalen Zusammenarbeit im Steuerbereich.

Reform der Governance-Strukturen der IFI, um diese inklusiver, transparenter und nachvollziehbarer zu machen. Maßnahme 48 des Pakts verlangt eine Reform der Governance-Strukturen der IFI und der MEB um die Beteiligung und Repräsentation der Entwicklungsländer in ökonomischen Entscheidungsprozessen zu erhöhen. Ein Schritt in diesem Bereich ist die Schaffung eines 35. Sitzes im *IWF Executive Board* für Subsahara-Afrika sowie aktuelle Änderungen bei IWF-Quoten und Stimmrechten. Jedoch sind weitere strukturelle Veränderungen notwendig, wobei der Pakt die IFI lediglich ermutigt, diese Reform in die Hand zu nehmen.

Umfassende Initiativen zur Entschuldung angepasst an die einzigartigen Bedürfnisse der Entwicklungsländer. Der Pakt erkennt die schwierige Situation von Entwicklungsländern an, unter denen eines von drei Gefahr läuft, zahlungsunfähig zu sein. In Anbetracht der erheblichen Unterschiede bei den Zinssätzen zwischen sich entwickelnden Staaten und wohlhabenden Staaten wurde der Ruf nach einem permanenten institutionellen Mechanismus, der sich mit Schulden unter UN-Ägide beschäftigen soll, laut. Mechanismen, welche sich systematisch mit dem Thema Verschuldung beschäftigen und über die bestehenden Initiativen, wie etwa jenem der G20 hinausgehen, bleiben aber schwer umsetzbar. Der Pakt sieht vor, dass der IWF das System der Staatsverschuldung prüfen und größeren Gebrauch von Initiativen zur Schuldenumwandlung machen soll.

Langfristig leistbare Kredite und verbesserter Zugang zu Entwicklungsfinanzierung für Entwicklungsländer.

Kapitalflüsse in Entwicklungsländer nehmen ab. Oft fließt aus diesen Ländern mehr Kapital ab, als in sie hineinfließt. Der Pakt nimmt dieses Thema auf und drängt darauf, bei der IFA-Reform die besonderen Bedürfnisse und die Vulnerabilität von sich entwickelnden Staaten zu berücksichtigen sowie direkte Finanzierung für jene verfügbar zu machen, die es am meisten benötigen. Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit für eine realistische Balance zwischen heimischen Reformen zur Erhöhung der Produktionskapazitäten und der Schaffung eines günstigen Umfelds für Investitionen des Privatsektors einerseits und internationaler Unterstützung andererseits thematisiert. Entwicklungsländer werden oft als Hochrisikofälle wahrgenommen und sehen sich mit hohen Fremdkapitalkosten konfrontiert. Der *Multidimensional Vulnerability Index* sowie der Ruf nach der Etablierung von Kriterien, die über die BIP-Messung hinausgehen, zeigen, dass Staaten in den südlichen Weltregionen versuchen, Kriterien für den Zugang zu Finanzierung an die Bedürfnisse der vulnerabelsten Staaten anzupassen. Eine Initiative, welche von den kleinen Inselentwicklungsländern und ihren Partnern lange Zeit vorangetrieben wurde.

Neue Technologien als multilaterale Herausforderung für Frieden und Sicherheit

In den letzten Jahren kam die Fähigkeit der UN, internationalen Frieden und Sicherheit aufrecht zu erhalten, unter Druck. Die Welt verzeichnet die höchste Zahl an gewalttätigen Konflikten seit dem Kalten Krieg und neue sowie sich entwickelnde Technologien drohen nicht nur bestehende Herausforderungen zu verschärfen, sondern auch neue zu schaffen.

Angesichts dieses komplexen Sicherheitsumfelds erkennt der Pakt die unverzichtbare Rolle der UN in der weltweiten Sicherung von Frieden und Sicherheit und die dringende Notwendigkeit, unterschiedliche Bedrohungen in allen Bereichen zu adressieren, an. Der Pakt enthält 15

Maßnahmen von humanitären Notfällen bis Terrorismus, von maritimer Sicherheit bis transnationale Kriminalität. Er hebt die Interdependenz von Frieden und Sicherheit mit nachhaltiger Entwicklung sowie Menschenrechten hervor, indem vor allem die Sorge, welche Folgen die steigenden Rüstungsausgaben – geschätzte [\\$ 2,5 Billionen](#) im Jahr 2023 – auf Investitionen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung haben könnten (derzeitige Finanzierungslücke beträgt [\\$ 4 Billionen](#)).

Die internationale Gemeinschaft ist vereint in ihrer Besorgnis um Sicherheitsrisiken ausgehend von unregulierten Technologien.

Die Natur von Konflikten wird zusehends von neuen Technologien beeinflusst und stellt eine Herausforderung für den Erhalt von Frieden und Sicherheit dar.

Der Pakt weist auf die Risiken bei einer ungehinderten Anwendung hin und fokussiert sich vor allem auf die Nutzung von sich entwickelnden Technologien als Waffen. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedsstaaten zugesagt, sich an internationalen Verhandlungen zu beteiligen, um ein Wettrüsten im All zu verhindern. Außerdem haben sich die Staaten verpflichtet, die Diskussion sowie die Entwicklung von Instrumenten im Hinblick auf lethale autonome Waffensysteme (*lethal autonomous weapons*) voranzubringen. Jedoch verlangt der Pakt keine rechtlich bindende Regulierung. Insbesondere China, Russland und die USA haben kein Interesse an multilateraler Governance im militärischen Bereich, wenn es um neue Technologien geht.⁵ Die angenommene Fassung des Pakts fordert eine laufende Bewertung von bestehenden und potentiellen Risiken in Verbindung mit der militärischen Anwendung von Künstlicher Intelligenz. Trotz der Risiken, die digitale Technologien mit sich bringen, erkennt der Pakt auch das positive Potential und ruft zu internationaler Kooperation und Weiterbildung auf, damit alle Staaten davon profitieren können.

Bemerkenswert ist, dass Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem potentiellen Risiko

durch den Missbrauch digitaler Technologien, inklusive Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und künstlicher Intelligenz (KI) – in den finalen Verhandlungen verworfen wurden. [Frühere Versionen](#) des Pakts haben Textteile enthalten, welche die Rolle von Normen verantwortungsvollen staatlichen Verhaltens bei der Nutzung von IKT-Aktivitäten betonen. Ebenfalls fehlen im Pakt [Verpflichtungen](#), von IKT-Aktivitäten oder deren Unterstützung Abstand zu nehmen, die kritische Infrastruktur beschädigen. Ein offensichtliches Versäumnis im Kontext des russischen Angriffskriegs in der Ukraine und den wiederholten russischen Cyberangriffen auf den öffentlichen Sektor, Energieinfrastruktur und den Finanzsektor.

Schaffung eines multilateralen Konsenses zu nuklearer Abrüstung scheint eine Sisyphus-Aufgabe zu bleiben.

Mit geopolitischen Spannungen, welche die Welt näher an einen nuklearen Abgrund bringen können, sind Deeskalation und nukleare Abrüstung umso wichtiger geworden, derzeit aber nicht erreichbare Ziele. Dahingehend stellt der Pakt fest, dass ein nuklearer Krieg "nicht gewonnen werden kann und niemals geführt werden darf" und fordert die Staaten auf, alle Schritte zu unternehmen, um eine solche Gefahr zu verhindern.

Für viele ist der Pakt weniger ein Durchbruch als ein Kompromiss, der unter den gegebenen geopolitischen Dynamiken möglich war. Die Verhandlungen zu dieser Frage stellten sich besonders schwierig dar, da Nuklearmächte die Aufnahme konkreter Maßnahmen in diesem Kapitel ablehnten.

Während der Pakt die allgemeine und komplette Abrüstung als finales Ziel anerkennt, fehlen dafür konkrete Maßnahmen. Stattdessen wird das unmittelbare Ziel, einen Nuklearkrieg zu verhindern und ein Wettrüsten zu vermeiden, betont. Im Hinblick auf Nuklearstrategien der Mitgliedsstaaten enthielten [frühere Fassungen](#) des Pakts Aufrufe an die Mitgliedsstaaten, die

gefordert, jedoch dabei auch klar gemacht, dass sie einen solchen multilateralen Ansatz nicht im militärischen Bereich möchten.

⁵ In diesem Jahr haben die USA und China in voneinander getrennten Resolutionen der UN-Generalversammlung mehr KI im Bereich der SDGs

deren Rolle in allen militärischen und sicherheitspolitischen Konzepten, Doktrinen und Politiken zu prüfen. Außerdem wurden aus dem angenommenen Text Aufforderungen an Nuklearstaaten entfernt, das Risiko von nuklearen Konflikten zu vermindern und von der Nutzung befeuernder Rhetorik Abstand zu nehmen. Das ist im Lichte der kürzlich von Russland bekanntgegebenen [Ausweitung seiner Nukleardoktrin](#) um Attacken auf Staaten ohne Nuklearwaffen besonders problematisch.

Im Großen und Ganzen unterstützen die Mitgliedsstaaten friedensschaffende und friedenserhaltende Maßnahmen als einen Eckpfeiler von internationalem Frieden und Sicherheit. Vor dem Hintergrund zahlreicher Konflikte bleiben friedensschaffende und friedenserhaltende Maßnahmen vitale Instrumente, um Länder in ihrer nachhaltigen Transition zum Frieden zu unterstützen. Während keines dieser Themen prominent in den Reden im Zuge der Generaldebatte angesprochen wurde, enthält der Pakt einige Verpflichtungen mit dem Ziel, diese wichtigen Instrumente zu stärken.

Seit der Präsentation der *Action for Peacekeeping (A4P) Initiative* des Generalsekretärs, wie man Friedensmissionen weiterentwickeln kann, um neue und bestehende Herausforderungen zu reagieren, ist das Thema in der Debatte. Inmitten der Diskussion um friedenserhaltende Maßnahmen muten die Verpflichtungen im Pakt eher vage an. Jedoch fordert der Pakt den Generalsekretär auf, eine Prüfung aller Formen von Friedensoperationen durchzuführen. Bisher schien es im UN-System selbst eine gewisse Zurückhaltung zu geben, das Thema aufzugreifen. Neben anderen Verpflichtungen, die darauf abzielen, Friedensoperationen an die sich verändernde Landschaft anzupassen, betont der Pakt die kritische Rolle von politischen Lösungen und Strategien. Im Hinblick auf friedensschaffende Maßnahmen wird die Notwendigkeit anerkannt, mehr planbare, adäquate und ausreichende Finanzierung für Friedensoperationen bereitzustellen. Schließlich fordert der Pakt auch eine bessere Kooperation zwischen den UN, regional und sub-regionalen Organisationen (insbesondere der African Union).

Fazit

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass der Pakt nicht das geliefert hat, was für eine substanzielle multilaterale Reform notwendig wäre, aber er ist auch kein Misserfolg. Russlands Versuch, die UN-Mitgliedsstaaten zu spalten, hat das Land und seine Verbündeten in dieser Frage isoliert und zu einem starken Signal der Unterstützung für den Multilateralismus durch die anderen Staaten geführt. Die Tatsache, dass die afrikanische Gruppe die Führung übernommen hat und den Antrag einbrachte, nicht über den russischen Änderungsantrag abzustimmen, ist für das Land ein Rückschlag. Obwohl es sich um ein diplomatisches Manöver handelte, sollte man nicht die politische Botschaft dahinter unterschätzen: Russland als ein P5-Mitglied des UN-Sicherheitsrates und seine Verbündeten haben keinerlei Interesse an der regelbasierten multilateralen Ordnung und werden massive Anstrengungen unternehmen, um diese globale Ordnung im Allgemeinen und das UN-System im Speziellen signifikant zu schwächen oder zu zerstören – eine logische Fortsetzung der derzeitigen russischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Deutschland hat in seiner Funktion als *Co-Facilitator* eine zentrale Rolle im Verhandlungsprozess übernommen, was im Hinblick auf die Sicherheitsrats-Kandidatur (Periode 2027-2028) hilfreich sein kann.

Es wird entscheidend sein, dass die Staaten sowie nicht-staatliche Akteure schnell konkrete Schritte unternehmen, um die Maßnahmen im Pakt, insbesondere die IFA-Reform, die erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele sowie die Reform des UN-Sicherheitsrates umzusetzen. Solche Maßnahmen können nicht nur erste Schritte zu verbesserten Nord-Süd-Beziehungen zwischen Europa, den USA und den G-77 sein, sondern auch das Vertrauen in multilaterale Lösungen wiederherstellen, um zunehmenden nationalistischen Tendenzen in den internationalen Beziehungen entgegenzuwirken. Der Pakt als ein Reformplan allein wird keine dieser Herausforderungen lösen und obwohl es in der UN ein steiniger Weg sein kann, sich auf

Reformen zu einigen, kann deren Umsetzung noch steiniger sein.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Thomas Tödtling
Executive Director KAS New York
European and International Cooperation

<https://kas.de/newyork>



The text of this publication is published under a Creative Commons license: "Creative Commons Attribution- Share Alike 4.0 international" (CC BY-SA 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>