



# VEREINTE NATIONEN

2|22

70. Jahrgang | Seite 49–96  
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen  
German Review on the United Nations

## Kreative Wege gehen

---

### Die Kraft der Innovation

Tina C. Ambos

### Neue Ansätze in der Konfliktbearbeitung

Martin Wählich

### Der Mensch als Innovation

Johanna Jochim · Robin Schimmelpfennig

# Aus der Not eine Tugend machen

Liebe Leserinnen und Leser,

angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und die nur äußerst begrenzten Handlungsmöglichkeiten der Vereinten Nationen erscheint es überraschend, dass wir ausgerechnet jetzt ein Heft zum Thema Innovation in der Weltorganisationen veröffentlichen. Wir setzen diesen Punkt bewusst, denn gerade aufgrund der zahlreichen politischen Herausforderungen, der Multilateralismuskrise, der immer wieder auftretenden Handlungsunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats sowie angesichts der nur schleppenden UN-Reforminitiativen haben sich unter dem Radar und abseits der politischen Ebene zahlreiche, spannende und durchaus vielversprechende Initiativen innerhalb der Organisation entwickelt. Sie treiben Innovationen voran und könnten damit die positive Wirkung der Vereinten Nationen auf die Menschen weltweit vergrößern. Wir möchten genauer hinschauen und die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe widmen sich den unterschiedlichen Innovationen im Kleinen, die langfristig die UN im Großen verändern könnten.

Die Vereinten Nationen werden in der Tat oft für ihren fehlenden Innovationsgeist kritisiert. Welche Faktoren Innovationen in internationalen Organisationen überhaupt erst vorantreiben, untersucht [Tina C. Ambos](#). Dadurch werden große bürokratische Organisationen in die Lage versetzt, neue Fähigkeiten zu entwickeln und Transformationsprozesse zu starten. Das Welternährungsprogramm (WFP) beispielsweise unterhält einen ›Innovationsbeschleuniger‹. Warum eine solche Abteilung überhaupt notwendig ist, erläutert [Bernhard Kowatsch](#), Leiter des ›Innovation Accelerators‹ des WFP in München in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. Ein weiteres Beispiel für UN-Innovationen sind komplexe Datenanalysen sowie die Nutzung Künstlicher Intelligenz (KI) und Virtueller Realität (VR) in der zivilen Konfliktbearbeitung. [Martin Wählich](#) zeigt in seinem Beitrag ausgewählte Anwendungsbeispiele auf. Aber nicht nur neue Technologien sind Teil von Innovationen. Es geht auch um menschliche Verhaltensänderungen. Dem Zurückgreifen auf die Erkenntnisse aus den Verhaltenswissenschaften, dem evidenzbasierten Verständnis menschlichen Verhaltens, kommt bei den Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle zu, argumentieren [Johanna Jochim](#) und [Robin Schimmelpfennig](#).

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.  
Bleiben Sie gesund.



Dr. Patrick Rosenow,  
Leitender Redakteur



Neben dem Online-Angebot auf der Webseite der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN [www.zeitschrift-vereinte-nationen.de](http://www.zeitschrift-vereinte-nationen.de) finden Sie regelmäßig aktuelle Kurzbeiträge zu UN-Themen auf den Themenportalen der DGVN unter [frieden-sichern.dgvn.de](http://frieden-sichern.dgvn.de), [menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de](http://menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de), [nachhaltig-entwickeln.dgvn.de](http://nachhaltig-entwickeln.dgvn.de) sowie auf unserem Debattenportal unter [dgvn.de/un-debatte/](http://dgvn.de/un-debatte/) zu verschiedenen Schwerpunktthemen.

# Vereinte Nationen

## Schwerpunkt: Kreative Wege gehen

- 51 **Die Kraft der Innovation**  
Tina C. Ambos
- 52 **Drei Fragen an |** Bernhard Kowatsch
- 58 **Neue Ansätze in der Konfliktbearbeitung**  
Martin Wählisch
- 63 **Der Mensch als Innovation**  
Johanna Jochim · Robin Schimmelpfennig

## Im Diskurs

- 69 **Standpunkt | Fehlende UN-Strategie**  
Günther Unser
- 70 **Standpunkt | Für ein Ministerium für Globale Strukturpolitik**  
Christian E. Rieck
- 71 **Wahlunterstützung durch die Vereinten Nationen**  
Manuel Brunner
- 77 **Zwischen Abrüstungserfolgen und Giftgasanschlägen**  
Alexander Kelle

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 83 **Wirtschaft und Entwicklung**  
Internet Governance Forum | 2021  
Wolfgang Kleinwächter
- 84 **Sozialfragen und Menschenrechte**  
Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 2021  
Barbara Lochbihler
- 86 **Rechtsfragen**  
Internationaler Strafgerichtshof | 2021  
Mayeul Hiéramente
- 88 **Verwaltung und Haushalt**  
Generalversammlung | 2021 | Haushalt  
Christoph Deißberger
- 90 **Umwelt**  
Übereinkommen über die biologische Vielfalt | Cartagena-Protokoll | Nagoya-Protokoll | 2021  
Jürgen Maier
- 91 **»Es geht in diesem Krieg um uns alle.«**  
Rede von Außenministerin Annalena Baerbock bei der Notstandssondertagung der UN-Generalversammlung
- 95 **Dokumente der Vereinten Nationen**

## Diverses

- 93 Buchbesprechungen
- 96 Impressum

# Die Kraft der Innovation

Die Vereinten Nationen werden oft für ihren fehlenden Innovationsgeist kritisiert. Es gibt jedoch viele wegweisende Innovationen, die von den UN ausgehen. Wichtige Impulsgeber hierfür sind unternehmerisches Handeln und digitale Technologien, die es auch großen bürokratischen Organisationen ermöglichen, neue Fähigkeiten zu entwickeln und Transformationsprozesse zu starten.



**Prof. Dr. Tina C. Ambos** ist Professorin für Internationales Management an der Universität Genf und Direktorin des Forschungszentrums für ›Innovation and Partnerships‹ und Gründungsmitglied der ›Geneva Innovation Movement Association‹.

✉ [tina.ambos@unige.ch](mailto:tina.ambos@unige.ch)

Große, bürokratische Organisationen wie die Vereinten Nationen werden in der Regel als die am wenigsten innovativen Organisationen angesehen.<sup>1</sup> Insbesondere das Verständnis und die Förderung von unternehmerischen Aktivitäten innerhalb der Organisation stellen vielfältige Herausforderungen dar. Sie erfordern einen ganzheitlichen Ansatz für Innovationen. Zwar rief UN-Generalsekretär António Guterres zum Handeln auf: ›Wir alle – vom Amtssitz bis zur Länderebene – müssen proaktiv mit den Pionieren der Technologie, den Innovatoren, den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern und den Nutzerinnen und Nutzern zusammenarbeiten‹<sup>2</sup>, doch die meisten UN-Organisationen scheinen schlecht darauf vorbereitet zu sein, sich auf diesen neuen Zeitgeist einzulassen und Innovationen im Zeitalter digitaler Technologien hervorzubringen.

Dabei stellt sich die Frage, ob und wie unternehmerische Innovation in internationalen Organisationen möglich ist und welche Auswirkungen sie

hat.<sup>3</sup> Unternehmerisches Handeln entwickelt sich tatsächlich zu einer treibenden Kraft in Organisationen wie dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP), dem Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) und dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR). Wenn Organisationen lernen, diese Art von Innovation, die von unteren Hierarchien nach oben erfolgt (›Bottom-up‹-Innovation), zu nutzen und digitale Technologien einzusetzen, können sie wichtige Transformationsprozesse einleiten.

Viele wegweisende wirtschaftliche und soziale Innovationen haben ihren Ursprung in unternehmerischen Aktivitäten.<sup>4</sup> Während die Bedeutung von unternehmerischem Handeln als Innovationsquelle im gewinnorientierten Kontext bereits bekannt ist, beginnen internationale Organisationen gerade erst damit, das Potenzial unternehmerischer Initiativen als Treiber für soziale Innovation zu nutzen.<sup>5</sup> Dabei spielt die Technologie, insbesondere ihr Einsatz zur Verbreitung von ›Bottom-up‹-Innovationen, eine wichtige Rolle. Die digitale Technologie birgt das Potenzial, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) zu adressieren. Aber leider sind internationale Organisationen nur unzureichend gerüstet, um in einer Welt, die zunehmend mit Legitimitätsfragen konfrontiert, mit Budgetkürzungen belastet und durch ein sich wandelndes technologisches Umfeld überfordert ist, Innovationen voranzutreiben.<sup>6</sup> Die Vereinten Nationen werden in der

<sup>1</sup> Dieser Artikel basiert auf Forschungsarbeiten, die am Zentrum für Innovation und Partnerschaften der Universität Genf zusammen mit Katherine Tatarinov durchgeführt wurden, siehe [www.unige.ch/gsem/en/research/centers/ip/research/](http://www.unige.ch/gsem/en/research/centers/ip/research/)

<sup>2</sup> UN Secretary-General's Strategy on New Technologies, S. 6, [www.un.org/en/newtechnologies/images/pdf/SGs-Strategy-on-New-Technologies.pdf](http://www.un.org/en/newtechnologies/images/pdf/SGs-Strategy-on-New-Technologies.pdf)

<sup>3</sup> Tina C. Ambos/Katherine Tatarinov, Building Responsible Innovation in International Organizations Through Intrapreneurship, *Journal of Management Studies*, 59. Jg., 1/2021, S. 92–125.

<sup>4</sup> Robert A. Burgelman, A Model of the Interaction of Strategic Behavior, Corporate Context, and the Concept of Strategy, *Academy of Management Review*, 8. Jg., 1/1983, S. 61–70.

<sup>5</sup> Paul Tracey/Neil Stott, Social Innovation: A Window on Alternative Ways of Organizing and Innovating, *Innovation: Organization & Management*, 19. Jg., 1/2017, S. 51–60.

<sup>6</sup> Fabrizio Ferraro/Dror Etzion/Joel Gehman, Tackling Grand Challenges Pragmatically: Robust Action Revisited, *Organization Studies*, 36. Jg., 3/2015, S. 363–390.

## Drei Fragen an Bernhard Kowatsch

### Warum wurde ein ›Innovationsbeschleuniger‹ (Innovation Accelerator) für das UN-Welternährungsprogramm (WFP) gegründet?

Innovation war immer ein Teil der DNA des WFP. Wir nutzen in der Praxis bereits modernste Technologien wie ›Blockchain‹ und Künstliche Intelligenz (KI). Allerdings werden für eine Welt ohne Hunger weitere Innovationen dringend benötigt. Der ›WFP Innovation Accelerator‹, mit Sitz in München, unterstützt weltweit gezielt junge Unternehmen und nichtprofitorientierte Innovationen dabei, ihre Lösungen umzusetzen und zu skalieren. Die von uns unterstützten Innovationen haben mehr als 180 Millionen US-Dollar an Kofinanzierung erhalten. Letztes Jahr kamen diese Innovationen über 8,6 Millionen Menschen zugute.

### Welche Ideen fördern Sie beispielsweise?

Wir glauben, Innovationen sind nur dann erfolgreich, wenn sie auf die lokalen Herausforderungen eingehen. Daher haben wir in strategisch wichtigen Regionen unser Innovationsnetzwerk erweitert. Drei Beispiele: ›Building Blocks‹ ist die weltweit größte Umsetzung von ›Blockchain‹-Technologie in der humanitären Hilfe. Damit wurden bislang mehr als eine Million Menschen in Bangladesch und Jordanien erreicht und Transaktionen in Höhe von 325 Millionen US-Dollar abgewickelt. ›EMPACT‹ vermittelt Flüchtlingen und jungen Menschen in unsicheren Lebensverhältnissen digitale Kompetenzen und Online-Arbeitsmöglichkeiten in Kolumbien, Irak, Libanon, Kenia und der Türkei. ›ShareTheMeal‹ ist das Spenden-Anwendungsprogramm vom WFP, mit der bereits über 137 Millionen Mahlzeiten zu einem Preis von nur 0,70 Euro pro Mahlzeit gespendet wurden. Sowohl Google als auch Apple haben die Anwendung als eine der besten des Jahres 2020 ausgezeichnet.

### Können derartige ›Innovationsbeschleuniger‹ das UN-System als Ganzes positiv beeinflussen?

Absolut. Gemeinsam mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat das WFP das ›UN Innovation Network‹ gegründet, ein informelles Netzwerk zum Wissensaustausch für Innovatoren im UN-System. Als ›WFP Innovation Accelerator‹ führen wir inzwischen auch 14 ›Accelerator‹-Programme für andere UN-Organisationen und Partner durch, unter anderem in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Impfprogramme, Gleichstellung, Klimawandel oder humanitäre Innovationen für die Bill & Melinda Gates Stiftung, die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA).



**Bernhard Kowatsch**

ist Leiter des ›Innovation Accelerators‹ des UN-Welternährungsprogramms (WFP) in München.

FOTO: WFP

Regel als bürokratisch, langsam und ineffektiv charakterisiert und in verschiedenen Reformwellen wurde versucht, einen stärkeren Unternehmergeist zu wecken. Es gibt einige bemerkenswerte Beispiele wie etwa das ›RapidPro‹ des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) – eine Plattform mit ›Open Source‹-Anwendungen, die Regierungen dabei unterstützt, lebenswichtige Informationen in Echtzeit zu liefern und Gemeinden mit lebensrettenden Diensten zu verbinden.<sup>7</sup> Sie geht auf eine ›Bottom-up‹-Innovation zurück und hatte enorme Auswirkungen auf die Organisation. Es ist jedoch verhältnismäßig wenig über die wichtigsten Faktoren bekannt, die bestimmen, wie sich unternehmerische Aktivitäten innerhalb komplexer, hierarchisch aufgebauter und oft langsam arbeitender Organisationen entwickeln und soziale Innovationen fördern.

Die Zukunft internationaler Organisationen ist ungewiss, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Organisationsstrukturen zu erneuern und digitale Technologien einzubeziehen, um die globalen Herausforderungen besser bewältigen zu können. Die enorme Aufgabe, die SDGs weltweit zu erreichen, hat in jüngster Zeit einen Aufruf zur Reform internationaler Organisationen ausgelöst.<sup>8</sup> Um unsere Welt effektiv zu verändern, müssen internationale Organisationen zunächst ihre gegenwärtigen Grenzen erkennen und daraufhin neue Kompetenzen und Prozesse aufbauen, um diese Hindernisse zu überwinden. Der Schlüssel zum Erfolg für internationale Organisationen liegt darin, sowohl innerhalb als auch außerhalb ihrer Organisationen auf das vorhandene Wissen zurückgreifen zu können.

Unsere Motivation, diese Themen zu erforschen, geht auf drei Punkte zurück: erstens, Verständnis für die Herausforderungen zu erlangen, vor denen internationale Organisationen stehen, um unternehmerisches Handeln als einen Katalysator für ›Bottom-up‹-Innovation zu nutzen. Zweitens sollen die potenziellen Auswirkungen identifiziert werden, die Innovation auf das Leben der Empfänger sowie auf die Organisation selbst haben kann. Und drittens sollen bewährte Praktiken zur Förderung von sozialer Innovation aufgezeigt werden.

In den vergangenen drei Jahren führten wir Interviews sowie Workshops durch mit führenden Innovationsexpertinnen und -experten aus Organisationen wie dem UNDP, UNHCR, WFP, der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO), dem Gemeinsamen Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS – UNAIDS), der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) und dem Internationalen Handelszentrum (International Trade

Centre – ITC). Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse erstellten wir eine Datenbank mit 57 Initiativen und zehn umfassenden Fallstudien, die zeigen, wie soziale Innovation durch unternehmerisches Handeln in internationalen Organisationen vorangetrieben wird.<sup>9</sup> Die Organisationen unterscheiden sich zwar stark in Bezug auf Struktur, Organisationskultur und Mandat, aber alle konzipieren und entwickeln Arbeitsabläufe und Projekte (Initiativen). Der Schwerpunkt liegt auf diesen Initiativen, um die Erfahrungen vergleichen zu können. Eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst die Auswirkung dieser Initiativen auf ihre Organisationen und Begünstigten. Eine erfolgreiche innovative Initiative zielt darauf ab, die Art und Weise zu verändern, wie ein Produkt, ein Prozess oder eine Politik auf die Begünstigten wirkt.

## Wie Initiativen sich entwickeln

Im digitalen Zeitalter überrascht es nicht, dass viele unternehmerische Initiativen maßgeblich von moderner Technologie abhängen, insbesondere, wenn sie in vielen verschiedenen Ländern eingesetzt werden. Neue Technologien stehen oft im Fokus der Innovation, während den organisatorischen Faktoren, die die Entwicklung und das Gedeihen von Initiativen ermöglichen, häufig nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Nach Ansicht von Innovationsfachleuten ist die Technologie oft der einfachste Teil der Lösung; Schwieriger und kritischer ist es, die Bedürfnisse und Erwartungen der Endnutzerinnen und -nutzer zu erfüllen und deren Herausforderungen, wie medizinische Versorgung oder Zugang zu Bildung, zu lösen. Technologie ist zwar ein nützliches Mittel zur Charakterisierung innovativer Initiativen, aber kein Maßstab für deren Erfolg.

Um ein besseres Verständnis des Zusammenspiels von Technologie und Organisation zu ermöglichen, haben wir Initiativen anhand von zwei Schlüsselvariablen charakterisiert: ihre Entwicklung und ihre Technologie (Abbildung 1). Der Entwicklungsstatus bezieht sich darauf, ob das Projekt erfolgreich auf mehrere Standorte übertragen und dort genutzt wird. Pilotinitiativen befinden sich noch in der Testphase, haben aber bereits an einem Standort nachweisliche Umsetzungsergebnisse erzielt; Wachstumsinitiativen befinden sich im Pro-

zess der Umsetzung in einer Region oder einem Land. Replikationsinitiativen werden bereits in drei oder mehr Staaten erfolgreich eingesetzt.

Die zweite Dimension bezieht sich auf die Technologie der Initiative. Auf Basis der drei großen Dimensionen von Daten – Datengeschwindigkeit, Datenmenge und Datentyp (strukturiert versus unstrukturiert) sowie der Anzahl der Verbindungen, auf die sich die Technologie stützt, haben wir die Technologieintensität von hoch bis niedrig eingestuft. Als hoch werden sehr datenintensive Technologien bezeichnet, als niedrig solche mit geringer Datenintensität, wie beispielsweise Hardware. Keine Technologieart ist einer anderen überlegen oder unterlegen, und dies soll auch nicht als Maßstab dienen. Diese Technologie ermöglicht es, Initiativen zu vergleichen und zu sehen, wie diese erfolgreich entwickelt werden. Benötigen beispielsweise Initiativen mit dem Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) mehr Unterstützung der Organisation oder lassen sich Anwendungsprogramme leichter verbreiten?

## Neue Technologien stehen oft mehr im Fokus von Innovation als organisatorische Faktoren.

Wir haben die 57 Initiativen mit Projektbeispielen in allen neun Feldern unseres Modells abgebildet (siehe Abbildung 1). Erfolgreiche Initiativen bewegen sich im Laufe der Zeit dynamisch zwischen den einzelnen Feldern dieses Modells, sowohl wenn ihr Einsatzbereich wächst als auch wenn sich Technologie ändert. Die SMS-Plattform ›U-Report‹ von UNICEF, die vor kurzem um eine KI-Komponente erweitert wurde (Box 9), begann beispielsweise als SMS-basiertes Instrument, hat aber inzwischen KI-Roboter (Bots) hinzugefügt, die die Fragen der Nutzerinnen und Nutzer in Echtzeit beantworten. Diese Initiative wurde auf über 54 Staaten ausgeweitet.

Es gibt Beispiele für Initiativen im gesamten technologischen Spektrum, angefangen von der KI-Nutzung zur Vorhersage von Konflikten und Bevölkerungsbewegungen, wie beispielsweise das Projekt ›Jetsons‹ des UNHCR (Box 7), über die Nutzung von SMS-basierten Kommunikations-

<sup>7</sup> UNICEF, Real Time Information – RapidPro, [www.unicef.org/innovation/rapidpro](http://www.unicef.org/innovation/rapidpro)

<sup>8</sup> Thomas Weiss/Tatiana Carayannis, Windows of Opportunity for UN Reform: Historical Lessons for the Next Secretary-General, *International Affairs*, 92. Jg., 2/2017, S. 309–326.

<sup>9</sup> Tina C. Ambos et al., Initiatives with Impact: Unleashing Bottom-up Innovation in International Organizations, Oktober 2018, [www.unige.ch/gsem/files/1016/2193/7051/Report\\_Initiatives\\_with\\_Impact.pdf](http://www.unige.ch/gsem/files/1016/2193/7051/Report_Initiatives_with_Impact.pdf)

Abbildung 1: Entwicklung digitaler Innovationen basierend auf 57 Initiativen (blaue Kästchen) in den UN

	PILOT-INITIATIVEN	WACHSTUMS-INITIATIVEN	REPLIKATIONS-INITIATIVEN
<b>GERINGE DATENINTENSITÄT:</b> Hardware, Energie, Finanzierung, physischer Raum	<b>BOX 1</b> (Solar Street Lights) 	<b>BOX 2</b> (H2Grow) 	<b>BOX 3</b> (Instant Network Schools) 
<b>MITTLERE DATENINTENSITÄT:</b> mobile Anwendungen, SMS, Online-Plattformen	<b>BOX 4</b> (Mobile Ramp App) 	<b>BOX 5</b> (SheTrades, e-cash Cards) 	<b>BOX 6</b> (MADE51) 
<b>HOHE DATENINTENSITÄT:</b> »Blockchain«, Künstliche Intelligenz	<b>BOX 7</b> (Project Jetsons) 	<b>BOX 8</b> (Building Blocks) 	<b>BOX 9</b> (U-Report) 

plattformen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und des Ideenaustauschs, wie etwa »SheTrades« des ITC (Box 5), bis hin zur Entwicklung einer hydroponischen Pumpe, die das Wachstum von Nahrungsmitteln in Containern ermöglicht, wie die »H2Grow«-Initiative des WFP (Box 2).

Neue Technologien müssen jedoch in der Organisation verankert werden. Das Projekt »e-Cash Cards« der Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM) (Box 5) beispielsweise verwendet eine verschlüsselte Identifikationskarte, die die Bargeldkonten und die Datenerfassung für Migrantinnen

## Unternehmerisches Handeln muss gefördert werden, es braucht Anreize, es muss ständig angepasst werden.

und Migranten vereinfacht. Die Umsetzung des Projekts ging jedoch weit über die Konzeption dieser Technologie hinaus; die eigentliche Innovation bestand darin, Migrantinnen und Migranten nicht mehr mit physischen Waren zu versorgen, sondern ihnen Bargeld zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre eigenen Waren kaufen können. Die Umsetzung des Projekts erforderte ein Umdenken der beteiligten Institutionen sowie umfangreiche Gespräche und Schulungen mit Ladenbesitzern und Migrantinnen und Migranten, um die Durchführbarkeit zu gewährleisten.

## Erfolgsfaktoren für unternehmerisches Handeln

Unternehmerisches Handeln in internationalen Organisationen entsteht nicht von selbst. Es muss gefördert werden, es braucht Anreize, es muss ständig angepasst werden und schließlich braucht es Raum, sich zu entfalten. Es ist ein Lernprozess, der Zeit und Hingabe erfordert. Auch wenn alle internationalen Organisationen und großen Unternehmen verschieden sind, gibt es bestimmte Erkenntnisse, die für alle gelten.

### Der organisatorische Nährboden und das richtige »Saatgut«

Es ist nicht einfach, »Bottum-up«-Innovation voranzutreiben, insbesondere in großen internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen. Was muss also getan werden, um die »Saat« für Innovationen zu legen? Unsere Forschung hat gezeigt, dass Initiativen, die sich verbreiten und Wirkung zeigen, gemeinsame Merkmale aufweisen: Erstens auf der Ebene der Initiative und zweitens auf der Ebene der Organisation (Abbildung 2).

Das Projekt »Instant Network Schools« des UNHCR, eine Initiative für digitale Lerninhalte für Flüchtlinge, wurde beispielsweise in der Innovationsabteilung des UNHCR entwickelt. Ein engagiertes Team hat das Projekt mit Ressourcen, Schulungen und Erfahrung international einsetzbar gemacht. Das UNHCR verfügt über eine ausgeprägte Innovationskultur, die in den letzten Jahren vorangetrieben wurde (Faktoren auf Organisationsebene: Innovationskultur, engagierte Mitarbeiterzeit). »Instant Network Schools« ist das Ergebnis einer Partnerschaft mit der Vodafone-Stiftung, einem Unternehmen mit klaren und ehrgeizigen Plänen für die Wirkung des Projekts (Faktoren auf Initiativeebene: Partner, klare Ziele von Anfang an).

Ein weiteres Beispiel ist die »H2Grow«-Initiative. Das peruanische Landesbüro des WFP hat den Bedarf erkannt, den Menschen in den Armenvierteln außerhalb Limas den Zugang zu frischem Gemüse zu ermöglichen. Der WFP-»Accelerator« arbeitete mit dem Landesbüro und einer Reihe von Partnern zusammen, um einen hydroponischen Garten und eine Pumpe zu entwickeln und es den Menschen so zu ermöglichen, auf engem Raum und ohne Erde Lebensmittel anzubauen. Das Projekt wurde während des gesamten Prozesses von einem Projektmanager des »Accelerators« betreut. Auf der Ebene der Initiative waren die wichtigsten Faktoren diverse Partner, Benutzerorientierung, Ausrichtung auf den Menschen und starke Projektverantwortlichkeit. Nach Abschluss des Pilotprojekts unterstützte das

WFP-»Accelerator«-Team andere Länderbüros bei der Neuausrichtung, Modifizierung und Umsetzung der Initiative, um die spezifischen lokalen Herausforderungen zu bewältigen, zum Beispiel beim Anbau von Tierfutter in Flüchtlingslagern in der Wüste. Zu den wesentlichen Faktoren auf organisatorischer Ebene gehörten die Zustimmung der Interessengruppen zur Innovation, ein engagiertes Team und Zeit.

### Partnerschaften zur wechselseitigen Bereicherung

Zu den wichtigsten Partnern gehören Ministerien, gemeinnützige Organisationen, Stiftungen, Privatunternehmen, junge Unternehmen und andere internationale Organisationen. Oft spielt ein Akteur mehr als eine Rolle. Das »Baidu Recycle Project« des UNDP beispielsweise ist eine Initiative, die das Modell der öffentlich-privaten Partnerschaft nutzt und den chinesischen Bürgerinnen und Bürgern hilft, wiederverwertbare Abfälle sicher zu entsorgen und dafür Geld zu erhalten. Baidu, das »Google Chinas«, hatte die Vision, einen sozialen Beitrag zu leisten, wusste aber nicht genau, wie das geschehen sollte. Die Initiative kombinierte das technische Fachwissen und die Ressourcen von Baidu, das Netzwerk und das soziale Fachwissen des UNDP mit der Genehmigung und dem politischen Input der globalen Umweltorganisation sowie des chinesischen Ministeriums für Umweltschutz.

In dem Maße, wie sich Partnerschaften entwickeln, ändern sich auch die Arbeitsweisen dieser Organisationen. Viele Organisationen nutzen das technologische Wissen von jungen Unternehmen, um Produkte zu entwickeln und zu bauen und holen sich dieses Wissen manchmal ins Haus – wie bei der »Building Blocks«-Initiative des WFP. Hier eignete sich das WFP zunächst Grundkenntnisse über Blockchain, also dezentrale Datenbanken, an und entwickelte diese dann intern weiter. Bei einer anderen Partnerschaft etwa wird die Organisation als Dienstleister positioniert. UNICEF, beispielsweise, ermöglichte nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und Regierungen das SMS-basierte »U-Report«-Instrument für ihre eigenen lokalen Anforderungen zu nutzen. Seltener dagegen sind gemeinsame Projekte zwischen UN-Organisationen. Meist geht es darum, die Bedürfnisse der Endnutzerinnen und -nutzer zu verstehen und die Zusammenarbeit zu verbessern, um zu erkennen, an welchem Punkt welche Organisation am besten helfen kann. Es gilt, Informationen auszutauschen und von den Stärken der jeweils anderen Organisation zu profitieren.

Das Spektrum der Partnerschaften in den untersuchten Organisationen reicht von einer Initiative

Abbildung 2: Erfolgsfaktoren

EBENE DER INITIATIVE	EBENE DER ORGANISATION
vielerorts anwendbar	ausreichende Finanzierung
von Beginn an festgelegte Ziele	Ausrichtung auf das strategische Ziel
verschiedene Partner	eine Kultur des Vertrauens und der Transparenz
an das Mandat internationaler Organisationen gekoppelt	engagiertes Team oder Zeit für das Personal
unkompliziert mit sichtbarer Wirkung	Einbindung von Führungskräften und wichtigen Interessensvertretern in die Innovation
engagierter Projektträger	
nutzerorientiert, auf den Menschen bezogen	

mit einem Partner bis zu Initiativen mit drei oder mehr Partnern. Die einzelnen Partner decken vielfältige Rollen ab: Bereitstellung des erforderlichen Umfelds, von Finanzmitteln, Unterstützung bei der Konzeption, bei der Umsetzung oder parallele Durchführung der Initiative. Das Zusammenspiel zwischen diesen Rollen ist entscheidend für die erfolgreiche Durchführung von Initiativen.

Die meisten Organisationen haben festgestellt, dass Partnerschaften entscheidend sind, um Innovationen voranzutreiben. Dennoch ist es in vielen Organisationen üblich, keine Partnerschaften ein-

### Organisationen haben festgestellt, dass Partnerschaften entscheidend sind, um Innovationen voranzutreiben.

zugehen. Der größte Vorteil von Partnerschaften liegt im Wissensaustausch, der durch die Zusammenarbeit nicht nur mit dem privaten Sektor, sondern auch mit anderen internationalen Organisationen ermöglicht wird. Die Idee ist, dass die Menschen experimentieren, Pilotprojekte durchführen, erfolgreich sein oder scheitern können – und dabei aus beiden Szenarien lernen und ihre Erfahrungen austauschen.

### Ressourcen für Innovation

Die Umverteilung von Ressourcen ist ein unabdingbarer Faktor für erfolgreiches unternehmerisches Handeln. Organisationen aus allen Bereichen verlagern ihre Ressourcen, um besser auf die End-





Der 16-jährige Daniel (links) ist Schüler einer Sekundarschule in Kitwe, Sambia, wo das WFP bei der Einrichtung eines Hydrokultur-Gartens geholfen hat, um die von der Regierung bereitgestellten Mahlzeiten für die Schüler zu ergänzen und zu verbessern. FOTO: WFP/ANDY HIGGINS

nutzerinnen und -nutzer einzugehen, obgleich sie sich bewusst sind, dass Innovation teuer ist und nicht alle Initiativen erfolgreich sein werden. Es herrscht Einigkeit darüber, dass dieser Wandel von der Spitze geführt, aber von unten vorangetrieben werden muss: Die Erkenntnis zur Veränderung ist ein schwieriger Schritt, aber entscheidend, um Transformation in typischen internationalen Organisationen einzuleiten.

## Jeder Initiative muss eine ethische Analyse vorangestellt werden.

Schließlich hat sich nicht nur die Zuweisung von Ressourcen grundlegend geändert, sondern auch die Unternehmenskultur und das Anreizsystem, um innovativen Talenten Zeit zu geben, an ihren Ideen zu arbeiten. Seit dem Wechsel der Direktion des ITC vor vier Jahren wurde eine Innovationskultur gefördert und in Genf ein Innovationslabor eingerichtet. Obwohl es keine Vollzeitbeschäftigten für den Bereich Innovation gibt und das Labor von Freiwilligen betrieben wird, ist es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gestattet, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Arbeitszeit für kreative Projekte innerhalb und außerhalb des Büros zu verwenden. Das Innovationslabor hat etwa 15 Mitarbeitende und gewinnt durch Schulungen, Workshops und Veranstaltungen, die unternehmerische

Aktivitäten anerkennen und belohnen, an Dynamik und Bedeutung innerhalb der Organisation.

### Ethische Dimension beachten

Inmitten des derzeitigen Innovationsbooms dürfen internationale Organisationen nicht vergessen, jeder Initiative eine ethische Analyse voranzustellen. Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre der Beteiligten sind wichtige Bestandteile der Innovationsethik vor dem Hintergrund der Erfassung und Nutzung von Daten. Internationale Organisationen arbeiten daran, Innovation mit dem Gebot ›Anderen nicht zu schaden‹ zu verknüpfen. Für den Erfolg von Innovationen ist es von entscheidender Bedeutung, dass Arbeitsprozesse und Arbeitskultur nachhaltig verändert werden und nicht nur eine Reihe von schnellen Erfolgen erzielt werden. So ist die IOM beispielsweise führend im Bereich des Datenschutzes, veranstaltet Workshops zum Datenschutz für internationale Organisationen und veröffentlicht Richtlinien zu diesem Thema. Die vorsichtige Herangehensweise der IOM an Innovationen rührt von dem Bestreben her, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Begünstigte nicht ungewollt durch neue Projekte zu schädigen. Ein gutes Beispiel ist das UNDP-Projekt ›Telefone gegen Korruption‹, das anonyme SMS-Meldungen über Korruption in Papua-Neuguinea sammelt. Es beruht auf einem zweistufigen Verschlüsselungssystem, das die Anonymität gewährleistet.

### Förderung von Unternehmergeist

Vorreiter auf dem Gebiet der Innovationen sind meist etablierte Teams, die ihre Aufgaben kennen und die Ziele der Organisation verstehen. Es sind die Visionäre, die einen besseren Weg für ihre Arbeit und die Erreichung dieser Ziele sehen. Diese Menschen streben in der Regel nicht nach individuellem Lob und Beförderung, sondern wollen ihre Organisation besser machen und andere Pioniere unterstützen. Vorreiter in internationalen Organisationen haben bewiesen, dass sie sich leidenschaftlich für die Erfüllung des Mandats der internationalen Organisationen einsetzen und gleichzeitig mutig genug sind, oft Grenzen zu überschreiten. Viele von ihnen sind erfahrene Innovatoren innerhalb ihrer internationalen Organisationen und haben wiederholt bewiesen, dass Innovationen im Kontext der internationalen Organisationen erfolgreich sein können. Sie verankern Innovation in der gesamten Organisation, anstatt sie nur in einer Innovationsabteilung zu isolieren. Es ist wichtig, die Führungsebene zu überzeugen, dass Innovation

ein entscheidender Bestandteil der aktuellen und zukünftigen strategischen Pläne der internationalen Organisationen sein muss, um gewünschte Wirkungen zu erzielen.

## Was können wir lernen?

Die wichtigste Schlussfolgerung ist, dass Innovation in Organisationen wie den Vereinten Nationen tatsächlich stattfindet. Es ist nicht nur möglich, in einer großen, bürokratischen, globalen Organisation innovativ zu sein, sondern das Ziel dieser Innovation kann auch soziale Wirkung haben. Darüber hinaus können diese Initiativen dazu beitragen, dass diese Organisationen schneller, leichter und proaktiver werden und besser in der Lage sind, die SDGs zu erreichen. Für internationale Organisationen, die diese Art von Transformation von innen heraus herbeiführen wollen, gibt es drei wesentliche Erkenntnisse:

### 1. Die Kraft der ›Bottom-up‹-Innovation nutzen:

Die erfolgreichen Beispiele für Innovation zeigen, dass Initiativen, die von unten nach oben gerichtet sind, manchmal wirkungsvoller sind als hierarchische Anweisungen. Diskussionen über Innovation drehen sich oftmals mehr um Schlagworte als um die Lösung von Problemen. An den Diskussionen über Innovationen müssen nicht nur die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in zentralen Innovationsteams einbezogen werden, sondern auch das Personal im Feld, das die Bedürfnisse der Empfänger am besten kennt, sowie die Entscheidungsträger, die Innovationen unterstützen und fördern müssen. Organisationen können ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglichen, Fachleute zu begleiten und von ihnen zu lernen, damit sie bei ihrer beruflichen Tätigkeit innovative Denkanstöße erhalten können. Dies bedeutet auch, dass Anreize für Innovation gesetzt werden müssen.

### 2. Ergebnisorientierung statt Leistungsorientierung:

Die Leistungsorientierung ist zwar einfach und ›glänzt‹, aber ohne Wirkungsmessung wird sie dem Engagement der internationalen Organisation letztlich schaden. Aus diesem Grund sollten die Organisationen die erforderlichen Indikatoren festlegen, um sicherzustellen, dass ihre Projekte Wirkung zeigen. Wir unterscheiden hier zwischen externer sozialer Wirkung – etwa direkte Hilfe für Begünstigte oder Einfluss auf Regelwerke – und interner Wirkung – wie zum Beispiel neue Teams oder Kompetenzen in der Organisation.

### 3. Erfolg und Misserfolge teilen:

Die ausgewählten und vorgestellten Initiativen stammen von sehr unterschiedlichen Organisationen in sehr

unterschiedlichen Kontexten. Auch wenn jeder Fall anders ist, fordern die Innovatoren einen stärkeren Austausch untereinander, um aus Erfolgen, aber auch aus Misserfolgen zu lernen. Ebenso erkennen sie die Notwendigkeit einer besseren Vernetzung mit jungen Unternehmen und Unternehmen des Privatsektors, um gemeinsam an Lösungen und neuen Geschäftsmodellen für soziale Innovation im digitalen Zeitalter zu arbeiten.

## Die Herausforderung für Führungskräfte in den UN

Führungskräfte in den UN spielen eine Schlüsselrolle in der Transformation. Um in großen bürokratischen Organisationen Innovation zu fördern, müssen Führungskräfte die Probleme gut strukturieren und gleichzeitig ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Raum und Ressourcen geben, um diese kreativ zu lösen. Wir sehen schon einen starken Druck für ›Bottom-up‹- als auch ›Top-down‹-Innovation von den Direktorinnen und Direktoren. Die größte Herausforderung liegt jedoch bei den mittleren Rängen, die Teams führen und ermutigen müssen, aber gleichzeitig auch die Verantwortung für potenzielle Fehler tragen. Oft fehlt es an Unterstützung und an Ressourcen, Innovationsprojekte zusätzlich zu der ohnehin hohen Arbeitsbelastung zu starten. Ein Erfolgsrezept ist ein kontinuierlicher Austausch zwischen Führungskräften in der eigenen Organisation und über Organisationen hinweg sowie ein ständiges Lernen, das neue Wege und Techniken fördert.

*Aus dem Englischen von Monique Lehmann*

## English Abstract

Prof. Dr. Tina C. Ambos

**The Power of Innovation** pp. 51–57

The United Nations is often criticized for its lack of innovation. Our research, however, finds that entrepreneurship and digital technology are becoming driving forces allowing UN organizations to create innovative, bottom-up initiatives that can be scaled globally. In addition to supporting beneficial and impactful policies, innovation also helps organizations renew and transform themselves to be able to serve their missions in the digital age. This article gives tangible examples of initiatives that have scaled and make an impact. It also points out best practices and success factors for innovation processes in the UN.

*Keywords: Digitalisierung, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Entwicklungsziele (SDGs), Nahrungsmittel, Technologie, digitalization, United Nations Development Programme (UNDP), Sustainable Development Goals (SDGs), food, technology*

# Neue Ansätze in der Konfliktbearbeitung

Mit modernen Technologien und innovativen Methoden nehmen die Vereinten Nationen neue Herausforderungen der zivilen Konfliktbearbeitung im 21. Jahrhundert in Angriff. Komplexe Datenanalysen, Künstliche Intelligenz (KI), Virtuelle Realität (VR) sowie Verhaltens- und Zukunftsforschung gehören mittlerweile zum stetig wachsenden Repertoire.



**Dr. Martin Wählich** arbeitet als Teamleiter in der UN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung in New York (UN DPPA).

✉ waehlich@un.org

rieren. Einfallsreicher, gewagter und zukunftsorientierter sollten die Vereinten Nationen werden. »Wir können Dinge anders machen, und wir können verschiedene Dinge tun [...]. Beim Thema Innovation geht es nicht nur um fortgeschrittene Technologien, manchmal sind es die einfachsten Dinge. Seid mutig, seid revolutionär, und stiftet Unruhe [...], denn ohne Innovation können wir die Herausforderungen unserer Zeit nicht überwinden,« rief Guterres als Motto aus.<sup>4</sup>

**B**ei seinem Amtsantritt gab UN-Generalsekretär António Guterres der Staatengemeinschaft das Versprechen, die altherwürdige Weltorganisation zu reformieren. Guterres gab als Richtmarke vor, dass die Vereinten Nationen bereit sein müssen, sich zu verändern.<sup>1</sup> Im September 2018 legte der Generalsekretär die Strategie über neue Technologien vor, in der er neue Möglichkeiten, aber auch Gefahren von Zukunftstechnologien unterstrich.<sup>2</sup> Im gleichen Jahr berief er die Hocharangige Gruppe für digitale Zusammenarbeit, die damit beauftragt wurde, den Blick für die transformativen Auswirkungen digitaler Technologien auf Gesellschaft und Wirtschaft zu schärfen.<sup>3</sup> Doch die Reformagenda des Generalsekretärs sollte noch weiter gehen: Innovation wurde zu einem der Leitmotive der ›Vereinten Nationen 2.0‹, mit dem Anspruch, die institutionelle Organisationskultur im Ganzen zu erfassen und zu rekali-

## Das UN-Sekretariat im Um- und Aufbruch

Motiviert vom internen Wandlungswillen, gründete die Hauptabteilung Politik und Friedenskonsolidierung (UN DPPA) im UN-Sekretariat ein interdisziplinäres Team, die ›Innovationszelle‹, die sich neuen Technologien, Instrumenten und Praktiken in den Bereichen Konfliktprävention, Mediation und Friedensförderung annahm.<sup>5</sup> Das UN-DPPA-Innovationsteam wurde als Teil der Abteilung Politik und Mediation damit betraut, innovative Methoden zu erkunden, Pilotprojekte auszubauen und mit menschenzentriertem Design neue Ansätze für Problemlösungen zu finden. Innovation im Bereich Frieden wurde als Neuausrichtung im strategischen Plan des UN DPPA aufgenommen mit dem Ehrgeiz, ein zukunftsorientiertes Mitglied der

<sup>1</sup> UN, Secretary-General-designate António Guterres' Remarks to the General Assembly on Taking the Oath of Office, 12.12.2016, [www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech](http://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech)

<sup>2</sup> UN Secretary-General's Strategy on New Technologies, September 2018, [www.un.org/en/newtechnologies/](http://www.un.org/en/newtechnologies/)

<sup>3</sup> UN, Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation, [www.un.org/en/civil-society/secretary-general%E2%80%99s-high-level-panel-digital-cooperation](http://www.un.org/en/civil-society/secretary-general%E2%80%99s-high-level-panel-digital-cooperation)

<sup>4</sup> UN Innovation Network (UNIN), UN Innovation Toolkit, 2019, [www.uninnovation.network/un-innovation-toolkit](http://www.uninnovation.network/un-innovation-toolkit)

<sup>5</sup> UN DPPA, Innovation, [dppa.un.org/en/innovation](http://dppa.un.org/en/innovation)

UN-Familie zu werden.<sup>6</sup> Partnerschaften mit Wissenschaft, Technologiepionieren und anderen Innovatoren im UN-System wurden als Tragpfeiler festgeschrieben. Unterstützung gab es von international starken Förderern beim Thema Innovation unter den UN-Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland. Zu den Bereichen und Initiativen des UN-DPPA-Innovationsteams gehören mittlerweile der Einsatz von digitalen Dialogen gestützt von Künstlicher Intelligenz (KI) zur Stärkung inklusiver Friedensbemühungen, die Nutzung sozialer Medien als Ressource zur Informationsauswertung und Kanal zur Interessensvertretung, Virtueller Realität (VR) zur Verbesserung des Situationsbewusstseins von Diplomatinen und Diplomaten sowie Entscheidungsträgern, der Einsatz von Geodatenanalyse zur Verbesserung der Frühwarnung von möglichen Konflikten, die Anwendung von Verhaltenswissenschaften und Kognitionswissenschaft im Bereich internationale Zusammenarbeit und Frieden als auch die Themen strategische Frühaufklärung und Zukunftsforschung.<sup>7</sup>

Die Schaffung dezidierter Kapazitäten für Innovation in den UN ist nicht neu. Bereits im Jahr 2015 wurde das Innovationsnetzwerk der Vereinten Nationen (United Nations Innovation Network – UNIN) gegründet, dem mittlerweile über 60 gesonderte Innovationseinheiten der Vereinten Nationen angehören.<sup>8</sup> Die Gründung einer spezialisierten Einheit für Innovation im Bereich Friedensschaffung und -erhaltung war daher vermutlich nur eine Frage der Zeit. Die Entwicklungen passen in die Reihe von Professionalisierungs- und Spezialisierungstendenzen im Sekretariat, die schon mit der Gründung des Referats für Vermittlungsunterstützung (Mediation Support Unit – MSU) im Jahr 2006 und des Referats für Gender, Frieden und Sicherheit (Gender, Peace and Security – GPS) im Jahr 2016 ihren Ausdruck gefunden haben.<sup>9</sup> Es gibt dabei jedoch stets Herausforderungen und Grenzen von Innovation im friedensschaffenden Bereich der Vereinten Nationen.

## Neue Herausforderungen und Möglichkeiten im digitalen Wandel

Die Vereinten Nationen sind seit ihrer Gründung ein Motor für innovative Ideen und neue Herange-



Die Mitglieder des Sicherheitsrats sahen sich im Januar 2022 bei einer Präsentation ein von der UN DPPA erstelltes Projekt in virtueller Realität über Kolumbien an.

UN PHOTO: MANUEL ELÍAS

weisen an globale Probleme, insbesondere im Bereich Frieden und Sicherheit. Die Einrichtung von Friedensmissionen, findige Initiativen als Teil der Guten Dienste (Good Offices) des UN-Generalsekretärs und neue Themenschwerpunkte wie Klimasicherheit sind Ausdruck des stetigen Auslotens von Erneuerung und Fortschritt. Auch wenn die UN als Wirkungsmaschine oftmals aufgrund der globalpolitischen Umstände ihre Grenzen erreichen, so ist über die letzten Jahrzehnte doch Spielraum für kreative Ansatzpunkte vorhanden geblieben.<sup>10</sup>

Digitale Technologien beeinflussen heutzutage alle Facetten des heutigen privaten und öffentlichen Lebens. Mit der digitalen Revolution seit Ende des 20. Jahrhunderts haben sich Herausforderungen für die Friedens- und Sicherheitsarchitektur der Vereinten Nationen und damit auch die Notwendigkeit von anderen Lösungen abermals vervielfacht. Dies zeigt sich unter anderem im spektakulären Wachstum und Einfluss der sozialen Medien, einschließlich ihrer Nutzung für böswillige Zwecke. In den letzten Jahren wurden zunehmend digitale Desinformationskampagnen von Konfliktparteien genutzt, um die öffentliche Meinung zu manipulieren, und der sogenannte ›Hass im Netz‹ hat neue Fronten aufgemacht. Diese Dynamik wird durch die algorithmische Architektur

<sup>6</sup> UN DPPA Strategic Plan 2020–2022, [dppa.un.org/en/strategic-plan-2020-2022](https://dppa.un.org/en/strategic-plan-2020-2022)

<sup>7</sup> UN DPPA, *Futuring Peace*, [futuringpeace.org/](https://futuringpeace.org/)

<sup>8</sup> UNIN, [www.uninnovation.network/](https://www.uninnovation.network/)

<sup>9</sup> UN DPPA, *Prevention and Mediation*, [dppa.un.org/en/prevention-and-mediation](https://dppa.un.org/en/prevention-and-mediation) und *Women, Peace and Security*, [dppa.un.org/en/women-peace-and-security](https://dppa.un.org/en/women-peace-and-security)

<sup>10</sup> Thomas G. Weiss, *How United Nations Ideas Change History*, *Review of International Studies*, 36. Jg., S1/2010, S. 3–23.

der Kanäle von sozialen Medien akzentuiert, die darauf ausgelegt sind, bestehende Vorlieben und damit auch Vorurteile zu verstärken, um das Nutzerengagement zu maximieren.

Neue Technologien sind ein zweiseitiges Schwert für den Frieden. Das Internet hat neue Freiheiten geschaffen, aber das ›Dunkle Netz‹ hat auch neue Möglichkeiten für terroristische und andere gewaltbereite extremistische Gruppierungen bereitgestellt, um Rekrutierungen zu unterstützen, Angriffe zu planen und Unternehmungen zu finanzieren. Cyberkriminalität bringt neue Herausforderungen für Strafverfolgungsbehörden mit sich, insbesondere mit Blick auf die Möglichkeit von Aktionen aus der Ferne und die flüchtige Natur elektronischer Beweismittel. Angesichts des rasanten technologischen Fortschritts bedürfen bestehende regulatorische Rahmenbedingungen, soziale Normen und ethische Standards ebenso einer neuen Beurteilung. All dies waren und sind Gründe für die UN, im Bereich Frieden und Sicherheit durch Innovation neue Werkzeuge für die Konfliktbearbeitung auszukundschaften, aber auch systematisch den Einfluss von neuen Technologien auf die Sicherheitsarchitektur auszuloten.

## Neue Technologien sind ein zweiseitiges Schwert für den Frieden.

»Ohne einen verstärkten, intelligenten und verantwortungsvollen Einsatz von Technologie werden wir die SDGs [Ziele für nachhaltige Entwicklung] nicht erreichen und Chancen verpassen, Konflikte zu verhindern und Frieden zu wahren. Und mit einem stärkeren Rückgriff auf Innovationen unter Verwendung neuer Technologien kann die Managementkultur der Vereinten Nationen effizienter, agiler und proaktiver werden – und unseren Mitgliedern bessere Ergebnisse liefern,« unterstrich der UN-Generalsekretär in seiner Strategie über neue Technologien.<sup>11</sup> Die COVID-19-Pandemie hat diesen Wunsch nach Veränderung hin zur Digi-

talisierung für die UN als Organisation im großen Stil aber auch für die Diplomatie im speziellen kleinen Rahmen vorangetrieben. Online-Treffen des Sicherheitsrats, virtuelle Besuche von Konfliktregionen sowie wissenschafts- und datenbasierte Debatten zum Thema Frieden und Sicherheit gehören jetzt zum Repertoire der UN mehr also zuvor.<sup>12</sup> Wir sind in einer Zeit angekommen, in der neue Technologien und Innovation einen größeren Platz in der Praxis der Vereinten Nationen einnehmen.<sup>13</sup> Auch wenn es noch Kritikerinnen und Kritiker gibt, die zurecht die Grenzen von Technologien für den zwischenmenschlichen und zwischenstaatlichen Dialog hervorheben, scheint die digitale Revolution in den internationalen Beziehungen unaufhaltbar.

## Neue Lösungsansätze im Friedensbereich

### KI-Unterstützung von digitalen Dialogen

Ein Beispiel für die Verwendung neuer Technologien in Friedensprozessen ist der Einsatz von digitalen Dialogen. Das übergeordnete Ziel ist es, durch öffentliche Beteiligung die Inklusivität von Friedensprozessen zu erweitern, wobei verschiedene digitale Anwendungen dienlich sein können. Computerunterstützte Analysen können helfen, widersprüchliche öffentliche Ansichten sichtbar zu machen oder Gemeinsamkeiten zu finden – basierend auf sprachlichen Argumentationsmustern und der großflächigen Auswertung von öffentlichen Meinungen.

Im Jahr 2020 führte beispielsweise das Büro des Sondergesandten des Generalsekretärs für Jemen die allererste groß angelegte virtuelle Konsultation mit jemenitischen Bürgerinnen und Bürgern zu den Chancen und Herausforderungen des laufenden Friedensprozesses durch.<sup>14</sup> Während des interaktiven Live-Online-Dialogs im jemenitisch-arabischen Dialekt äußerten über 500 jemenitische Teilnehmer, ein Drittel davon Frauen, ihre Gedanken zur Aussicht auf einen landesweiten Waffenstillstand, zur Zukunft des Friedensprozesses und zu den wichtigsten humanitären und wirtschaftlichen Maßnahmen. Das eingesetzte Anwendungsprogramm nutzte maschinelles Lernen, umgangssprach-

<sup>11</sup> UN Secretary-General's Strategy on New Technologies, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>12</sup> Martin Waehlich, How to Hack Dystopia in Our Current Global Mess, Medium (Futuring Peace), 24.7.2020, [medium.com/futuring-peace/how-to-hack-dystopia-in-our-current-global-mess-139ff85bbbd6](https://medium.com/futuring-peace/how-to-hack-dystopia-in-our-current-global-mess-139ff85bbbd6)

<sup>13</sup> Diplomacy Has Changed More Than Most Professions During the Pandemic, The Economist, 29.4.2021, [www.economist.com/international/2021/04/29/diplomacy-has-changed-more-than-most-professions-during-the-pandemic](https://www.economist.com/international/2021/04/29/diplomacy-has-changed-more-than-most-professions-during-the-pandemic)

<sup>14</sup> Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Yemen (OSESGY), Cutting-Edge Tech in the Service of Inclusive Peace in Yemen, 3.8.2020, [osegy.unmissions.org/cutting-edge-tech-service-inclusive-peace-yemen](https://osegy.unmissions.org/cutting-edge-tech-service-inclusive-peace-yemen)

lich als Künstliche Intelligenz bezeichnet, um Konsultationen mit einer großen Gruppe von Personen in lokalen Dialekten zu führen und Echtzeitanalysen von Antworten sowie eine Segmentierung nach demografischen Interessen zu ermöglichen. Der Vorteil von digitalen Konsultationen ist, dass sich Stimmungen von öffentlichen Meinungen schnell auswerten lassen und Anonymität der Beteiligten gewährt ist. Es ergibt eine ähnliche Flexibilität wie bei Fokusgruppen, aber mit dem quantitativen Umfang von Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer Meinungsumfrage. Ähnliche digitale Dialoge wurden in Bolivien, Haiti, Iraq und Libyen zur Unterstützung bestehender Friedensbemühungen durchgeführt.

Als Folgeprojekte sind Bemühungen mit einem Fokus auf maschinengestützte Textanalyse angestoßen worden, um Sprachressourcen und -werkzeuge für konfliktrelevante lokale Dialekte zu entwickeln. Parallel arbeitet die UN DPPA an Programmanwendungen, die eine leichtere Transkription und Übersetzungen von Sprache zu Text ermöglichen, was weitere Anknüpfungspunkte für eine Linguistische Datenverarbeitung (LDV) erlaubt. Dies ist unter anderem für die zeitnahe Auswertung von Radio- und Fernsehinformationen, YouTube und anderer audiovisueller Medien relevant, die Einblicke in Konfliktverläufe geben.

### Geodatenanalyse zur Konfliktprävention

Ein zweites Beispiel aus der Arbeit in der UN DPPA zum Thema Innovation ist die Nutzung von Geodatenanalysen zur Friedenssicherung und Konfliktprävention.<sup>15</sup> Dies erprobt beispielsweise erdbeobachtungsbasierte ›Open Source‹-Ansätze unter Verwendung neuer Satellitentechnologien, um datenbasierte und computergestützte Vorhersagen zu konfliktrelevanten Regionen zu ermöglichen. Hierbei greifen wir auch auf interdisziplinäre Ansätze wie Fernerkundung und maschinelles Lernen zurück, um ausgefeiltere Frühwarnsysteme zu entwickeln.

Ein Anwendungsfall ist die Auswertung von Geodaten und Satellitenbildern im Zusammenhang mit dem Bereich Wassersicherheit im Nahen Osten. Hierbei kommt eine Kombination aus raumbezogener Bewertung, Konfliktmodellierung und maschinengestützter Analyse für die Beurteilung verschiedener Konfliktursachen zum Einsatz, die

Einblicke in statistische Korrelationen gewährt und die Grundlage für die Einschätzung zukünftiger Trends von Konfliktrisikoindikatoren liefert. Konkret geht es hier um die Beobachtung von Wasserknappheit mit der Hilfe georäumlicher Satellitenauswertung. Wobei Luft- und Raumfahrttechnik oft im militärischen Bereich zur Anwendung kommt, können hier ähnliche Methoden zur Unterstützung friedensschaffender Initiativen genutzt werden. Der Vorteil neuer Technologien ist dabei, ein neues Maß an epistemischer Gewissheit zu ermöglichen, wobei herkömmliche Methoden, zum Beispiel zur Mustererkennung und Datenkorrelation, zeitaufwendiger wären.

**Der Vorteil von digitalen Konsultationen ist, dass sich Stimmungen von öffentlichen Meinungen schnell auswerten lassen.**

---

Die UN DPPA baut zusammen mit Partnern aus dem zivilen Privatsektor weitere Programmanwendungen im Bereich Geodatenanalyse aus, unter anderem, um den Einsatz von Nanosatelliten (CubeSat) im Bereich der Friedensschaffung (Peacemaking) zu erproben. Das dichtere Satellitennetz und die schnelle Verfügbarkeit von kommerziellen Satellitenbildern ermöglichen nicht nur die effizientere Beobachtung von Frontlinien, sondern auch anderer relevanter Konfliktaspekte wie Wanderweidewirtschaften, Klimafaktoren oder ökonomischer Umstände, etwa die Öl- und Gasproduktion.

### Einsatz von Virtueller Realität

Ein drittes Beispiel für Innovation in der UN DPPA ist der Einsatz von VR für die Unterrichtung von Entscheidungsträgerinnen und -trägern, insbesondere für Mitglieder des UN-Sicherheitsrats.<sup>16</sup> VR kann durch die immersive Erfahrung helfen, das Bewusstsein für Konfliktthemen zu schärfen. UN-Bedienstete und Delegationen der Mitgliedsstaaten können so Situationen, über die sie beraten, ohne Bedenken hinsichtlich Sicherheit und Logistik erleben. Immersive Umgebungen können durch das

<sup>15</sup> Allison Puccioni, How to Change the World From Space, Medium (Futuring Peace), 9.7.2021, [medium.com/futuring-peace/how-to-change-the-world-from-space-d4186e76da43](https://medium.com/futuring-peace/how-to-change-the-world-from-space-d4186e76da43)

<sup>16</sup> UN DPPA, Virtual Reality Bites: Using Technology to Bring Post-Conflict Situations to Life, DPPA Politically Speaking, 12.7.2021, [dppa.medium.com/virtual-reality-bites-using-technology-to-bring-post-conflict-situations-to-life-bd5cb98ce3f6](https://dppa.medium.com/virtual-reality-bites-using-technology-to-bring-post-conflict-situations-to-life-bd5cb98ce3f6)

Gefühl, vor Ort zu sein, dazu beitragen, emotionale Reaktionen zu steigern und das Verantwortungsbewusstsein für Entscheidungen zu stärken.

Der erste VR-Film wurden von der UN DPPA während des deutschen Vorsitzes im UN-Sicherheitsrat im April 2019 für eine Lagebesprechung zur Situation in Irak eingesetzt. Weitere VR-Filme folgten zur Veranschaulichung der Arbeit der Integrierten Hilfsmision der Vereinten Nationen für den Übergang in Sudan (United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan – UNITAMS) und der Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Kolumbien (United Nations Verification Mission in Colombia) im Jahr 2021.<sup>17</sup> Im Januar 2022 wurde der Sicherheitsrat zum ersten Mal unter norwegischem Vorsitz direkt in der Kammer des Sicherheitsrats mittels VR unterrichtet.<sup>18</sup> VR-Filme zu den Themen Jemen und Klimasicherheit in Südostasien sind derzeit in Vorbereitung.

In Zukunft sollen VR-Filme zu mehr interaktiven Erfahrungen ausgebaut werden, um Konsequenzen verschiedener Lösungsansätze zu simulieren. Der dreidimensionale Raum in der VR bietet auch die Möglichkeit, komplexe Datensätze zu visualisieren. Ein erster Versuch wurde mit dem Bericht des UN-Generalsekretärs zum Zustand des globalen Friedens und der Sicherheit unternommen, der als interaktives VR-Erlebnis aufbereitet wurde.<sup>19</sup>

## Innovative Ansätze wichtiger denn je

Innovation bedeutet für die UN DPPA, Raum für neue Ideen zu schaffen, Experimentieren zuzulassen und neue Praktiken in die Arbeit zu integrieren. Es bedeutet zudem, evidenzbasierter zu arbeiten und neue Datenquellen im Bereich Frieden und Sicherheit zu erschließen. Das versteht sich als gemeinsame Anstrengung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, einschließlich der Führungsebene, um neue Ansätze und Mittel voranzutreiben. Damit ist der Anspruch und das Versprechen als Teil der Arbeitskultur verbunden, sich ständig weiterzuentwickeln.

Auch wenn neue Technologien eine wesentliche Rolle spielen, so stellen sie nur einen Bruchteil des Innovationspektrums dar. Der Bericht ›Unsere Gemeinsame Agenda‹ des UN-Generalsekretärs hebt andere Themenbereiche wie strategische Vorausschau und Verhaltensforschung hervor, die es gleichermaßen in die Arbeit der Vereinten Nationen zu integrieren gilt.<sup>20</sup> Die UN DPPA ist sich außerdem bewusst, dass es Grenzen beim Einsatz von neuen Technologien gibt, unter anderem hinsichtlich des Zugangs zu Technologien.

Die Unterstützung fördernder UN-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, bei der Innovationsarbeit in der UN DPPA ist sehr wichtig. Mut zu neuen Anfängen braucht Partner, die multilaterale Institutionen wie die UN stärken und darin ermutigen, neue Dinge auszuprobieren. Viele der Projekte der UN DPPA werden in enger Partnerschaft mit der Wissenschaft und privaten Technologie-Unternehmen umgesetzt, die bereit sind, zusätzliche Anstrengungen in Kauf zu nehmen, um neue, passgenaue Anwendungen zu entwickeln. Wir brauchen mehr vernetzte globale Partnerschaften im Innovationsbereich, um echte Hebelwirkungen für Friedensbemühungen zu erzeugen. Angesichts dystopischer Realitäten sind innovative Ansätze zur Friedensstiftung, Konfliktprevention und -schlichtung sowie Friedenskonsolidierung wichtiger denn je.

## English Abstract

Dr. Martin Wählisch

**New Approaches in Conflict Management** pp. 58–62

With modern technologies and innovative methods, the UN is approaching new challenges in addressing conflict in the 21st century. Complex data analytics, artificial intelligence, virtual reality, behavioral science and strategic foresight are now part of the steadily growing repertoire in the peace and security context. This article gives an insight into innovation initiatives that aim to strengthen prevention, peacemaking and peacebuilding efforts of the United Nations.

*Keywords: Digitalisierung, Informationstechnik, Friedenskonsolidierung, Prävention, Deutsche UN-Politik, digitalization, information technology, peacebuilding, prevention, German UN policy*

<sup>17</sup> UN, Sudan Now, [futurespeace.org/VR/Sudannow/](https://futurespeace.org/VR/Sudannow/) und Pathways Colombia, [futurespeace.org/VR/Pathwayscolombia/](https://futurespeace.org/VR/Pathwayscolombia/)

<sup>18</sup> NorwayUN, Today for the First Time, the #UNSC Went on a Virtual Field Trip, Twitter, 20.2.2022, [twitter.com/NorwayUN/status/1484187692372008961](https://twitter.com/NorwayUN/status/1484187692372008961)

<sup>19</sup> 2022 Sundance Film Festival: Cinema House Spotlight, 31.1.2022, [vimeo.com/672124404](https://vimeo.com/672124404)

<sup>20</sup> UN, Our Common Agenda, Report of the Secretary-General, September 2021, [www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common\\_Agenda\\_Report\\_English.pdf](https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf); siehe dazu auch den Beitrag von Johanna Jochim und Robin Schimmelpfennig in diesem Heft.

# Der Mensch als Innovation

Wenn rasante Veränderungen in der Welt neue Herangehensweisen erfordern, sind technologische Innovationen oft die naheliegendsten Lösungsansätze. Doch auch den Verhaltenswissenschaften, dem evidenzbasierten Verständnis menschlichen Verhaltens, kommt bei den Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle zu.



**Johanna Jochim**

leitet das UN Innovation Network (UNIN), ein Netzwerk, das Austausch und Kooperation zwischen UN-Organisationen zum Thema Innovation fördert und inspiriert.

✉ [johanna@uninnovation.network](mailto:johanna@uninnovation.network)



**Robin Schimmelpfennig**

forscht im Bereich der Verhaltenswissenschaften an der Universität Lausanne. Er ist selbstständiger Berater für Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors.

✉ [robin.schimmelpfennig@unil.ch](mailto:robin.schimmelpfennig@unil.ch)

detaillierten Überblick über die betroffenen Gebiete zu bekommen. Während direkter Kontakt mit Betroffenen früher nur über persönliche Gespräche und Fragebögen möglich war und somit aufwändig und teuer, können die Organisationen der Vereinten Nationen heutzutage mit Empfängern, die ihre Dienste in Anspruch nehmen, per Sprachserver, SMS oder Smartphone-Anwendungsprogramme direkt kommunizieren. Darüber hinaus nutzen viele UN-Organisationen innovative Finanzierungsmechanismen wie Crowdfunding-Anwendungsprogramme<sup>1</sup> und den Verkauf von digitaler Kunst, um die Finanzierung durch Geberländer zu ergänzen.

Doch viele dieser neuen Möglichkeiten bringen auch neue Herausforderungen: Die ethische Nutzung von Künstlicher Intelligenz (KI) und von Neurotechnologie; die Eindämmung und Bekämpfung von Internetkriminalität und Des- sowie Falschinformationen; sowie die Diskussion und Koordination der Lösung globaler Probleme wie Krieg, Klimawandel, Migration und Pandemien stellen neue, dringende und immer komplexer werdende Herausforderungen für die Arbeit der Vereinten Nationen dar. Gleichzeitig eilt der Weltorganisation der Ruf voraus, eine veraltete, unkoordinierte und zu bürokratische Organisation zu sein, deren Mehrwert teilweise schwer zu messen ist.

Um dieser Kritik zu begegnen und den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen zu sein, hat UN-Generalsekretär António Guterres eine neue Initiative lanciert, um die Transformation der Organisation in eine moderne, agile und effektive Organisation zu beschleunigen.

Das vom Generalsekretär im Jahr 2021 als Teil seines Berichts ›Unsere Gemeinsame Agenda‹<sup>2</sup> veröffentlichte ›Quintett des Wandels‹<sup>3</sup> hebt fünf neue Ansätze und kritische Fähigkeiten hervor, in die die Vereinten Nationen in den kommenden Jahren investieren wollen, um neuen Herausforderungen besser begegnen zu können:

**N**eue technologische Innovationen und Denkweisen haben unsere Welt in den letzten Jahrzehnten drastisch verändert: Mobile und digitale Technologien revolutionieren unser Zusammenleben und unsere Kommunikation; intelligente Maschinen nehmen uns in Beruf und Alltag schwere und eintönige, zunehmend aber auch komplexere Arbeitsschritte ab; und kostengünstige Mikrochips mit der Rechenleistung von Supercomputern eröffnen uns neue Möglichkeiten zur Analyse von Daten.

Diese neuen Ansätze und Technologien haben auch die Arbeit der Vereinten Nationen in den vergangenen Jahrzehnten verändert. Wo früher die Auswirkungen von Naturkatastrophen nur schwer eingeschätzt werden konnten, helfen Satelliten- und Drohnenbilder humanitären Helferinnen und Helfern heute innerhalb von wenigen Stunden, einen

<sup>1</sup> Beispielsweise die Anwendung ›ShareTheMeal‹ des Welternährungsprogramms (World Food Programme – WFP), [sharethemeal.org/](https://sharethemeal.org/)

<sup>2</sup> Bericht des UN-Generalsekretärs, Unsere Gemeinsame Agenda, [www.un.org/depts/german/ga/SG-UnsereGemeinsameAgenda.pdf](https://www.un.org/depts/german/ga/SG-UnsereGemeinsameAgenda.pdf)

<sup>3</sup> United Nations, UN 2.0 – Quintet of Change, [www.un.org/sites/un2.un.org/files/un\\_2.0\\_-\\_quintet\\_of\\_change.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_2.0_-_quintet_of_change.pdf)



- stärkere Nutzung von neuen und vorhandenen Daten und den darauf aufbauenden Analysen und Empfehlungen;
- Fokus auf innovative Ansätze und Digitalisierung;
- mehr Investitionen in vorausschauende Planung und strategische Programmentwicklung;
- Schwerpunkt auf Leistungs- und Zielorientierung, um die UN-Arbeit kontinuierlich zu messen und zu verbessern sowie
- Investitionen in die Anwendung der Verhaltenswissenschaft (Behavioral Science), um die Effektivität von Programmen zu erhöhen.

Obwohl noch recht unbekannt, sind die Verhaltenswissenschaften ein wichtiger Bestandteil des ›Quintetts des Wandels‹, das maßgebend für die Zukunftsgestaltung der UN sein wird.

## Verhaltensänderung als Innovationsansatz

Viele Probleme des 21. Jahrhunderts haben etwas gemeinsam: Um sie erfolgreich zu überwinden, müssen Menschen – Empfänger von Leistungen der UN, Angestellte sowie Entscheidungsträgerinnen und -träger der UN – ihr Verhalten ändern.

Die Verhaltenswissenschaften beschäftigen sich mit dem auf Fakten und Wissen basierenden Verständnis darüber, wie sich Menschen tatsächlich verhalten, wie sie Entscheidungen treffen und warum und wann sie ihr Verhalten ändern. So könnte man zum Beispiel annehmen, dass Menschen auf finanzielle Anreize positiv reagieren. Doch dies ist nicht immer der Fall. Bieten wir Menschen Geld für eine Blutspende, so kann dies die generelle Bereitschaft senken – der finanzielle Anreiz verwandelt die altruistische Motivation in eine Markthandlung. Die Blutspende wird weniger attraktiv, da die Freude darüber, etwas Gutes zu tun, sinkt. In manchen Fällen kann ein Anreiz also genau das Gegenteil vom gewünschten Ziel bewirken.

Im Zentrum der Forschung und Anwendung von Verhaltenswissenschaften stehen Entscheidungen, wie wir sie alle täglich Dutzende Male treffen. Oft beinhaltet dies auch das Verständnis darüber, warum Menschen nicht tun, was sie eigentlich tun wollen: Warum buchen wir ein Jahresabo im Fitnessstudio, aber gehen nur dreimal hin; kaufen uns ein Kochbuch für gesunde Ernährung, aber haben beim nächsten Einkauf den Wagen trotzdem voller Süßigkeiten; oder nehmen für den Weg zur Arbeit doch wieder das Auto, anstatt wie geplant das Fahrrad? Die Antwort ist, dass für eine Verhaltensänderung, vor allem beim Ändern von Gewohnheiten, die bloße Absicht oft nicht ausreicht. Das menschliche Verhalten hängt von einer Vielzahl von Faktoren, wie dem persönlichen Umfeld, der Dringlichkeit der Entscheidung und sogar der Tageszeit ab. Die Verhaltenswissenschaften versuchen, diese Faktoren und ihren Einfluss auf unsere Entscheidungen besser zu verstehen.

Die Verhaltenswissenschaften haben nicht zuletzt durch die Wirtschaftsnobelpreise für Daniel Kahneman im Jahr 2002 und Richard Thaler im Jahr 2017 an Aufmerksamkeit gewonnen. Vereinfacht gesagt haben Kahnemann und Thaler<sup>4</sup> gezeigt, dass der Mensch kein *Homo Oeconomicus* ist. Menschen treffen also nicht nur – wie von der damaligen ökonomischen Standardliteratur angenommen – rationale Entscheidungen zur Optimie-

### Beispiel Gesundheit: Vereinfachung der Behandlung von Tuberkulose<sup>a</sup>

1,7 Millionen Menschen sterben weltweit jedes Jahr an Tuberkulose, obwohl es effektive Therapien gibt. In Europa hat die Republik Moldau die höchste Inzidenz. Um die Befolgung des Behandlungsplans sicherzustellen, sind Tuberkulosepatienten dort gesetzlich verpflichtet, ihre Medikamente unter der Aufsicht von medizinischem Personal einzunehmen.

Die regelmäßige Fahrt zur Klinik ist für viele sowohl zeitaufwändig und teuer als auch für Berufstätige während der Öffnungszeiten der Klinik oft nicht möglich. Des Weiteren erschweren gesellschaftliche Vorurteile die Einhaltung der Behandlung. Viele Patientinnen und Patienten halten sich daher nicht an den Behandlungsplan oder brechen die Behandlung vorzeitig ab.

In Zusammenarbeit mit Verhaltenswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) die Verhaltensbarrieren bei der Behandlung analysiert und daraufhin virtuelle Arztbesuche eingeführt. Dadurch konnten die Verhaltensbarrieren, in die Klinik zu kommen, beseitigt werden, ohne auf die Begleitung durch medizinisches Personal zu verzichten. Das Personal wurde entsprechend der Patientenbedürfnisse ausgewählt, was durch zusätzliche Ermutigungs- und Feedbackmechanismen dazu geführt hat, dass eine soziale Bindung zwischen Personal und Patienten entstand. Diese Bindung reduziert Barrieren und stärkt die Einhaltung der Behandlung.

Patienten, die ihre Medikamente unter virtueller Aufsicht einnehmen konnten, nahmen diese mit doppelter Wahrscheinlichkeit ein, im Vergleich zu Patienten, die in die Klinik kommen mussten. Des Weiteren konnten Patienten mit virtueller Aufsicht ihre Reisezeit und -kosten vierteln und gaben mehr Feedback über die Nebenwirkungen ihrer Behandlung.

<sup>a</sup> Luke Ravenscroft/Alex Oprunenco, Can Behaviour Insights Help Tackle One of the World's Top Killers? Improving Tuberculosis Care in Moldova, UNDP Moldova, 13.5.2019, [www.md.undp.org/content/moldova/en/home/blog/2019/can-bi-help-tackle-one-of-the-world-s-top-killers-.html](http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/blog/2019/can-bi-help-tackle-one-of-the-world-s-top-killers-.html)

<sup>4</sup> Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, 1. Aufl., New York 2011 und Richard H. Thaler/Cass R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, London u.a. 2009.

rung des Eigennutzes, sondern auch irrationale – also menschliche – Entscheidungen, die von persönlichen- und gruppenbezogenen Präferenzen beeinflusst werden. Wenn Menschen durch und durch rational wären, würden jene, die Lotto spielen, nicht davon überzeugt sein, dass sie beim nächsten Spiel bestimmt gewinnen oder die meisten Raucherinnen und Raucher nicht rauchen, weil sie wissen, dass die langfristigen gesundheitlichen und sozialen Kosten des Rauchens exorbitant hoch sind.

Um die Entscheidungsfindung in verschiedenen Situationen systematisch zu erforschen, sprechen Verhaltenswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler von unterschiedlichen Einflussfaktoren, die zentrale Komponenten bei der Entscheidungsfindung sind (Tabelle 1). Darüber hinaus sind Verhaltenswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler bei der Erforschung dieser Entscheidungsfaktoren wiederkehrende Entscheidungsmuster aufgefallen, in denen das beobachtete Verhalten von dem erwarteten, optimalen Verhalten abweicht (›Behavioral Bias‹ in Tabelle 1). Die Wissenschaft spricht hier von einem verzerrten oder voreingenommenen Verhalten (›Behavioral Bias‹).

## Anwendung von Verhaltenswissenschaften in den UN

Verhaltenswissenschaften sind für alle Bereiche und Schwerpunkte der Vereinten Nationen relevant und können einen Beitrag zu jedem der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) leisten. Einen besonderen Schwerpunkt haben die Organisationen der Vereinten Nationen auf die Themen Gesundheit und Medizin, die Gleichbehandlung der Geschlechter und den Schutz von Klima und Umwelt gesetzt (siehe Abbildung 1).

Im Kontext der UN können diese Einsichten in die Struktur der menschlichen Entscheidungsfindung verwendet werden, um die Arbeit der UN – extern wie intern – effektiver und effizienter zu gestalten. In den folgenden Bereichen ist die Anwendung von Verhaltenswissenschaften besonders relevant und bietet vielversprechende Möglichkeiten für die Arbeit der Vereinten Nationen:

- **Gesundheit:** Das Anbieten von Vorsorgeuntersuchungen hilft nur dann, wenn sie auch regelmäßig wahrgenommen werden.

**Tabelle 1:**  
**Wichtige Faktoren bei der Entscheidungsfindung und potenzielle Voreingenommenheiten**

Entscheidungsfaktoren	›Behavioral Bias‹	Beispiele
<b>Wahrgenommene Kosten und Vorteile:</b> Was kostet die Handlung und welche konkreten Vorteile hat sie?	<b>Gegenwärtige Voreingenommenheit:</b> Menschen beschäftigen sich eher mit dem Hier und Jetzt als mit der Zukunft. Kosten von Entscheidungen, die in der Zukunft liegen, sind oft weniger verständlich oder nicht greifbar, und gehen daher weniger stark in die Entscheidungsfindung ein.	Langfristige Kosten durch ungesunde Ernährung oder den Klimawandel werden ausgeblendet und stattdessen Kosten im Hier und Jetzt überbewertet. Die Schulbildung wird oft zu früh abgebrochen, weil die Einnahmen in der Zukunft weniger greifbar sind.
<b>Kognitive Heuristiken:</b> Wie werden Wahrscheinlichkeiten, Risiken und potenzielle Folgen einer Entscheidung eingeschätzt?	<b>Wahrscheinlichkeitsvernachlässigung:</b> Menschen neigen dazu, die Eintrittswahrscheinlichkeit von seltenen Risiken zu überschätzen und die Wahrscheinlichkeit von häufigeren Risiken zu unterschätzen.	Die Gefahr von unwahrscheinlichen Ereignissen (beispielsweise Nebenwirkung von Impfungen) wird oft überschätzt, während die Gefahr durch Unfälle im Straßenverkehr unterschätzt wird.
<b>Normen und sozialer Einfluss:</b> Welche Entscheidung treffen Freunde, Familie oder andere Personen, die Einfluss auf den Entscheidungsträger haben?	<b>Soziale Normen:</b> Menschen sind soziale Wesen und werden stark von ihrer Wahrnehmung des typischen und wünschenswerten Verhaltens in ihrem sozialen Umfeld beeinflusst.	Einige Menschen misstrauen einer neuen medizinischen Behandlung, die sie noch nicht kennen. Wenn sich jedoch viele Menschen aus dem sozialen Umfeld behandeln lassen, zum Beispiel in der Familie, steigt die Wahrscheinlichkeit für eine eigene Behandlung.
<b>Entscheidungsarchitekturen:</b> Wie werden unterschiedliche Optionen dargestellt?	<b>Standardvoreingenommenheit:</b> Menschen treffen Entscheidungen normalerweise mit begrenzter Zeit und begrenzten Informationen. Sie neigen daher dazu, den Standard nicht zu ändern oder den Status quo nicht zu hinterfragen.	In vielen Staaten Europas sind Menschen automatisch für eine Organspende registriert. Obwohl sie die freie Wahl haben, wird dieser Standardeinstellung selten aktiv widersprochen. Somit gibt es signifikant mehr Organspende als in Ländern, in denen Menschen nicht automatisch registriert sind.

- **Chancengleichheit:** Neu gebaute Schulen sorgen nur dann für Chancengleichheit bei der Bildung, wenn Eltern auch ihre Töchter zur Schule schicken.
- **Nachhaltigkeit:** Recycling von Wertstoffen kann nur dann erfolgreich sein, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher wiederverwertbare Abfälle entsprechend entsorgen.
- **Organisationswandel:** Agile Arbeitsweisen und mehr Kooperationen zwischen UN-Organisationen können nur dann erreicht werden, wenn technologischer Wandel in der Organisation mit den Verhaltensweisen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Einklang steht.
- **Finanzen:** Geld sparen ist stark von den Geduldspräferenzen abhängig. Steuern zu zahlen, ist eine Art Kooperation mit der Gesellschaft, in der man lebt.
- **Bildung:** Die Schulbildung von Kindern ist eine Zukunftsinvestition. Da das Einkommen sich durch die weiterführende Schule in die Zukunft verschiebt, müssen Familien in der Gegenwart auf Einkommen verzichten.
  - »Die Verhaltensforschung ist ein entscheidendes Instrument für die UN, um bei der Erfüllung ihres Mandats voranzukommen. Sie kann zur Bekämpfung der Armut, zur Verbesserung der öffentlichen

Gesundheit und Sicherheit, zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, zur Stärkung der Friedenskonsolidierung und aller SDGs beitragen«<sup>5</sup>, so Guterres. Um dieses Potenzial systematisch auszuschöpfen, veröffentlichte er im Jahr 2021 seinen ›Leitfaden für Verhaltenswissenschaften«<sup>6</sup>, der alle UN-Angestellten auffordert, die Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaften in programmatischen und administrativen Bereichen anzuwenden. Der Leitfaden ist der aktuellste und prominenteste Höhepunkt für die Anwendung und Eingliederung von Verhaltenswissenschaften in die Arbeit der Vereinten Nationen, die – beflügelt von ersten Erfolgen – seit einigen Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewinnen.

Im Jahr 2018 luden UN-Organisationen erstmals zum ›Tag der Verhaltenswissenschaften«<sup>7</sup> ein. Seitdem wurde dieser jährlich wiederholt und seit dem Jahr 2020 sogar zur ›Woche der Verhaltenswissenschaften« mit Vorträgen und Diskussionsrunden erweitert. Im Jahr 2020 gründete das Innovationsnetzwerk der Vereinten Nationen (UN Innovation Network – UNIN)<sup>8</sup> die UN-Gruppe zu Verhaltenswissenschaften (UN Behavioural Science Group)<sup>9</sup> und schaffte damit erstmals eine Plattform für systematischen Austausch, gemeinsames Lernen und Zusammenarbeit im Bereich der Verhaltenswissenschaften. Die Gruppe hat über 1800 Mitglieder bestehend aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von über 60 UN-Organisationen und externen Beobachterinnen und Beobachtern aus Wissenschaft und Praxis. Im Jahr 2021 veröffentlichte die Gruppe den ersten Bericht zum Thema ›Verhaltenswissenschaft in den Vereinten Nationen«<sup>10</sup>, der Projekte und Erfahrungen von 25 UN-Organisationen präsentiert und analysiert. Darauf aufbauend plant die Gruppe die Veröffentlichung einer Orientierungshilfe für die Umsetzung von verhaltenswissenschaftlichen Projekten und die Einführung von Förderprogrammen.

Da viele UN-Organisationen an ähnlichen Themen arbeiten, sind enge Zusammenarbeit, gemeinsames Lernen und gemeinsame Projekte zu Beginn eines neuen Projekts wichtig, um knappe Mittel effektiv einzusetzen. Hier hilft die UN-Gruppe zu Verhaltenswissenschaften dabei, einen regelmäßigen Austausch zu ermöglichen, ein Bewusstsein über aktuelle Projekte und Schwerpunkte zu schaffen, Synergien zu identifizieren sowie gemeinsame Projekte und neue Partnerschaften zu ermöglichen.

### Beispiel Klima/Umwelt: Verschwendung von knappen Ressourcen<sup>a</sup>

Wasser ist in vielen Regionen eine knappe Ressource und der Klimawandel verstärkt diesen Trend. Zusammen mit der Weltbank und weiteren Partnern versuchte die Regierung von Costa Rica daher, die Wasserverschwendung ihrer Bürgerinnen und Bürger zu vermindern.

Ausgiebiges Duschen ist für viele Menschen eine Gewohnheit und lässt sich nur schwer ändern. Da der monetäre Preis des Wassers für die Menschen nicht hoch ist, ändern viele ihr Verhalten trotz besseren Wissens nicht.

Menschen sind soziale Lebewesen und achten auf das Verhalten der Menschen in ihrer Umgebung. In Costa Rica wurde die Wasserrechnung von Verbraucherinnen und Verbrauchern um die Information ergänzt, wie viel Wasser vergleichbare anonyme Haushalte in der Nachbarschaft verbrauchten.

Diese Information etablierte eine soziale Norm zum Wassersparen. Haushalte, die Informationen über den Verbrauch von anderen Haushalten in der Nachbarschaft hatten, zeigten eine deutliche Reduktion ihres Verbrauchs.

<sup>a</sup> Saugato Datta et al., A Behavioral Approach to Water Conservation Evidence from Costa Rica, World Bank Group, documents1.worldbank.org/curated/en/809801468001190306/pdf/WPS7283.pdf

<sup>5</sup> The Secretary-General's Guidance Note on Behavioural Science, S. 4, [www.un.org/en/content/behaviouralscience/](http://www.un.org/en/content/behaviouralscience/)

<sup>6</sup> Ebd.

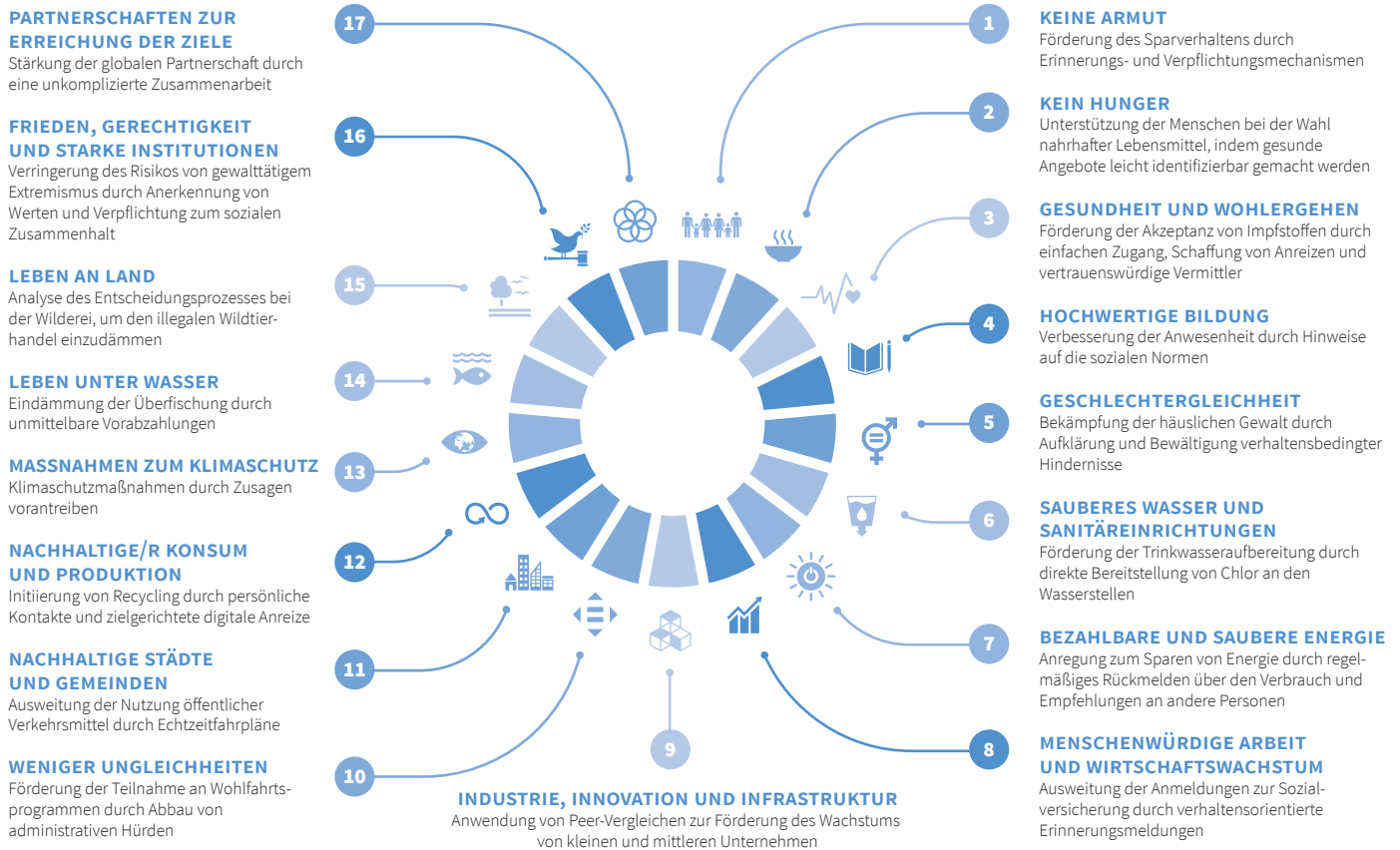
<sup>7</sup> UNIN, 2021 United Nations Behavioural Science Week, [www.uninnovation.network/behavioural-science](http://www.uninnovation.network/behavioural-science)

<sup>8</sup> UNIN, [www.uninnovation.network/](http://www.uninnovation.network/)

<sup>9</sup> UNIN, [www.uninnovation.network/behavioural-science](http://www.uninnovation.network/behavioural-science)

<sup>10</sup> UNIN, United Nations Behavioural Science Report, [www.uninnovation.network/assets/BeSci/UN\\_Behavioural\\_Science\\_Report\\_2021.pdf](http://www.uninnovation.network/assets/BeSci/UN_Behavioural_Science_Report_2021.pdf)

Abbildung 1: Verhaltenswissenschaften und die SDGs



Quelle: UN Innovation Network (UNIN)

## Aus dem Labor in die UN-Organisationen

Beim Transfer von verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen in den praktischen Kontext der Vereinten Nationen sind einige Faktoren zu beachten. Während eine technologische Innovation direkt getestet werden kann – etwa der Kohlendioxid-ausstoß eines neuen Kochofens oder die Benutzerfreundlichkeit einer neuen Smartphone-Anwendung – ist dies bei verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen schwieriger. Dies liegt vor allem daran, dass der Forschungsgegenstand keine Technologie ist, sondern wir Menschen und im Kontext der Vereinten Nationen häufig besonders schutzbedürftige Personen, wie Frauen, Kinder und Flüchtlinge. Dies bringt verschiedene praktische Besonderheiten mit sich.

Da die Verhaltenswissenschaften das Verhalten von Menschen nicht nur analysieren, sondern auch versuchen zu beeinflussen, müssen ethische Richtlinien streng befolgt werden, um einerseits das Vertrauen in die Disziplin zu sichern und andererseits verlässliche Ergebnisse zu erzielen. Die Verbesserung des individuellen und kollektiven Wohlergehens muss ein zentraler Grundsatz bleiben. Da die handelnden Akteure der Vereinten Nationen oft

mit vulnerablen Bevölkerungen arbeiten, sollten ethische Fragen wie ›Sind die Ziele im Sinne des öffentlichen Wohls?, ›Wird die Entscheidung zwischen verschiedenen Optionen eingeschränkt oder können Menschen weiter frei entscheiden?‹ oder ›Ist das Ziel der Intervention transparent oder ist es manipulativ?‹ vor jeder Intervention beantwortet werden.

Des Weiteren gibt es viele psychologische, kulturelle und kontextbezogene Unterschiede zwischen Menschen in verschiedenen Teilen der Welt. So kann eine soziale Norm – beispielsweise ›alle meine Freunde fahren Fahrrad, also fahre ich auch mit dem Fahrrad‹ – in einem Kontext dazu führen, dass ich mein Verhalten ändere, sie kann aber in anderen Situationen oder Staaten auch dazu führen, dass ich genau das Gegenteil mache – etwa ›meine Eltern rauchen, daher rauche ich nicht‹. Die Effekte von sozialen Normen sowie von anderen Verhaltenstreibern können also je nach Kontext variieren, was die Übertragung von Einsichten aus den Verhaltenswissenschaften in verschiedene Länder erschwert. Ein genaues Verständnis des lokalen Kontexts, der Kultur und möglicher Hürden zur Verhaltensänderung ist immer eine Voraussetzung für ein erfolgreiches Projekt.

## Beispiel Geschlechtergerechtigkeit: Elternzeit und Kindererziehung<sup>a</sup>

Viele Staaten haben bezahlten Vaterschaftsurlaub eingeführt, um Frauen nach der Geburt eines Kindes zu entlasten und die geschlechtsspezifische Kluft in der beruflichen Entwicklung zwischen Frauen und Männern zu verringern. Dieser gesetzliche Anspruch wird von Vätern in Entwicklungs- und Schwellenländern allerdings selten wahrgenommen.

In vielen Ländern gilt die Kindererziehung noch immer als ›Frauenarbeit‹. Alteingesessene Rollen- und Geschlechterbilder hindern Männer oft daran, mehr elterliche Verantwortung in der Kindererziehung zu übernehmen. Des Weiteren gibt es Informationslücken und viele Väter sind nicht ausreichend über ihren gesetzlichen Anspruch informiert.

In Uruguay nutzen UN Women und die Weltbank die Prinzipien der Verhaltenswissenschaften, um Männer über ihren Anspruch und ihre Verantwortung zu informieren und zu animieren, mehr Vaterschaftsurlaub zu nehmen. Die Analyse von Verfügbarkeitsvoraussetzungen und Verlustaversion sowie soziale Normen werden angewandt, um Geschlechtervorurteile zu überwinden.

In einem kontrollierten Zufallsexperiment wurden vier verschiedenen Kampagnen an ausgewählte Zielgruppen geschickt. Die Ergebnisse werden nun ausgewertet, um die Wirksamkeit der verschiedenen Kampagnen auf das Wissen über den Anspruch auf Vaterschaftsurlaub, die Absicht ihn zu nehmen, und die generelle Einstellung zu geteilter Elternzeit zu untersuchen.

<sup>a</sup> UN Women Uruguay

## English Abstract

Johanna Jochim · Robin Schimmelpfennig

**Innovative Approaches to Understand Human Behavior** pp. 63–68

The United Nations has defined five core capabilities required to respond to global challenges: stronger capabilities for data, digital transformation, innovation, strategic foresight, results and behavioral science. Behavioral science refers to an evidence-based understanding of how people behave, how they make decisions and respond to changes in their environment. The UN's work is often linked to changing human behavior – for example, encouraging parents to allow all children to attend school or patients to comply with medical treatments. Behavioral science helps the UN diagnose barriers that prevent people from adopting new behaviors, understand enablers for behavioral change and design more effective interventions.

*Keywords: Digitalisierung, Geschlechterfragen, Gesundheit, Informationstechnik, Klima, Nachhaltige Entwicklung, digitalization, gender issues, health, information technology, climate, sustainable development*

## Zukunftspotenziale in den UN und darüber hinaus

Verhaltenswissenschaften eröffnen den UN-Organisationen ein vergleichsweise günstiges und wenig invasives Mittel, um die Effektivität ihrer Programme zu erhöhen und mehr Menschen besser zu unterstützen. Des Weiteren können sie dazu beitragen, die Wirksamkeit von innovativen Ansätzen, wie digitalen Plattformen oder Smartphone-Anwendungsprogrammen, zu erhöhen, indem sie das tatsächliche Verhalten von Menschen im Produktdesign berücksichtigen. Die Verhaltenswissenschaften können ebenfalls dazu beitragen, Lösungsansätze zu komplexen, neuen Themen und Problemen wie Impfszurückhaltung und die Verbreitung von Des- sowie Falschinformationen in sozialen Medien zu finden.

Um diese Möglichkeiten in Zukunft zu nutzen, müssen einige Voraussetzungen, die sowohl für Innovation generell als auch für die Anwendung von Verhaltenswissenschaften speziell gelten, erfüllt sein:

1. Es muss eine Organisationskultur entstehen, die neues Denken und neue Ansätze für Innovation im Allgemeinen und die Anwendung von Verhaltenswissenschaften im Speziellen fördert und ermöglicht. Die Anwendung von Experimenten zum Erkenntnisgewinn muss systematisch unterstützt werden.
2. UN-interne Fähigkeiten in Verhaltenswissenschaften müssen systematisch aufgebaut werden. Dazu gehört es, ein breites Verständnis bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und beteiligten Akteuren zu schaffen sowie qualifiziertes Fachpersonal einzustellen.
3. Der Austausch von Wissen innerhalb von UN-Organisationen und darüber hinaus muss vereinfacht, angeregt und systematisiert werden. Dies erfordert die organisationale Offenheit, auch über Projekte und Experimente zu sprechen, die nicht erfolgreich waren, und daraus zu lernen. Netzwerke wie das UNIN und dessen UN-Gruppe zu Verhaltenswissenschaften tragen maßgeblich dazu bei und sollten weiter ausgebaut werden.

In der Integration und Anwendung der Verhaltenswissenschaften bei den Vereinten Nationen steckt ein enormes Potenzial. Die Effektivität bestehender Programme kann durch ein besseres Verständnis menschlichen Verhaltens gestärkt und der systematische Ausbau neuer, innovativer Programme unterstützt werden. Wandel durch technische Innovation bringt auch immer die Notwendigkeit für Wandel bei uns Menschen mit sich. Die Vereinten Nationen bereiten sich mit ihrem Fokus auf Kompetenzentwicklung im Bereich Verhaltenswissenschaften auf genau diesen Wandel vor.

# Fehlende UN-Strategie

Dr. Günther Unser ist Politikwissenschaftler und Akademischer Oberrat i.R. am Institut für Politische Wissenschaft der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen. Er fordert die Ausarbeitung einer kohärenten deutschen UN-Politik mit konkreten Zielvorgaben und entsprechenden Umsetzungsstrategien.

Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wird – wie auch mehrfach von UN-Generalsekretär António Guterres – die »Abkehr vom Multilateralismus« beklagt. Fakt ist: Die multilaterale Weltordnung befindet sich in einer tiefen Krise – das zeigt zuletzt der russische Angriffskrieg auf die Ukraine. Gebetsmühlenartig wurde und wird die ›Stärkung‹ des Multilateralismus gefordert – mit einer internationalen ›Allianz für den Multilateralismus‹ oder einem umfangreichen ›Weißbuch Multilateralismus‹ unter der vormaligen Bundesregierung. Politische Einsicht und naheliegende Schlussfolgerung: Das Forum, der Kristallisationspunkt für einen ›globalen‹, weil weltumspannenden Multilateralismus sind nun einmal die Vereinten Nationen und nicht selektive Foren wie etwa die Gruppe der Sieben (G7).

Doch während Europa auf Ebene des Rates der Europäischen Union (EU), das heißt die Außenministerinnen und Außenminister der Mitgliedstaaten, also auch Deutschlands, sowie das Parlament jährlich Leitlinien für eine gemeinsame europäische UN-Politik beschließen und dieser Rat betont, der Multilateralismus mit den Vereinten Nationen sei als Kernstück ein Eckpfeiler der Außenpolitik der Union, wurden bislang weder von den Bundesregierungen noch vom Bundestag entsprechende nationale Aktionspläne vorgelegt. Auch im aktuellen Koalitionsvertrag fehlt die Ankündigung einer vorausschauenden Konkretisierung der deutschen UN-Politik.

Fehlende Konkretisierung ist auch kennzeichnend für die Stoßrichtung des zukünftigen UN-Engagements. Nach einem pauschalen Bekenntnis zur ›Stärkung‹ der Vereinten Nationen wird der Ausgestaltung der deutschen UN-Politik in den zentralen Politikfeldern Klima und Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechtsschutz nur wenig Raum und Substanz eingeräumt.

Unverständlicherweise wird jedoch der komplexe und immer wieder zu hinterfragende Hauptauf-

gabenbereich der Weltorganisation, die Sicherung des Friedens, im Vertrag völlig ausgeblendet – unverständlich insbesondere bei gleichzeitiger intensiver Reformdiskussion: In der von Guterres angestoßenen Überprüfung der Friedens- und Sicherheitsarchitektur sind die Friedenssicherungseinsätze als das wichtigste friedenspolitische UN-Instrument ein zentraler Reformbereich. Die Mandatierung der UN-Friedensmissionen steht – insbesondere im Sicherheitsrat – auf dem Prüfstand. Gefordert wird eine jeweils integrierte Strategie, die einen klaren Weg zur Herbeiführung eines dauerhaften Friedens aufzeigt, sodass die Einsätze zielgerichteter und zukunftsfähiger werden. Angesichts der aktuellen Diskussion über die Einsatzmodalitäten deutscher UN-Friedenstruppen sei darauf verwiesen, dass bei der Teilnahme an UN-Missionen deren Mandatierung nicht in Berlin, sondern in New York erfolgt.

Im Gegensatz zu dem ausdrücklichen ›Streben‹ der vorigen Koalitionen nach einem ständigen deutschen beziehungsweise europäischen Sitz im Sicherheitsrat bleibt eine Reform des Rates für die neue Regierung lediglich »ebenso unser Ziel wie eine gerechtere Repräsentanz aller Weltregionen«. Angesichts des weiterhin gemeinsamen Auftretens der ›G4‹-Reformgruppe bestehend aus Brasilien, Deutschland, Indien und Japan in der andauernden Debatte um eine Ratserweiterung ist klärungsbedürftig, ob die gegenwärtige Regierungskoalition den Anspruch auf einen ständigen deutschen Sitz weiterhin aufrechterhält.

Um das Wirken des UN-Systems effizienter mitzugestalten, hätte die Koalition in ihrem Abkommen deutlich mehr handlungsweisende Kreativität entwickeln müssen. Dringend notwendig ist die Ausarbeitung einer kohärenten deutschen UN-Politik mit konkreten Zielvorgaben und entsprechenden Umsetzungsstrategien – möglichst im Verband mit europäischen Partnern.



Die Sicherung des Friedens als Hauptaufgabe der UN wird völlig ausgeblendet.

# Für ein Ministerium für Globale Strukturpolitik

Christian E. Rieck ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Historischen Institut der Universität Potsdam und Lehrbeauftragter für Internationale Beziehungen in Berlin und Madrid. Er fordert, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) sich konsequent dem Schutz globaler Güter verpflichten sollte.



Im Januar wurde die ehemalige Greenpeace-Chefin Jennifer Morgan Sonderbeauftragte für internationale Klimapolitik im Auswärtigen Amt. Es wäre jedoch sinnvoller gewesen, dieses Politikfeld dem BMZ zuzuschlagen. Das BMZ – wohl der wichtigste Verbündete der Vereinten Nationen im Bundeskabinett – sollte sodann zu einem Bundesministerium für Globale Strukturpolitik ausgebaut werden. Die kosmopolitisch orientierte Klima- und Entwicklungszusammenarbeit sollte nicht der traditionellen, stärker dem nationalen Interesse verpflichteten, Diplomatie unterstellt, sondern konsequent dem Schutz der globalen Güter verpflichtet werden.

In dieser Verschmelzungsthese scheint ein positiver global-strukturpolitischer Gestaltungsoptimismus durch – interessant auch, obwohl wegen der Verdunklung der internationalen Rahmenbedingungen gerne eine Reduktion außenpolitischer Handlungsspielräume konstatiert wird. Für die globale Nachhaltigkeitswende bleibt Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein wichtiges Instrument, denn sie vermag durch EZ-Bilateralismus und internationale Entwicklungsorganisationen nationale wie multilaterale Governance-Ebenen aufeinander abzustimmen. Diese Ausrichtung ist zur Kernaufgabe des BMZ geworden und wird gemeinhin als ›globale Strukturpolitik‹ bezeichnet.

Die EZ dient zurecht nicht allein dem Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen, sondern dem Gesamtprogramm der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), das als ›Betriebssystem der globalen Entwicklungspolitik‹ alle Themenfelder nachhaltiger Entwicklung seit dem Erdgipfel im Jahr 1992 vereinigt. Mehr außenpolitische Kohärenz scheint hier nur durch mehr strategischen Dialog zwischen allen Ministerien erreichbar, obwohl solche Abstimmungen sehr viel

politische Aufmerksamkeit binden. Hier sollte die Bundesregierung ein regelmäßig zu aktualisierendes, ressortgemeinsames ›Weißbuch Globale Öffentliche Güter‹ auflegen, um das innovative aber blutleere ›Weißbuch Multilateralismus‹ zu ersetzen.

Innerhalb des BMZ konkurrieren bisher zwei Rollenkonzepte: ›Selbstbeschränkung durch Spezialisierung‹ stellt auf die ärmsten Staaten der Welt ab und positioniert das BMZ als Agentur für die spezifischen Probleme der Entwicklungsländer, während ›Selbstbehauptung durch Globalisierung‹ auf die Stärkung transnationaler Netzwerke zum Schutze der globalen Güter fokussiert, um so kollektive Problemlösungsfähigkeiten zu verbessern. Beide stehen für die ›globalstrukturelle Wende‹ in der deutschen EZ: Das Übereinkommen von Paris und die Agenda 2030 auf der multilateralen Ebene sowie der ›Pakt‹ und der ›Marshallplan mit Afrika‹ auf der bilateralen und regionalen Ebene sind alles Versuche, durch die Ausrichtung aller Governance-Ebenen globale Strukturpolitik zu gestalten.

Das BMZ hier als Bundesministerium für Globale Strukturpolitik neu aufzustellen, verspricht langfristig bessere Ergebnisse auf dem Weg zur globalen Nachhaltigkeit als ein gleichsam ›renationalisiertes‹, dem EZ-Bilateralismus verpflichtetes Entwicklungsministerium. Es vermag durch seine spezifische Kooperationslogik auch die liberale Weltordnung gegen die Herausforderungen durch illiberale Großmächte zu stärken – sofern Deutschland auf die Hilfe einer in diesem Sinne erweiterten ›Allianz für den Multilateralismus‹ bauen kann. Auch der Krieg in der Ukraine zeigt, dass sich ein erfolgreiches Auswärtiges Amt auf den Realismus der Großmächtepolitik konzentrieren muss – und den notwendigen ›utopischen Überschuss‹ der globalen Strukturpolitik dem BMZ überlassen sollte.

**Bessere Ergebnisse auf dem Weg zur globalen Nachhaltigkeit sind möglich.**

# Wahlunterstützung durch die Vereinten Nationen

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind Wahlen Bestandteil des politischen Systems in beinahe allen Staaten der Welt. Die Durchführung von Wahlen kann allerdings mit einer Vielzahl von Problemen behaftet sein. Daher haben die Vereinten Nationen ein vielfältiges Instrumentarium entwickelt, um Wahlprozesse zu unterstützen.



**Prof. Dr. Manuel Brunner**  
lehrt Öffentliches Recht an der  
Polizeiakademie Niedersachsen  
in Oldenburg.

✉ manuel.brunner@polizei.  
niedersachsen.de

Die UN sind ein bedeutender Akteur bei der Unterstützung von Wahlen und können dabei auf eine reiche Geschichte an Fällen zurückblicken, in denen solche Unterstützung geleistet wurde. Gleichzeitig hat die Weltorganisation eine Vielzahl von Instrumenten entwickelt, um Wahlen sowie Volksabstimmungen und Referenden zu unterstützen.

**R**echtmäßige, regelmäßige und integere Wahlen sind nicht ausreichend, um Demokratie zu sichern, aber für ein demokratisches Staatswesen eine notwendige Voraussetzung. Wiederkehrende und echte Wahlen bilden dabei den primären institutionellen Mechanismus, durch den politische Führungspersonlichkeiten für die Ausübung der ihnen übertragenen öffentlichen Ämter von denjenigen, in deren Namen sie diese Ämter wahrnehmen, verantwortlich gehalten werden können.<sup>1</sup> Die Globale Kommission für Wahlen, Demokratie und Sicherheit, damals unter dem Vorsitz des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan, beschreibt eine integere Wahl dann auch als eine Wahl, die »auf der Grundlage der demokratischen Grundsätze des allgemeinen Wahlrechts und der politischen Gleichheit« basiert und die »professionell, unparteilich und transparent bei ihrer Vorbereitung und Durchführung während des gesamten Wahlzyklus« ist.<sup>2</sup>

Wahlen sind dabei für den demokratischen Prozess sowohl in stabilen wie in fragilen Staaten von Bedeutung. Die Vorbereitung und die Durchführung von Wahlen waren und sind Teil von politischen Übergangsprozessen, der Umsetzung von Friedensabkommen zur Beendigung gewaltsamer Konflikte und der Konsolidierung von Demokra-

## Entwicklung und Akteure der Wahlunterstützungsarbeit der UN

Die Wurzeln der Wahlunterstützungsarbeit der UN reichen bis zu den Anfängen der Weltorganisation zurück. Im Mai 1948 wurde zunächst durch die Nichtständige Kommission der Vereinten Nationen für Korea (United Nations Temporary Commission on Korea – UNTCOK) die Parlamentswahl im südlichen Teil der koreanischen Halbinsel überwacht. Eigentlich sollte die Kommission in ganz Korea zuständig sein. Im von der Sowjetunion kontrollierten Nordkorea wurde die UNTCOK aber nicht anerkannt und konnte daher dort nicht tätig werden.<sup>3</sup>

Ihren ersten Höhepunkt erlebte die UN-Wahlunterstützungsarbeit dann in den 1960er und 1970er Jahren. Im Kontext der Dekolonialisierung wurden zahlreiche Wahlen, Volksabstimmungen und Referenden von den UN durch Beobachtung und Überwachung begleitet. Hierin sahen die UN bis in die späten 1980er Jahre hinein auch ihre eigentliche Aufgabe in diesem Bereich. Noch im Jahr 1988 äußerte sich der damalige UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar dahingehend, dass die Organisation zu politischen Wahlen keine Beobachter entsenden würde. Vielmehr könnten Beobachter nur zu Wahlen und Volksabstimmungen ent-

<sup>1</sup> Richard H. Pildes, Elections, in: Michael Rosenfeld/András Sajó (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, S. 529.

<sup>2</sup> Global Commission on Elections, Democracy and Security, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, September 2012, S. 6.

<sup>3</sup> UN-Dok. A/RES/112 (II) B v. 14.11.1947. Vgl. zur UNTCOK Leon Gordenker, *The United Nations and the Peaceful Unification of Korea: The Politics of Field Operations, 1947–1950*, Den Haag 1959, S. 49ff.



sandt werden, bei denen es um das Recht kolonialisierter Völker auf Selbstbestimmung gehen würde.<sup>4</sup> Auch wenn der Prozess der Dekolonialisierung heute als weitgehend abgeschlossen gilt, leisten die UN gelegentlich noch Unterstützung bei entsprechenden Referenden, etwa bei dem Unabhängigkeitsreferendum auf Neukaledonien im Oktober 2020 auf ein Ersuchen der französischen Regierung hin.

In den späten 1980er und frühen 1990er Jahren wandelte sich das zuvor beschriebene Verständnis der UN zu Fragen der Begleitung von politischen Wahlen grundlegend. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und den damit einhergehenden politischen Transformationsprozessen in vielen Staaten erreichten die Vereinten Nationen eine große Anzahl von Ersuchen um Unterstützung bei nationalen politischen Wahlen. Bereits im Jahr 1988 hatte die Generalversammlung mit der Resolution 43/157 ein bedeutendes Dokument zu den Prinzipien freier

## Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts erreichten die UN eine große Anzahl von Ersuchen um Unterstützung bei Wahlen.

und echter Wahlen verabschiedet.<sup>5</sup> In der Resolution wurde auf die Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>6</sup> (Artikel 21) und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte<sup>7</sup> (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) (Artikel 25) Bezug genommen, in denen jeweils niedergelegt ist, dass Regierungsgewalt auf dem Willen der Bevölkerung basieren muss, der sich in wiederkehrenden und echten Wahlen ausdrückt. Weiterhin wurde in der Resolution festgestellt, dass die Bestimmung des Willens der Bevölkerung einen Wahlprozess erfordert, der deutliche Alternativen bieten müsse und bei dem die gleiche Möglichkeit für alle gewährt wird, Kandidat zu werden und politische Ansichten allein oder gemeinsam mit anderen kundzutun.

Seit dem Jahr 1991 veröffentlicht der Generalsekretär zunächst jährlich, später alle zwei Jahre, einen Bericht zu diesem Thema, in dem auch über

die Wahlunterstützungsarbeit der Weltorganisation berichtet wird.<sup>8</sup> Im ersten dieser Berichte empfahl er die Errichtung einer Anlaufstelle bei den UN für Fragen der Wahlunterstützung, was von der Generalversammlung begrüßt wurde.<sup>9</sup> Im Jahr 1992 benannte der Generalsekretär dann den Untergeneralsekretär für Politische Angelegenheiten als Anlaufstelle. Im selben Jahr wurde die Gruppe Wahlhilfe (Electoral Assistance Unit) gegründet, die später zur Abteilung Wahlhilfe (Electoral Assistance Division – EAD) in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (UN Department of Political and Peacebuilding Affairs – UN DPPA) des UN-Sekretariats wurde.

Dem Untergeneralsekretär für Politische Angelegenheiten fallen in seiner Funktion als Anlaufstelle für die Wahlunterstützungsarbeit eine Reihe von Aufgaben zu. Hierzu gehören etwa die Sicherung der Konsistenz bei der Behandlung von Ersuchen um Wahlunterstützung, die Unterstützung des Generalsekretärs bei der Behandlung von solchen Ersuchen, die Übermittlung der Ersuchen an die entsprechenden Stellen innerhalb der UN, die Entwicklung eines institutionellen Gedächtnisses, die Pflege eines internationalen Sachverständigenregisters und die Unterhaltung von Kontakten mit regionalen und internationalen Organisationen. Im Rahmen der Anlaufstelle werden zudem Wahlpolitiken entwickelt und geprüft. Die EAD unterstützt die Anlaufstelle und andere Stellen im System der UN unter anderem durch Empfehlungen und Beratung.<sup>10</sup> Zu den anderen Stellen, die in verschiedener Art und Weise in die UN-Wahlunterstützungsaktivitäten involviert sind, zählen etwa die Hauptabteilung Friedensmissionen (Department of Peace Operations – DPO), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP), das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR), das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Volunteers Programme – UNV) und die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO). Bei der Wahlunterstützung handelt es sich somit um eine UN-weite Aufgabe.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> UN Doc. SG/SM/4158/Rev.1 v. 5.7.1988.

<sup>5</sup> UN-Dok. A/RES/43/157 v. 8.12.1988.

<sup>6</sup> UN-Dok. A/RES/217/A-(III) v. 10.12.1948.

<sup>7</sup> UNTS 999, ICCPR, S. 171ff.

<sup>8</sup> Vgl. UN-Dok. A/46/609 v. 19.11.1991.

<sup>9</sup> UN-Dok. A/46/609 v. 19.11.1991, Para. 81; A/RES/46/137 v. 17.12.1991, Para. 9.

<sup>10</sup> UN-Dok. A/66/314 v. 19.8.2011, Para. 10.

<sup>11</sup> Ebd., Para. 11.

## Voraussetzungen und Formen der Wahlunterstützung

Grundlage für eine Wahlunterstützungstätigkeit durch die UN ist entweder ein Ersuchen eines Mitgliedstaats oder ein Mandat des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung.<sup>12</sup> Ein Ersuchen muss dabei grundsätzlich von der Regierung eines Staates gestellt werden. Die UN akzeptieren keine Ersuchen um Wahlunterstützung von anderen Akteuren, etwa von Parlamentsfraktionen, politischen Parteien oder zivilgesellschaftlichen Gruppen.

Der Mitgliedstaat muss ein formelles schriftliches Ersuchen an die UN stellen. Das Ersuchen ist dabei an einen einschlägigen Repräsentanten der UN auf der nationalen oder der globalen Ebene zu richten. Dies kann etwa der Generalsekretär, sein lokaler Repräsentant oder der Untergeneralsekretär für Politische Angelegenheiten sein. Letzterem werden als Anlaufstelle für diese Fragen alle Ersuchen um Wahlunterstützung zugeleitet. Sobald ein Ersuchen eingereicht wurde, wird dieses durch die UN, genauer die EAD, geprüft. Die Prüfung kann dabei entweder in Form einer Mission, die den ersuchenden Staat in der Folge bereist, oder durch eine Schreibtischstudie durchgeführt werden. Nach einem positiven Votum der Anlaufstelle werden Planung und Durchführung der Wahlunterstützung von den einschlägigen Stellen der UN übernommen.

Die UN unterstützen Wahlen in verschiedenen Formen. Dabei lassen sich die einzelnen Unterstützungsformen nicht immer klar voneinander abgrenzen, zudem ist die in den einschlägigen UN-Berichten verwendete Terminologie keineswegs einheitlich. Welche Art von Unterstützung bei einer Wahl gewährt wird, wird stark davon beeinflusst, ob die Unterstützung auf einem Ersuchen eines Mitgliedstaats hin oder im Rahmen einer, durch ein UN-Organ mandatierten, Mission stattfindet.<sup>13</sup>

## Organisation und Durchführung von Wahlen

Eine seltene Form der Unterstützung ist die zeit- und ressourcenaufwendige Organisation und Durchführung von Wahlen. Hierzu ist regelmäßig ein Mandat des Sicherheitsrats oder der General-

versammlung erforderlich. Ein Beispiel für die Organisation und Durchführung von Wahlen durch die UN findet sich in den Bemühungen um die Friedenskonsolidierung in Kambodscha in den frühen 1990er Jahren im Rahmen der Beendigung des kambodschanisch-vietnamesischen Krieges. Die Parteien der Pariser Kambodscha-Konferenz vereinbarten am 23. Oktober 1991 unter anderem in Artikel 2 des Abkommens über eine umfassende politische Lösung des Kambodscha-Konflikts<sup>14</sup>, dass der Sicherheitsrat eingeladen wird, eine Übergangsverwaltung für Kambodscha einzurichten. Artikel 13 der Vereinbarung sah vor, dass die UN-Übergangsverwaltung für die Organisation und Durchführung der Wahl zu einer verfassungsgebenden Versammlung verantwortlich sein sollte. Der Sicherheitsrat reagierte hierauf und errichtete die Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha (United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC).<sup>15</sup> Die Wahlkomponente der UNTAC wurde damit beauftragt, einen Rechtsrahmen für Wahlen festzulegen, Wähler und politische Parteien zu registrieren, die Wahl zu verifizieren und die Wahlergebnisse zu sammeln.<sup>16</sup>



Im Rahmen ihrer Unterstützung bei der Organisation der Präsidentschaftswahlen am 29. Juli 2018 hat die Abteilung für Wahlangelegenheiten der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) im ganzen Land Wahlhelfer eingesetzt. Eine Mitarbeiterin der Abteilung für Wahlangelegenheiten assistiert in einem Wahllokal in Mopti. UN PHOTO: H. DICKO

<sup>12</sup> Vgl. UN-Dok. A/49/675 v. 17.11.1994, Annex III.

<sup>13</sup> Vgl. detailliert zu den Formen der Wahlunterstützung die Politische Richtlinie über Grundsätze und Arten der Wahlhilfe der EAD-Anlaufstelle vom 11.5.2012, Ref. FP/01/2012 sowie Stichwort ›Electoral Assistance‹, in: Philippa Webb et al., *Oppenheim's International Law*, Oxford 2017, Rn. 20.04ff.

<sup>14</sup> UN-Dok. A/46/608 – S/23177 v. 30.10.1991, Annex, S. 8ff.

<sup>15</sup> UN-Dok. S/RES/745 v. 28.2.1992, Para. 2.

<sup>16</sup> UN Doc. S/23613 v. 19.2.1992, Para. 23ff.; UN Doc. S/25913 v. 10.6.1993.

## Überwachung, Verifikation, Zertifizierung und Beobachtung

Überwachung, Verifikation, Zertifizierung und Beobachtung sind weitere Formen der Wahlunterstützung durch die UN. Die Überwachung fand dabei im Kontext der Dekolonialisierung Anwendung. Hierbei wird die betreffende Wahl oder Abstimmung durch eine andere Institution organisiert und durchgeführt, während die UN diese Institution beaufsichtigen. Für eine Wahlüberwachung bedarf es ebenfalls eines Mandats des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung. Das wohl prominenteste Beispiel für eine Wahlüberwachung durch die UN war die Überwachung der ersten freien Wahl zu einer verfassungsgebenden Versammlung für Namibia im Zuge der Unabhängigkeit des Territoriums von der südafrikanischen Besatzungsherrschaft. Durch die Resolution 632(1992) entschied der Sicherheitsrat, seine Resolution 435(1978) umzusetzen, in der vorgesehen

### Zuweilen werden die Vereinten Nationen auch darum ersucht, Wahlen zu verifizieren oder zu zertifizieren.

war, dass im damaligen Südwestafrika Wahlen durch die Südafrikanische Union organisiert und von den UN überwacht werden sollten.<sup>17</sup> Diese Wahlen sollten nach einem Waffenstillstand in dem Konflikt zwischen der Besatzungsmacht und der namibischen Unabhängigkeitsbewegung stattfinden. Ein solcher Waffenstillstand wurde jedoch erst im Jahr 1988 erreicht. Auf der Grundlage der Resolution wurde die Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (United Nations Transition Assistance Group – UNTAG) ins Leben gerufen, um den Sonderrepräsentanten des Generalsekretärs zu unterstützen. Die Wahl selbst fand im November 1989 statt und wurde von einem südafrikanischen Generaladministrator organisiert. Dabei unterstand der Generaladministra-

tor der Überwachung und Kontrolle des Sonderrepräsentanten. Dieser zertifizierte jeden Schritt des Wahlprozesses – von der Registrierung der Wähler bis hin zur Veröffentlichung der Ergebnisse.<sup>18</sup>

Zuweilen werden die Vereinten Nationen auch darum ersucht, Wahlen zu verifizieren oder zu zertifizieren. Diese Form der Unterstützung beinhaltet eine Bewertung der Glaubwürdigkeit des Wahlverfahrens und eine Feststellung dahingehend, ob das Verfahren in Konformität mit internationalen und nationalen Rechtssätzen und Verpflichtungen durchgeführt wurde. Hierfür wird ebenfalls eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat oder die Generalversammlung benötigt. Während zu Zeiten der Dekolonialisierung Verifikation und Zertifizierung von Wahlen relativ häufig vorkamen, ist dieses Wahlunterstützungsformat in jüngerer Zeit selten geworden. Ein Ersuchen zur Zertifizierung einer Wahl wurde etwa bezüglich der Präsidentschaftswahl in Côte d’Ivoire im Jahr 2010 gestellt. Die Grundlage für das UN-Mandat fand sich im Abkommen von Pretoria über den Friedensprozess in Côte d’Ivoire vom 6. April 2005, das zur Beendigung des seit dem Jahr 2002 andauernden ivorischen Bürgerkriegs beitragen sollte.<sup>19</sup> In der Resolution 1765(2007) wurde schließlich vom Sicherheitsrat bestimmt, dass der Sonderrepräsentant des Generalsekretärs für Côte d’Ivoire den Wahlprozess in allen Phasen zertifizieren sollte, um die notwendigen Garantien für offene, freie, faire und transparente Wahlen zu schaffen.<sup>20</sup>

Unter Wahlbeobachtung ist schließlich die systematische, umfassende und genaue Informationssammlung hinsichtlich der Gesetze, Verfahren und Institutionen bezüglich der Durchführung von Wahlen sowie anderer Faktoren mit Blick auf das generelle Wahlumfeld, die unparteiische und professionelle Analyse dieser Informationen sowie die Erstellung von Schlussfolgerungen über den Charakter des Wahlprozesses unter Anlegung höchster Standards bezüglich der Genauigkeit der Informationen und der Unparteilichkeit der Analyse zu verstehen.<sup>21</sup> Nach Auffassung der UN umfasst eine Wahlbeobachtung konsequenterweise nicht nur den Wahltag, sondern auch den Zeitraum und die Ereignisse vor und nach der Wahl.<sup>22</sup> Originäre Wahlbeobachtung durch die UN ist selten geworden. Diese Aufgabe wird heute vor allem von Regi-

<sup>17</sup> UN-Dok. S/RES/632 v. 16.2.1989; S/RES/435 v. 29.11.1978.

<sup>18</sup> UN Doc. S/20967 v. 14.11.1989.

<sup>19</sup> UN Doc. S/2005/270 v. 25.4.2005, Annex I, Para. 10.

<sup>20</sup> UN-Dok. S/RES/1765 v. 16.7.2007, Para. 6.

<sup>21</sup> Vgl. Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers v. 27.10.2005, Para. 4.

<sup>22</sup> UN-Dok. A/RES/52/129 v. 26.2.1998, Para. 7.

onalorganisationen wie der Afrikanischen Union (AU), der Europäischen Union (EU), dem Europarat, der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wahrgenommen. Allerdings hat die Regierung von Burundi die UN im Jahr 2015 um die Entsendung einer Wahlbeobachtungsmission gebeten. Im Anschluss an die Sicherheitsratsresolution 2137(2014) errichtete der Generalsekretär die Wahlbeobachtermission der Vereinten Nationen in Burundi (United Nations Electoral Observation Mission in Burundi – MENU), die in der Folge Parlaments-, Präsidentschafts- und Kommunalwahlen beobachtete.<sup>23</sup>

In einigen Fällen haben die UN – anstatt Wahlen selbst zu beobachten – die Koordination von und die Unterstützung für internationale Wahlbeobachterinnen und -beobachter übernommen. Hierbei wird denjenigen Organisationen, die die Wahlbeobachtung durchführen, verwaltungstechnische Unterstützung, insbesondere im Bereich des Informationsaustauschs und der Logistik, gewährt. Zudem kann solche Unterstützung nationalen Wahlbeobachtern gewährt werden.<sup>24</sup>

## Technische Unterstützung

Die heute verbreitetste Form der Wahlunterstützung durch die UN ist die technische Unterstützung, einschließlich dem Kapazitätenaufbau. Diese Form der Unterstützung wird regelmäßig von Mitgliedstaaten erbeten und auch der Sicherheitsrat hat in mehreren Fällen in Resolutionen bestimmt, dass technische Unterstützung zu leisten sei. Technische Unterstützung kann dabei eine große Anzahl von Aspekten im Hinblick auf Wahlen betreffen. Zu diesen Aspekten zählen die Wahlverwaltung und -planung, die Überprüfung der Wahlgesetze und -regularien, die Lösung von Wahlstreitigkeiten, die Abgrenzung von Stimmbezirken, die Registrierung von Wählern, die Bereitstellung von und der Umgang mit Haushaltsmitteln für Wahlen, die erforderliche Logistik, Bildungsarbeit, die Durchführung der Wahl und der Stimmauszählung, die Wahlsicherheit sowie die Koordinierung internationaler Hilfen durch Geber. Technische Unterstützung im Bereich von Wahlen kann von den Vereinten Nationen jederzeit erbeten und von diesen gewährt werden.<sup>25</sup>

## Aktuelle Beispiele

Für den Zeitraum vom 1. August 2019 bis zum 31. Juli 2021 konnte der Generalsekretär berichten, dass die UN in 63 Staaten und Territorien auf allen Kontinenten Wahlen unterstützt haben. Hier von wurde die Unterstützung in elf Fällen im Rahmen einer durch den Sicherheitsrat mandatierten Mission geleistet, in den übrigen Fällen lag ein Ersuchen um Unterstützung vor.<sup>26</sup> Die Beispiele Jordanien, Niger und Papua-Neuguinea zeigen auf, welchen Beitrag die Weltorganisation im Kontext von Wahlen zuletzt geleistet hat.

In Vorbereitung auf die Parlamentswahl in **Jordanien**, die im November 2020 stattgefunden hat, gewährten die UN der Unabhängigen Wahlkommission technische Unterstützung. Ziel war es, die Teilnahme von jungen Menschen und von Frauen am Wahlprozess zu fördern. Hierzu wurden verschiedene landesweite Sensibilisierungskampagnen und Bildungsprogramme aufgelegt. Zudem unterstützen die UN die Umsetzung von Sicherheits- und Gesundheitsmaßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 während des Wahlprozesses.<sup>27</sup>

## Die heute verbreitetste Form der Wahlunterstützung durch die UN ist die technische Unterstützung.

In **Niger** fanden am 13. Dezember 2020 Lokal- und Regionalwahlen statt. Diesen folgten am 27. Dezember 2020 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sowie am 21. Februar 2021 eine Stichwahl. Die UN stellten für die Nationale Unabhängige Wahlkommission von Niger technische Unterstützung in den Bereichen Wahlverwaltung, Wahllogistik und -durchführung, institutionelle Kommunikation, Wahlbildung der Bevölkerung und von Stimmberechtigten, Ausbildung von Wahlmitarbeitenden, Beschaffung von für die Wahl erforderlichen Materialien und bei der biometrischen Erfassung von Wählenden bereit. Die UN trugen zudem zu der effektiven Umsetzung einer Quoten-Gesetzgebung bei, die eine signifikante Steigerung

<sup>23</sup> UN-Dok. S/RES/2137 v. 13.2.2014, Para. 6.

<sup>24</sup> UN-Dok. A/RES/64/155 v. 8.3.2010, Para. 6.

<sup>25</sup> Vgl. UN DPPA, Elections, [dppa.un.org/en/elections](http://dppa.un.org/en/elections)

<sup>26</sup> UN-Dok. A/76/266 v. 3.8.2021, S. 16.

<sup>27</sup> Ebd., S. 18.

von weiblichen Abgeordneten im Parlament zur Folge hatte. Der Sondergesandte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Westafrika und die Sahel-Zone blieb während des Wahlprozesses im engen Kontakt zu den nationalen Akteuren und führte zudem Missionen bezüglich seiner Guten Dienste (Good Offices) in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und anderen Organisationen durch.<sup>28</sup>

Auf der zu **Papua-Neuguinea** gehörenden Insel Bougainville wurde in dem Zeitraum vom 23. November bis zum 7. Dezember 2019 ein nicht-bindendes Referendum über die politische Zukunft des Territoriums abgehalten. Das Referendum fand seine Grundlage in einem Friedensabkommen aus dem Jahr 2001 zwischen der Regierung von Papua-Neuguinea und den Anführern der Bevölkerung von Bougainville,<sup>29</sup> das einen Bürgerkrieg auf der Insel beendete. Ursachen des Konflikts waren die Errichtung einer Kupfermine auf der Insel, die damit einhergehende Zerstörung der dortigen Umwelt und die als ungerecht empfundene Gewinnverteilung. Auf ein Ersuchen der zuständigen Behörden hin unterstützten die UN mit technischer Hilfe die Kommission, die mit der Durchführung des Referendums betraut war. Dies geschah durch einen Kapazitätsaufbau bei den einschlägigen Verwaltungseinheiten und durch Informationskampagnen für die Öffentlichkeit das Referendum betreffend. Die UN finanzierten zudem die Anwerbung eines internationalen Vorsitzes für die Referendumskommission. Zudem koordinierten die UN internationale Beobachterinnen und Beobachter. Die

Durchführung des Referendums wurde von den Beobachtern gelobt. Sowohl die Regierung der Autonomen Region Bougainville als auch die Regierung von Papua-Neuguinea erkannten den Referendumsprozess als glaubwürdig und friedlich an; zudem wurde beiderseitig anerkannt, dass der Wille der Bevölkerung in dem Referendum reflektiert werde. Nachdem sich bei dem Referendum 97,7 Prozent der Abstimmenden für eine Unabhängigkeit von Papua-Neuguinea ausgesprochen hatten, traten die Regierungen von Bougainville und Papua-Neuguinea in einen Konsultationsprozess hinsichtlich des Umgangs mit dem Ergebnis ein.<sup>30</sup>

## Bedeutung der UN-Wahlunterstützungsarbeit

Mit ihrer Wahlunterstützungsarbeit leisten die UN einen bedeutenden Beitrag zur globalen Verbreitung und Stützung demokratischer Willensbildungsverfahren und damit zugleich zur Verwirklichung der politischen Menschenrechte. Die Herausforderungen, vor denen gerade Staaten mit schwach ausgebildeten oder gar fragilen Institutionen bei Wahlprozessen stehen, können immens sein. Gewalt im Kontext von Wahlen kann den Wahlprozess korrumpieren, indem viele Personen von einer Stimmabgabe abgeschreckt werden. Durch unzureichende Transportmöglichkeiten zu Wahllokalen kann vielen Wählerinnen und Wählern *de facto* die Möglichkeit zur politischen Partizipation genommen werden. Ineffektive Verwaltungssysteme können Auszählungsprozesse lähmen und Gelegenheit für Manipulationen schaffen. Die Liste der möglichen Problemlagen in Wahlprozessen ließe sich fortsetzen. Aus diesem Grund wird auch in Zukunft ein globaler Akteur benötigt, der in der Lage ist, durch unterstützende Maßnahmen die demokratischen Mitbestimmungsrechte der Wählerinnen und Wähler zu sichern und damit gleichzeitig zur Integrität von Wahlen beizutragen. Die UN mit ihrer Wahlunterstützungsarbeit sind dieser Akteur. Bis das vom ehemaligen Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali erklärte Ziel dieser Arbeit erreicht ist, nämlich, dass sich die Wahlunterstützung selbst überflüssig macht,<sup>31</sup> scheint es angesichts der derzeitigen globalen politischen Realitäten aber noch ein langer Weg zu sein.

## English Abstract

Prof. Dr. Manuel Brunner

**United Nations Electoral Assistance** pp. 71–76

Since the end of the Cold War elections have become an almost universal part of political systems. However, the process and conduct of elections in practice often suffers from numerous difficulties. The United Nations has therefore developed a variety of tools to assist and support member states in electoral processes. Several examples illustrate the work of the UN in this capacity and the complexity of UN electoral assistance.

*Keywords: Demokratie, Friedenskonsolidierung, Menschenrechte, Politische und Freiheitsrechte, Democracy, Peacebuilding, Human Rights, Political and Civil Liberties*

<sup>28</sup> Ebd., S. 19.

<sup>29</sup> Wiedergegeben in: UN Doc. S/2001/988 v. 23.10.2001.

<sup>30</sup> UN-Dok. A/76/266 v. 3.8.2021, S. 19.

<sup>31</sup> UN-Dok. A/49/675 v. 17.11.1994, Para. 47.

# Zwischen Abrüstungserfolgen und Giftgasanschlägen

Das Chemiewaffenübereinkommen (CWC) trat vor 25 Jahren in Kraft. Von den darin enthaltenen Regimenormen wird die Abrüstungsnorm demnächst erreicht. Demgegenüber steht das Verbot des Einsatzes chemischer Waffen vor großen Herausforderungen. Welche Schritte sind für die Stärkung des Regimes erforderlich?

**Dr. Alexander Kelle**

ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Berliner Büro des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) an der Universität Hamburg.

✉ [kelle@ifsh.de](mailto:kelle@ifsh.de)

Das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction – CWC) trat am 29. April 1997 in Kraft. Es bildet den Kern des Chemiewaffen-Verbotsregimes und ist bis heute das einzige multilaterale Abrüstungsabkommen, das eine Kategorie sogenannter Massenvernichtungswaffen unter internationaler Verifikation verbietet.<sup>1</sup> Zur Umsetzung des Vertrags wurde eigens eine internationale Organisation geschaffen, die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (Organization for the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW).<sup>2</sup> Die Verbotsnormen betreffen neben der Entwicklung,

Produktion, Lagerung und Weitergabe auch den Einsatz chemischer Waffen (CW).<sup>3</sup> Das im CWC festgeschriebene Gebot verpflichtet alle Vertragsstaaten, die im Besitz von Chemiewaffen sind, diese innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens, also bis zum Jahr 2007, zu vernichten. Auch wenn keiner der acht CW-Besitzerstaaten dieses Ziel im vorgesehenen Zeitrahmen erreicht hat<sup>4</sup>, so hat die OPCW mittlerweile die Vernichtung von mehr als 99 Prozent der gemeldeten CW-Bestände bestätigt.<sup>5</sup> Im Jahr 2023 werden auch die USA als letzter offizieller CW-Besitzer ihre Restbestände vernichten. Danach wird der Vertrag weiter Gültigkeit haben und die OPCW eine Reihe wichtiger Funktionen zu dessen Umsetzung wahrnehmen. Dies liegt zum einen in der Komplexität des CWC, aber auch in dem sich wandelnden Kontext seiner Umsetzung begründet.

Weitere im CWC enthaltene Verhaltensvorschriften, die die oben genannten Ver- und Gebote ergänzen, umfassen normative Vorgaben im Bereich der nationalen Umsetzung des CWC und der internationalen Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Chemie. Der sich wandelnde Kontext, in dem die Umsetzung des CWC sichergestellt und das Wiederaufkommen von Chemiewaffen verhin-

<sup>1</sup> Das CWC ist unter [www.auswaertiges-amt.de/blob/207356/9274566955758143543b652809d7daac/cwue-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blob/207356/9274566955758143543b652809d7daac/cwue-data.pdf) abrufbar. Dieser Beitrag ist im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) geförderten Projekts ›Chemiewaffeneinsätze aufklären und ahnden: Global Security Governance und die Einhaltung multilateraler Abrüstungsverträge‹ entstanden.

<sup>2</sup> Vgl. zum Aufgabenspektrum der OPCW, [www.opcw.org/our-work](http://www.opcw.org/our-work)

<sup>3</sup> Unter Normen werden hier ›Verhaltensstandards, die in Form von Rechten und Pflichten definiert sind‹ verstanden, vgl. Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, *International Organization*, 36. Jg., 2/1982, S. 186.

<sup>4</sup> Bei den acht Staaten handelt es sich um Albanien, Indien, Irak, Libyen, Russland, Südkorea, Syrien und die USA.

<sup>5</sup> Vgl. OPCW, Twitter, 28.1.2022, [twitter.com/OPCW/status/1487088432006451205](https://twitter.com/OPCW/status/1487088432006451205)

**Tabelle 1: Abrüstung deklarerter Bestände chemischer Waffen in Besitzerstaaten**

CW-Besitzerstaat	CWC-Vertragsstaat seit	Vollständige Vernichtung der CW-Bestände
Albanien	04/1997	07/2007
Indien	04/1997	03/2009
Irak	02/2009	12/2017
Libyen	02/2004	11/2017
Russland	12/1997	12/2017
Südkorea	04/1997	07/2008
Syrien	10/2013	offen
USA	04/1997	09/2023 (geplant)

dert werden soll<sup>6</sup>, ist gekennzeichnet von der Gefahr terroristischer Einsätze von Chemiewaffen sowie der sich wandelnden CW-Einsatzszenarien. Während der Aushandlung des CWC und auch in den ersten Jahren seiner Umsetzung wurde der massive Einsatz von Chemiewaffen in zwischenstaatlichen Konflikten als das wahrscheinlichste Bedrohungsszenario angesehen. Jedoch verweisen die vielen CW-Einsätze gegen die Zivilbevölkerung im syrischen Bürgerkrieg sowie die Giftgasattentate mit neuartigen Nervenkampfstoffen im März 2018 im Vereinigten Königreich und im August 2020 in Russland auf eine sich wandelnde Wahrnehmung des Nutzens chemischer Kampfstoffe. Auf diese wiederholten CW-Einsätze haben die Mitgliedstaaten im CW-Verbotsregime mit der Etablierung einer neuen Regimenorm geantwortet, nach der die Verantwortlichen für CW-Einsätze zu identifizieren sind, damit sie in der Folge zur Rechenschaft gezogen werden können. Diese Identifikationsnorm ergänzt und erweitert die zuvor bereits existierende Untersuchungsnorm, die lediglich auf die Feststellung eines CW-Einsatzes abzielte, nicht aber die Benennung der dafür Verantwortlichen. Eine erste Belastungsprobe durchläuft die Identifikationsnorm derzeit mit Blick auf die Aufklärung der CW-Einsätze sowohl in Syrien als auch der beiden Nervengift-Attentate im Vereinigten Königreich und in Russland.

### Die Vernichtung chemischer Waffen auf verspätetem Erfolgskurs

Eine der zentralen normativen Vorgaben des CWC verpflichtet alle Vertragsstaaten, ihre CW-Arse-

nale – soweit vorhanden – an die OPCW zu melden (Deklarationsnorm) und innerhalb festgelegter Fristen unter internationaler Verifikation (Inspektionsnorm) zu vernichten. Keiner der acht CW-Besitzerstaaten konnte die im CWC vorgesehene Zehnjahresfrist für die vollständige Abrüstung der CW-Bestände realisieren. So musste die Vertragsstaatenkonferenz der OPCW Ende 2006 diese Frist um weitere fünf Jahre bis April 2012 verlängern. Doch auch dies erwies sich als nicht ausreichend für vier der CW-Besitzer: Irak, Libyen, Russland und die USA.

Einigten sich die CWC-Vertragsparteien im Jahr 2006 im Konsens auf die Fristverlängerung, so musste Ende 2011 sowohl der OPCW-Exekutivrat als auch die Vertragsstaatenkonferenz darüber abstimmen. Einzig Iran stimmte gegen die Fristverlängerung.<sup>7</sup> Bemerkenswert ist diese insofern, als den CW-Besitzern keine konkrete und einheitliche neue Frist gesetzt wurde. Stattdessen wurden sie aufgefordert, einen Abrüstungsplan vorzulegen, der auch das Datum der vollständigen Vernichtung ihrer CW-Bestände spezifiziert. Damit veränderten die CWC-Vertragsstaaten den Inhalt der Abrüstungsnorm entscheidend: Von einer Verpflichtung mit einem klaren Enddatum wurde sie zu einer im Prinzip offenen Verpflichtung, bei der die CW-Besitzer selbst das Ende des Abrüstungsprozesses bestimmen konnten. Dies weicht klar von dem bis dahin geltenden Gleichheitsgrundsatz für den zeitlichen Rahmen der Abrüstungsverpflichtung ab.

Syrien trat dem CWC erst im Oktober 2013 bei. Der Beitritt erfolgte auf der Basis einer bilateralen Rahmenvereinbarung zwischen den USA und Russland<sup>8</sup>, die später von der OPCW und dem UN-Sicherheitsrat bestätigt wurde. Darüber hinaus weist die Vernichtung der syrischen CW-Bestände eine Reihe von Besonderheiten gegenüber den im CWC vorgesehenen Regeln und Verfahren auf. So sieht das CWC vor, dass die Vernichtung der CW-Arsenale von den Besitzerstaaten auf ihrem Territorium durchgeführt und auch finanziert wird. Syrien erfüllte keines dieser Kriterien. Stattdessen wurden die an die OPCW gemeldeten syrischen Chemiewaffen außer Landes verbracht und in einem komplexen mehrstufigen Verfahren von verschiedenen CWC-Vertragsstaaten vernichtet. Dabei kamen unter anderem ein umgebautes Schiff der US-Handelsmarine sowie staatliche und private Einrichtungen in Deutschland, Finnland, den USA und im Vereinigten Königreich zum Einsatz. Da sich Syrien weigerte, die Kosten für die Vernichtung zu überneh-

<sup>6</sup> OPCW Doc. S/1252/2015, The OPCW in 2025: Ensuring A World Free of Chemical Weapons, 6.3.2015.

<sup>7</sup> Vgl. OPCW Doc. C-16/5, Report of the Sixteenth Session of the Conference of the States Parties 28 November – 2 December 2011, 2.12.2011.

<sup>8</sup> Vgl. OPCW Doc. EC-M-33/NAT.1, Joint National Paper by the Russian Federation and the United States of America, Framework for Elimination of Syrian Chemical Weapons, 17.9.2013.

men, musste die OPCW hierfür einen separaten Fonds einrichten, in den seither verschiedene CWC-Mitglieder eingezahlt haben. Auch wenn die OPCW die vollständige Vernichtung der von Syrien deklarierten CW-Bestände 2016 bestätigte<sup>9</sup>, so haben die wiederholten CW-Einsätze in Syrien und die von der OPCW festgestellten Lücken in den syrischen Deklarationen erhebliche Zweifel daran aufkommen lassen, dass tatsächlich alle syrischen CW gemeldet wurden. Zur Klärung der syrischen Deklarationen an die OPCW wurde im Jahr 2014 das sogenannte Deklarationsbewertungsteam (Declaration Assessment Team – DAT) eingerichtet. Das DAT hat seither zwei Dutzend Unstimmigkeiten in den syrischen Meldungen identifiziert, von denen noch 20 ungeklärt sind.<sup>10</sup> Diese andauernde syrische Blockadehaltung gegenüber der OPCW, die von Russland und einigen anderen Staaten unterstützt wird, hat die Mehrheit der CWC-Vertragsstaaten dazu veranlasst, Syrien sein Stimmrecht in der OPCW zu entziehen.<sup>11</sup> Diese beispiellose Entscheidung spiegelt die wachsende Frustration unter CWC-Vertragsparteien über die fortgesetzte syrische Missachtung der Deklarations- und Nichteinsatznormen des CW-Verbotsregimes wider. Auf eine ähnliche Verletzung dieser beiden Regime-normen durch Russland weisen die Anschläge auf Sergej Skripal und Alexej Nawalny mit neuartigen, sogenannten Nowitschok-Nervenkampfstoffen hin.

## Chemiewaffen-Einsätze in Syrien und ihre Aufklärung

Erste Berichte über CW-Einsätze in Syrien führten im Jahr 2013 zu einer Untersuchungsmission des UN-Generalsekretärs mit Unterstützung von Fachleuten der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) und der OPCW. Der Untersuchungsbericht kam zu dem Schluss, dass Chemiewaffen nicht nur am 21. August 2013 in Ghouta, einem Vorort der syrischen Hauptstadt Damaskus, sondern auch an anderen syrischen Orten im März, April und August 2013 eingesetzt wurden.<sup>12</sup>

Weitere Berichte zu wiederholten CW-Einsätzen in Syrien veranlassten den OPCW-Generaldirektor im April 2014, eine Ermittlungsmission innerhalb der OPCW zu bilden. Dies wurde erforderlich, da

kein CWC-Vertragsstaat eine Verdachtsinspektion oder Untersuchung des vermuteten Einsatzes chemischer Waffen entsprechend den Regeln des CWC initiierte. Die Mission hat seither Berichte über mehr als 100 mutmaßliche Einsätze von Chemiewaffen untersucht und in mehr als einem Dutzend Fälle festgestellt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit Chemiewaffen eingesetzt wurden. Die Missionsberichte bildeten in der Folge die Grundlage für die Arbeit eines gemeinsamen Untersuchungsmechanismus von UN und OPCW (Joint Investigative Mechanism – JIM), den der Sicherheitsrat im Jahr 2015 eingerichtet hatte.<sup>13</sup> Das Mandat des JIM umfasste die Identifizierung der Täterinnen oder Täter von CW-Angriffen und war die erste Manifestation der neu entstehenden Identifikationsnorm im CW-Verbotsregime. Die Umsetzung dieser neuen Norm wurde jedoch zunächst dem Sicherheitsrat unterstehenden JIM und nicht der OPCW übertragen.

## Es gibt eine wachsende Frustration über die syrische Missachtung der Deklarations- und Nichteinsatznormen des CW-Verbotsregimes.

Der JIM veröffentlichte mehrere Berichte, die sowohl syrische Regierungstruppen als auch die Terrororganisation Islamischer Staat (Da'esh – IS) als Täter identifizierten. Zum Schutz seines syrischen Verbündeten verhinderte Russland mit seinem Veto im November 2017 im Sicherheitsrat die Verlängerung des JIM-Mandat. Vor dem Hintergrund der Vergiftung eines ehemaligen russischen Spions im Vereinigten Königreich mit einem Nowitschok-Nervenkampfstoff begannen einige OPCW-Mitgliedstaaten, das JIM-Mandat auf die OPCW zu übertragen. Dazu fand im Juni 2018 eine Sondersitzung der CWC-Vertragsstaatenkonferenz statt. Diese beauftragte das Technische Sekretariat der OPCW mit der Sammlung von Beweismitteln, um die Identifikation der Verantwortlichen zu erleichtern, und resultierte in der Etablierung des Untersuchungs- und Identifizierungsteams (Investigation and Identification Team – IIT) innerhalb der

<sup>9</sup> OPCW Doc. C-22/4, Report of the OPCW on the Implementation of the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction in 2016, 29.11.2017.

<sup>10</sup> OPCW Doc. EC-99/DG.3, Report by the Director-General: Progress in the Elimination of the Syrian Chemical Weapons Programme, 23.12.2021.

<sup>11</sup> OPCW Doc. C-25/DEC.9, Decision: Addressing the Possession and Use of Chemical Weapons by the Syrian Arab Republic, 21.12.2021.

<sup>12</sup> UN-Dok. A/67/997-S/2013/553 v. 16.9.2013.

<sup>13</sup> UN-Dok. S/RES/2235 v. 7.8.2015.



OPCW.<sup>14</sup> Während die Mehrheit der Mitgliedstaaten die Einrichtung und Arbeit des IIT unterstützt, lehnt eine kleine, aber lautstarke Gruppe unter Führung Russlands und Syriens das der OPCW übertragene Identifikationsmandat grundsätzlich ab.

Das IIT veröffentlichte seinen ersten Bericht im April 2020 über den Einsatz von Chemiewaffen in Ltamenah, Syrien, im März 2017. Dieser kam zu dem Schluss, dass die syrische Luftwaffe bei drei Angriffen entweder Sarin oder Chlor verwendet hatte. Auf der Grundlage dieses Berichts verurteil-

## Der Schwerpunkt der CWC-Umsetzung seit dem Inkrafttreten des Vertrags vor 25 Jahren hat sich erheblich verändert.

---

te der OPCW-Exekutivrat im Juli 2020 den gemeldeten CW-Einsatz und forderte Syrien auf, sich wieder vertragskonform zu verhalten. Nachdem Syrien dem nicht nachkam, übermittelte der Exekutivrat die Angelegenheit an die CWC-Vertragsstaatenkonferenz. Diese entzog Syrien im April 2021 seine Stimmrechte in den politischen Entscheidungsgremien der OPCW. Syrien erhält diese Rechte erst dann zurück, wenn es die Normen des CWC wieder vollständig befolgt. Laut dem Bericht des Generaldirektors vom Januar 2022 an den Exekutivrat – dem 100. monatlichen Bericht dieser Art – ist dies bisher nicht der Fall.<sup>15</sup>

### Neuer Nutzen für Nervenkampfstoffe?

Die zahlreichen CW-Einsätze in Syrien sowie das vertragswidrige Verhalten Syriens dominierten die politischen Diskussionen in der OPCW in den Jahren 2013 bis 2017. Dies änderte sich mit den Anschlägen mit Nervenkampfstoffen auf Sergey Skripal im März 2018 in Salisbury, Vereinigtes Königreich, und Alexei Nawalny während eines Inlandsflugs in Russland im August 2020.

Im ersten Fall identifizierten die britischen Behörden die toxische Chemikalie, die bei der Vergiftung von Sergey Skripal im März 2018 verwendet wurde, als einen Nervenkampfstoff der Nowichok-

Gruppe. Diese wurden in den 1980er Jahren von der ehemaligen Sowjetunion entwickelt. Die OPCW bestätigte diese Ergebnisse nach Analyse der Proben in zwei von ihr autorisierten Laboren. Dies wiederum setzte erstmalig einen Prozess in der OPCW in Gang, um diese Nervenkampfstoffe in den CWC-Chemikalienanhang aufzunehmen. Bei dem Anhang handelt es sich um ein Schlüsselinstrument zur Umsetzung der Deklarations- und Inspektionsnormen des CWC. Nach einem langwierigen Verfahren nahm die Vertragsstaatenkonferenz die Ergänzungen des Chemikalienanhangs an. Diese traten im Juni 2020 in Kraft.

Kurz darauf, im August 2020, erkrankte der russische Oppositionsführer Alexej Nawalny auf einem Inlandsflug schwer. Nachdem russische Ärzte ihn zunächst versorgten, wurde er später zur weiteren Behandlung nach Deutschland geflogen. Speziallabore in Deutschland, Frankreich und Schweden sowie zwei von der OPCW benannte Labore analysierten die toxische Substanz, der Nawalny ausgesetzt war. Dies ergab, dass es sich hierbei um einen weiteren Nowichok-Nervenkampfstoff handelte, der jedoch nicht von der Ergänzung des CWC-Chemikalienanhangs erfasst wurde. Um die Situation zu klären, nutzten das Vereinigte Königreich und 44 weitere CWC-Mitglieder am 5. Oktober 2021 ein im Vertrag verankertes Klarstellungsverfahren, um von Russland Antworten auf vier spezifische Fragen zu erhalten. Anstatt die Fragen zu beantworten, hat Russland das Vereinigte Königreich und weitere Staaten beschuldigt, die Bestimmungen des CWC für politische Zwecke zu missbrauchen. Der folgende diplomatische Schlagabtausch zwischen den beteiligten Staaten erzielte keine Fortschritte bei der Klärung der Angelegenheit. Dies führte im November 2021 zu einem weiteren – ebenfalls erfolglosen – Klärungsersuchen an die russische Regierung, diesmal nicht von 45, sondern 55 Vertragsstaaten des CWC vorgebracht.<sup>16</sup> Zusätzlich zur verbleibenden Ungewissheit über Details des konkreten Falls zeigt die Nawalny-Vergiftung mit einer weiteren Variante eines Nowichok-Nervenkampfstoffs die Grenzen listenbasierter Ansätze zur Umsetzung von allgemein gehaltenen Verboten, wie sie im CWC zum Ausdruck gebracht werden.

Zusammenfassend hat sich der Schwerpunkt der CWC-Umsetzung seit dem Inkrafttreten des Vertrags vor 25 Jahren erheblich verändert. Dabei hat sich die Aufmerksamkeit von der verifizierten

<sup>14</sup> OPCW Doc. C-SS-4/DEC.3, Decision: Addressing the Threat from Chemical Weapons Use, 27.6.2018.

<sup>15</sup> OPCW Doc. EC-99/DG.5, Report by the Director-General: Progress in the Elimination of the Syrian Chemical Weapons Programme, 24.1.2022.

<sup>16</sup> OPCW, Bulgaria, Joint Statement on Behalf of 55 States Parties Delivered by H.E. Ambassador Krassimir Kostov, Permanent Representative of Bulgaria to the OPCW at the Twenty-Sixth Session of the Conference of the States Parties under Agenda Item 9(d), 3.12.2021.

Vernichtung deklarerter Chemiewaffen auf die Identifizierung der für ihren Einsatz Verantwortlichen verlagert. Der bevorstehende Abschluss der CW-Vernichtung in den USA bietet eine Gelegenheit, das CW-Verbotsregime an den sich entwickelnden Sicherheitskontext anzupassen, in dem in den letzten Jahren Bedenken hinsichtlich einer Schwächung der Norm gegen den Einsatz chemischer Waffen aufgekommen sind. Wie sich jedoch gezeigt hat, ist einer der Faktoren, der die Robustheit einer Norm angesichts einer Herausforderung bestimmt, die Reaktion der Regimemitglieder auf die Normverletzung.<sup>17</sup> Mit Blick auf die kollektive Reaktion der Mehrheit der CWC-Vertragsstaaten, die die CW-Einsätze verurteilen, den CWC-Chemikalienanhang ergänzt haben und versuchen, die für CW-Einsätze Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, deutet dies auf eine erhebliche Robustheit der Nichteinsatznorm hin.



Nikki Haley (Mitte), damals Ständige Vertreterin der USA bei den Vereinten Nationen und Präsidentin des Sicherheitsrats, während der Sitzung des Sicherheitsrats am 5. April 2017. Dieser befasste sich mit dem mutmaßlichen Einsatz von Chemiewaffen in Syrien bei einem Luftangriff am 4. April im Süden von Idlib. UN PHOTO/RICK BAJORNAS

## Anpassungen des CWC an zukünftige Herausforderungen

Um die Effektivität des Übereinkommens in Zukunft sicherzustellen, müssen die OPCW und ihre Mitgliedstaaten erstens die Umsetzung bestehender Regimenormen an ein sich änderndes Umfeld anpassen. Zweitens sollten die Vertragsstaaten angesichts des Aufkommens neuer CW-Einsatzszenarien das allgemeine Zweckkriterium bekräftigen. Schließlich ist eine Einigung erforderlich, wie die neue Identifikationsnorm und die darauf basierenden Kapazitäten des IIT weiter in die Arbeit der OPCW integriert werden können.

Einige Aspekte der CWC-Umsetzung müssen mit der bevorstehenden vollständigen Vernichtung deklarerter CW-Bestände angepasst werden, allen voran im Bereich der Verifikation der Vertragseinhaltung durch CWC-Vertragsstaaten. Prinzipiell behalten die Deklarations- und Inspektionsnormen des CW-Verbotsregimes ihre Gültigkeit. Anpassungen werden jedoch mit Blick auf ihre praktische Umsetzung durch Vertragsstaaten und OPCW erforderlich. Auch besteht ungeachtet des Abschlusses der CW-Vernichtung die Notwendigkeit, CW-bezogenes Fachwissen im Technischen Sekretariat der OPCW zu erhalten, falls einer der wenigen Staaten, die dem Vertrag noch nicht beigetreten sind – wie etwa Nordkorea – dies als CW-Besitzer tun. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass das Konzept der Verhinderung des Wiederauftretens von

Chemiewaffen zunehmend handlungsleitend wird. Hierzu hat das Technische Sekretariat bereits im Jahr 2015 konzeptionelle Überlegungen angestellt.<sup>18</sup>

Über die inhaltliche Ausgestaltung dieses Konzepts hinaus erfordern die sich wandelnden Einsatzszenarien eine Bekräftigung des allgemeinen Zweckkriteriums durch die CWC-Vertragsstaaten. Darunter wird das generelle Verbot toxischer Chemikalien verstanden, wenn diese dazu eingesetzt werden, Mensch oder Tier zu schädigen. Während der Verhandlungen in den 1980er Jahren wurde das CWC als ein internationales Übereinkommen konzipiert, um zwischenstaatliche bewaffnete Konflikte durch das Verbot der CW-Nutzung einzudämmen. Der Einsatz neuer Nervenkampfstoffe für politische Attentate zeigt, dass sich die Umstände gewandelt haben, in denen toxische Chemikalien als nützliche Waffen angesehen werden. Sollten sich solche Einsätze häufen, könnte dies letztendlich die CW-Nichteinsatznorm untergraben und das CW-Verbotsregime schwächen. Um dies zu verhindern, sollten CWC-Vertragsstaaten das allgemeine Zweckkriterium bekräftigen und im Rahmen der CWC-Überprüfungskonferenz im Jahr 2023 klarstellen, dass dieses über die zwischenstaatliche Verwendung toxischer Chemikalien als Waffen hinausgeht.

<sup>17</sup> Nicole Deitelhoff/Lisbeth Zimmermann, Norms Under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness, *Journal of Global Security Studies*, 4. Jg., 1/2019, S. 2-17.

<sup>18</sup> OPCW Doc. S/1252/2015, a.a.O. (Anm. 6).

Eine weitere Herausforderung für die CWC-Vertragsstaaten und OPCW liegt darin, die Identifikationsnorm aufrechtzuerhalten und die zukünftige Verurteilung der Verantwortlichen für CW-Einsätze durch andere Institutionen zu ermöglichen. Wie der erste IIT-Bericht vom April 2020 klarstellt, ist das »IIT weder eine Justizbehörde mit der Befugnis, individuelle strafrechtliche Verantwortung zuzuweisen, noch ist das IIT befugt, endgültige Feststellungen über die Nichteinhaltung der Konvention zu treffen.«<sup>19</sup> Obwohl die Arbeit des IIT zunächst auf CW-Einsätze in Syrien fokussiert, können CWC-Vertragsstaaten die Expertise der OPCW weiterhin nutzen, um vermutete CW-Einsätze auf ihrem Hoheitsgebiet aufzuklären. Dies wurde während der Sonderkonferenz der Vertragsstaaten im Juni 2018 bekräftigt.<sup>20</sup> Damit die OPCW auf zukünftige Anfragen dieser Art vorbereitet ist, muss sie das Identifikationsmandat des IIT in seine reguläre Verifikationstätigkeit integrieren. Auf dieser Basis können andere Institutionen die so identifizierten Täter von CW-Angriffen zur Rechenschaft ziehen.

Die Entscheidung zur Einrichtung des IIT ermöglicht es der OPCW, Informationen an den von der UN-Generalversammlung in Resolution 71/248(2016) eingerichteten Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zu

schwersten Menschenrechtsverletzungen in Syrien (International, Impartial and Independent Mechanism – IIIM) zu übermitteln. Während der IIIM den Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) oder ein internationales Tribunal bei deren Verfahren unterstützen könnte, fehlen die politischen und rechtlichen Voraussetzungen, um CW-Einsätze in Syrien auf internationaler Ebene zu ahnden. Auch wenn das Statut des ICC den Einsatz chemischer Waffen beinhaltet, so ist Syrien kein Vertragsstaat des Römischen Statuts und unterliegt damit nicht der Rechtsprechung des Gerichts. Um die CW-Einsätze durch Syrien vor den ICC zu bringen, müsste der Sicherheitsrat dem Gericht ein Mandat erteilen. Allerdings blockieren China und Russland diesen Weg mit ihrem Veto-recht. Angesichts des Konflikts zwischen Russland und dem Westen ist nicht zu erwarten, dass der Sicherheitsrat in absehbarer Zeit ein *Ad-hoc*-Tribunal zu Syrien einrichtet. Daher sind nationale Gerichte in OPCW-Mitgliedstaaten, die das Weltrechtsprinzip anwenden, derzeit die einzige Möglichkeit, die Täterinnen oder Täter der CW-Einsätze in Syrien zur Rechenschaft zu ziehen. Dies zeigt deutlich die Grenzen des Abrüstungsrechts, wie sie sich im CWC widerspiegeln. Während die OPCW die Verantwortlichen auf eine gerichtsverwertbare Weise identifizieren kann, müssen Institutionen, die internationales oder nationales Strafrecht umsetzen, die Arbeit der OPCW bei der Realisierung der neu etablierten Identifikationsnorm ergänzen.

Zusätzliche Aktualität erlangen die Bekräftigung des allgemeinen Zweckkriteriums, Stärkung der Nichteinsatz- und Identifikationsnormen und der Kooperation seitens der OPCW mit Institutionen, die nationales und internationales Strafrecht umsetzen, durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. In diesem Kontext hat Russland der Ukraine wiederholt vorgeworfen, den Einsatz chemischer (und biologischer) Waffen zu planen, ohne dafür Belege zu liefern. Im Gegensatz zu Russland bestehen bei der Ukraine jedoch keine Zweifel am vertragstreuen Verhalten im Rahmen des CWC.<sup>21</sup> Die Untersuchungskapazitäten der OPCW könnten, nach ihrem Einsatz in Syrien, auch bei der Aufarbeitung dieses Krieges zukünftig von großer Bedeutung sein.

## English Abstract

Dr. Alexander Kelle

**Between Disarmament Successes and Chemical Weapons Attacks** pp. 77–82

The Chemical Weapons Convention (CWC) entered into force on April 29th, 1997. It contains the central norms of the chemical weapons (CW) prohibition regime. While the disarmament goal enshrined in the CWC will soon be achieved, the non-use norm has been repeatedly challenged by CW attacks in Syria and elsewhere. The article traces the evolution of the disarmament norm and discusses steps that are necessary to strengthen implementation of key regime norms. These include adaptations of the regime to the completion of CW destruction and the changing context in which the regime must function. In addition, the identification norm must be maintained for the investigation of future cases of CW use.

*Keywords: Abrüstung, Chemische Waffen, Russland, Syrien, Konvention/Übereinkommen/Protokoll, Disarmament, chemical weapons, Russia, Syria, convention/agreement/protocol*

<sup>19</sup> OPCW Doc. S/1867/2020, First Report by the OPCW Investigation and Identification Team (IIT) Pursuant to Paragraph 10 of Decision C-SS-4/Dec.3 ›Addressing the Threat From Chemical Weapons Use‹ Ltamenah (Syrian Arab Republic) 24, 25, and 30 March 2017, 4.4.2020.

<sup>20</sup> OPCW Doc. C-SS-4/DEC.3, a.a.O. (Anm. 14).

<sup>21</sup> Una Jakob et al., Biowaffen in der Ukraine? Hintergründe zu den russischen Falschinformationen, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH), 22.03.2022, ifsh.de/news-detail/biowaffen-in-der-ukraine-hintergruende-zu-den-russischen-falschinformationen

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Wirtschaft und Entwicklung

### Internet Governance Forum | 16. Treffen 2021

- Zunehmende Beteiligung der Wirtschaft
- Vorbereitung eines Globalen Digitalen Paktes
- Schutz des öffentlichen Kerns des Internets

Das 16. Internet Governance Forum (IGF) fand vom 6. bis 10. Dezember 2021 im polnischen Katowice als ein hybrides Treffen unter dem Motto ›Vereintes Internet‹ statt. Es war ursprünglich für das Jahr 2020 terminiert, dann aber wegen der Corona-Pandemie verschoben. Zum IGF hatten sich über 10 000 Teilnehmende aus 175 Staaten registriert. Insgesamt fanden 318 Sitzungen mit mehr als 1000 Rednerinnen und Rednern statt. Zugenommen hat die Beteiligung der Wirtschaft, die 25 Prozent der Teilnehmerschaft stellte. Eröffnet wurde das IGF mit einer Videobotschaft von UN-Generalsekretär António Guterres und vom polnischen Präsidenten Andrzej Duda. Zu den Ergebnissen zählen die ›Katowicer IGF-Mitteilungen‹, das Ergebnisdokument des parlamentarischen Runden Tisches sowie die Berichte der einzelnen Sitzungen, ›Dynamischen Koalitionen‹ (DCs), Foren zu besten Verfahrensweisen (BPFs), Politiknetzwerken (PNs) und der nationalen und regionalen IGF-Initiativen (NRIs).

In seiner virtuellen Eröffnungsrede hob Guterres die besondere Rolle des IGF bei der Gestaltung der digitalen Zukunft hervor und lud alle Akteure ein, sich aktiv an der Ausarbeitung des von ihm vorgeschlagenen ›Globalen Digitalen

Paktes‹ (Global Digital Compact – GDC) zu beteiligen. Der GDC soll im Rahmen des für September 2023 geplanten UN-Zukunftsgipfels in New York verabschiedet werden. Noch nie seien die Chancen und Risiken im digitalen Zeitalter größer gewesen als jetzt. Guterres benannte vier Kooperationsfelder, die prioritär behandelt werden müssten: Die Festlegung klarer Regeln zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten; die Kontrolle über unsere Daten zurückgewinnen; die Bekämpfung von Desinformation und Hassreden sowie der Anschluss aller Menschen an das Internet bis zum Jahr 2030.

Das wichtigste Ergebnisdokument sind die 56 sogenannten ›Mitteilungen‹ zu den sechs diskutierten Hauptthemen wirtschaftliche und soziale Inklusion sowie Menschenrechte; universeller Zugang und sinnvolle Konnektivität; neue Regulierung; Marktstruktur, Inhalte, Daten, Verbraucherrechte und -schutz; ökologische Nachhaltigkeit und Klimawandel; integrative Internet-Governance-Ökosysteme und digitale Zusammenarbeit sowie Vertrauen, Sicherheit und Stabilität.

Eine wachsende Rolle im IGF-Kontext spielen Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Beim IGF 2019 in Berlin wurde erstmalig ein parlamentari-

scher Runder Tisch durchgeführt, denn immer mehr internetrelevante Themen benötigen einen stabilen regulatorischen Rahmen und insofern wächst die Bedeutung der jeweiligen nationalen Gesetzgeber im globalen IG-System erheblich. Beim IGF in Katowice wurde der parlamentarische Runder Tisch von der in Genf ansässigen Interparlamentarischen Union (IPU) in Zusammenarbeit mit dem polnischen Parlament (Sejm) organisiert. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier diskutierten drei Themenkomplexe: Künstliche Intelligenz, Datenschutz sowie rechtswidrige Informationsinhalte.

Am Vorabend gaben die UN die neuen Berufungen für die Multi-Akteurs-Beratergruppe (Multistakeholder Advisory Group – MAG) bekannt. Das MAG ist das oberste Leitungsgremium des IGF und für die inhaltliche Arbeit und das Jahresprogramm zuständig. Neuer Vorsitzender ist Paul Mitchell von Microsoft und damit der erste Wirtschaftsvertreter.

Noch offen sind die Berufungen für ein neues IGF-Führungsgremium. Dem neuen Panel sollen zehn hochrangige Persönlichkeiten angehören, die als eine Art Brücke zwischen dem IGF und den mittlerweile etablierten verschiedenen multilateralen Verhandlungsgremien in den UN fungieren. Offen ist auch noch die Berufung eines UN-Technologiegesandten. Das 17. IGF findet im Herbst 2022 in Äthiopien statt.

#### Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 15. Treffen 2020, VN 2/2021, S. 83, fort.)

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Ausschuss gegen das Verschwindenlassen |

#### 20. und 21. Tagung 2021

- Staatenüberprüfungen unter Pandemiebedingungen
- Schutz der Opfer im Zentrum der Ausschussarbeit
- Ausschuss vor Ort in Mexiko und Irak

Das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das gewaltsame Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance; Verschwindenen-Konvention)** ist am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten und wurde bis Ende Januar 2022 von 67 Staaten ratifiziert. Davon sind gleich drei Staaten der Europäischen Union (EU) – Slowenien, Dänemark und Kroatien – erst kürzlich hinzugekommen. Die Einhaltung des Übereinkommens wird vom **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED)** überprüft. Dessen zehn Mitglieder kommen im Frühjahr und Herbst für jeweils zweiwöchige Tagungen zusammen und arbeiten zu vielen Themen auch zwischen den Sitzungen.

Nachdem die Ausschusssitzungen im Jahr 2020 pandemiebedingt nur online und mit reduziertem Programm stattfanden, konnten während der 20. Sitzung im April 2021 immerhin wieder Staatendialoge stattfinden, wenn auch nur online. Zur 21. Tagung im September konnten die Ausschussmitglieder und einzelne Staatenvertreterinnen und -vertreter schließlich wieder in Präsenz in Genf tagen, andere wurden ins hybride Format zugeschaltet.

### Würdigung der Opfer

Es ist immer sehr bewegend, wenn zu Beginn der jeweiligen Tagung Opfer von Verschwindenlassen dem Ausschuss ihre Erfahrungen schildern. Amina Janjua Masood aus Pakistan schilderte zu Beginn der 21. Tagung, wie sie seit 16 Jahren nach ihrem gewaltsam verschwundenen Mann sucht, sich mit vielen anderen Angehörigen vernetzte und eine

eigene Organisation gründete, um gegen das gewaltsame Verschwindenlassen zu kämpfen. Ihr Schicksal ist in vieler Hinsicht typisch für unzählige andere: Da mehrheitlich Männer gewaltsam verschwinden, sind es überwiegend Frauen, die oft mit Existenznöten und Ausgrenzung konfrontiert zurückbleiben, die sich aber auch organisieren und für Aufklärung kämpfen und hohe Erwartungen an die Unterstützung durch den Ausschuss haben.

### Staatenüberprüfungen

Entsprechend der Verschwindenen-Konvention erfolgt die Überprüfung beziehungsweise der Dialog mit den Vertragsstaaten entweder aufgrund von deren umfassenden Erstberichten (Artikel 29, Absatz 1) oder von später angeforderten zusätzlichen Informationen (Artikel 29, Absatz 4) sowie anhand von Fragenlisten (List of Issues) des Ausschusses.

Im erstmaligen Dialog mit der **Schweiz** ging es unter anderem um illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in den 1980er und 1990er Jahren. Die Schweiz wurde aufgefordert, sorgfältig zu untersuchen, inwieweit diese Kinder möglicherweise Opfer von gewaltsamem Verschwindenlassen wurden, und dem Ausschuss darüber erneut zu berichten. Besorgnis äußerte der Ausschuss über Berichte, dass in Fällen von Untersuchungshaft Angehörige und Anwältinnen sowie Anwälte der Inhaftierten erst verzögert Informationen erhalten würden.

Probleme bei der Definition des Straftatbestands im nationalen Recht wurden im ersten Dialog mit der **Mongolei** ausführlich diskutiert und die mongolische Delegation zu entsprechenden Änderungen im Sinne der Konvention aufgefordert. Auch soll die Regierung für

umfassende Schulungen von Sicherheits- und Justizpersonal sorgen, um die Bestimmungen der Konvention bekannt zu machen und die Einhaltung in der Praxis zu gewährleisten.

Für den Austausch mit **Kolumbien** bot das Online-Format den Vorteil, dass 53 Vertreterinnen sowie Vertreter von Opferverbänden und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) in einer gemeinsamen Sitzung vorab den Ausschussmitgliedern über die Situation im Land berichten konnten. Auch wenn verschiedene Entwicklungen gewürdigt wurden, wie etwa neue Mechanismen zur Suche nach verschwundenen Personen, kritisierte der Ausschuss die fehlenden konkreten Fortschritte bei der Suche nach 84 330 Verschwindenen, darunter 9964 Kinder, die beim Generalstaatsanwalt Ende des Jahres 2020 registriert waren. Die Regierung müsse sicherstellen, dass Verantwortliche für gewaltsames Verschwindenlassen zur Rechenschaft gezogen und Opfer vollumfänglich entschädigt würden.

Über die ersten Staatenberichte von Brasilien und Panama diskutierte der CED in seiner Herbsttagung mit den jeweiligen Regierungsdelegationen. Im Austausch mit **Brasilien** äußerte der CED seine Besorgnis angesichts von aktuell berichteten Fällen gewaltsamen Verschwindenlassens, die vor allem Personen afrikanischer Abstammung oder Bewohnerinnen und Bewohner von Armenvierteln betreffen würden. Auch zu den juristischen Hindernissen bei der Aufarbeitung von Fällen Verschwindener während der Militärdiktatur sprach der CED Empfehlungen aus.

Gegenüber **Panama** thematisierte der Ausschuss unter anderem die mangelnde Aufklärung von Fällen gewaltsam verschwindener Migrantinnen und Migranten im Darién-Dschungel an der Grenze zu Kolumbien. Massengräber, Straflosigkeit und unzureichende grenzüberschreitende Kooperation bei der Suche und Aufklärung stellen erhebliche Probleme dar.

Spanien und Frankreich waren vom Ausschuss um aktualisierte Informationen gebeten worden, über die im Dialog beraten wurde. Bei **Frankreich** betraf dies vor allem noch bestehende Defizite bei der Integration des Verschwinden-

lassens in das nationale Strafrecht. Mit **Spanien** wurden aktuelle Gesetzesentwürfe zur umfangreichen Aufarbeitung des Verschwindenlassens während der Franco-Diktatur diskutiert und notwendige Änderungen im Sinne der Konvention angemahnt.

## Besuch in Mexiko und Irak

Der zweiwöchige Besuch von vier Ausschussmitgliedern in **Mexiko** im November 2021 war der erste Staatenbesuch (Artikel 33) überhaupt seit Inkrafttreten der Konvention. In dem Land gibt es gravierende Probleme in Bezug auf das Verschwindenlassen und die Erwartungen der Zivilgesellschaft vor Ort an den Besuch waren hoch. Es hatte mehrere Jahre Verhandlungen bedurft, bis Mexiko die Einreise des Ausschusses schließlich ermöglichte. Die Delegation besuchte 13 von 31 Bundesstaaten, sprach mit Regierungs- und Militärrepräsentanten und Behörden und traf Opfer, Opferverbände und NGOs. Sie war bei Exhumierungen anwesend und besuchte Hafteinrichtungen für Migrantinnen und Migranten. Gestiegen sind die Zahlen der Verschwundenen in den vergangenen Jahren vor allem für besonders vulnerable Gruppen wie Kinder und Jugendliche, Frauen sowie Migrantinnen und Migranten. Frühere CED-Empfehlungen wie etwa eine nationale Präventionspolitik für alle Behörden sind weiterhin nicht umgesetzt. Auch zahlreiche Informationen über Verwicklung von Staatsbediensteten in organisierte Kriminalität waren für die Delegation Grund zur Sorge. Systematische Straflosigkeit trägt mit dazu bei, dass suchende Angehörige selbst hohe Risiken eingehen.

In anderem Format war der CED, darunter die Verfasserin dieses Berichts, in **Irak** engagiert, wo es ebenfalls eine hohe Zahl von Verschwundenen, aber nur sehr schleppende Fortschritte in Recht und Praxis zur Bekämpfung dieser Menschenrechtsverletzungen gibt. Die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (United Nations Assistance Mission for Iraq – UNAMI), das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the Uni-



Im Fall der 43 vermissten Studierenden aus Ayotzinapa seit dem Jahr 2014 ist die mexikanische Polizei hauptverdächtig. Eine Gruppe von Aktivistinnen und Aktivisten hat dieses Denkmal in Mexiko-Stadt errichtet. FOTO: FLICKR/MARIO ADALID

ted Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) und der CED organisierten im November 2021 unter strengen Sicherheitsvorkehrungen ein zweitägiges Training in Bagdad für hochrangige Regierungsbeamtinnen und -beamte aus allen Ministerien und Sicherheitsbehörden, die mit Fällen von gewaltsamem Verschwindenlassen befasst sind. Ein weiterer Tag wurde zur Sensibilisierung und Fortbildung von lokalen NGOs genutzt, die noch zu wenig um die Möglichkeiten der Unterstützung durch internationale Organisationen wissen oder die aufgrund der Bedrohungslage die Zusammenarbeit scheuen.

## Dringlichkeitsaktionen

Auch im Jahr 2021 ist die Anzahl der sogenannten Dringlichkeitsaktionen (Urgent Actions nach Artikel 30) weiter angestiegen. In 459 neuen Fällen wandten sich Personen oder Organisationen mit der Bitte an den Ausschuss, bei der Suche nach einer verschwundenen Person mitzuwirken und den betreffenden Vertragsstaat aufzufordern, Auskunft zu geben beziehungsweise konkrete Maßnahmen zum Auffinden der Person zu ergreifen. Die meisten der insgesamt 1460 bis Ende des Jahres 2021 registrierten Dringlichkeitsaktionen betrafen nach wie vor Irak und Mexiko. Dort sind weiter-

hin die unzureichende Kooperation im Falle Iraks sowie in Mexiko die unzureichende Koordination der Behörden und Verstrickung staatlicher Bediensteter in Verschwindenlassen und Straflosigkeit Gründe dafür, dass bisher nur in weniger als zehn Prozent der Verbleib der Verschwundenen geklärt werden konnte. Auch aus Kolumbien und Kuba wurde der Ausschuss im vergangenen Jahr in jeweils über 100 Fällen um Hilfe gebeten bei der Suche nach im Kontext der sozialen Proteste verschwundenen Personen.

## Ausblick

Ein Thema, das der CED in den letzten Jahren schon zunehmend beschäftigt hat, kommt nun ganz formal auf die Tagesordnung: Der Ausschuss beschloss im September, die Ausarbeitung einer Allgemeinen Bemerkung (General Comment) zum Thema gewaltsames Verschwindenlassen im Kontext von Migration und Flucht auf den Weg zu bringen.

### Barbara Lochbihler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Barbara Lochbihler über den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen: 18. und 19. Tagung 2020, VN, 2/2021, S. 84f., fort.)

## Rechtsfragen

### Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeiten 2021

- Abschluss des Ongwen-Verfahrens
- Ermittlungen zu den Philippinen
- Neuorientierung bei Afghanistan-Ermittlungen

Das Jahr 2021 war ein Jahr des Übergangs von der zweiten Chefanklägerin Fatou Bensouda auf den dritten Chefankläger des **Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC)**, Karim Khan. Es war – neben der COVID-19-Pandemie – von einigen Richtungsentscheidungen der Anklagebehörde geprägt. Einige laufende Verfahren sind weiter vorangeschritten oder endgültig abgeschlossen worden.

#### Verurteilung im Ongwen-Verfahren

Am 6. Mai 2021 hat eines der prominentesten Verfahren des ICC seinen vorläufigen Abschluss gefunden. Die Verfahrenskammer IX verurteilte den ehemaligen Kommandeur der ›Widerstandsarmee des Herrn‹ (LRA) zu einer Freiheitsstrafe von 25 Jahren wegen diverser Straftaten im Bürgerkrieg in Nord-Uganda. Die Richterschaft, unter dem Vorsitz des deutschen Richters Bertram Schmitt, sahen es als erwiesen an, dass Dominic Ongwen für zahlreiche Angrif-

fe auf die Zivilbevölkerung und Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu Lasten von Frauen, darunter Zwangsehen, Vergewaltigungen, Folter, sexuelle Versklavung, und Kindern, etwa die Zwangsrekrutierung von Kindersoldaten, verantwortlich ist. Die Tatsache, dass Ongwen selbst als Kindersoldat rekrutiert worden ist, ändere an dessen strafrechtlicher Verantwortlichkeit für Taten, die er als Erwachsener begangen habe, nichts. Es sei insoweit auch nicht nachgewiesen, dass er aufgrund seiner persönlichen Vorgeschichte eingeschränkt schuldfähig gewesen sei. Allerdings wurde aufgrund seiner früheren Opferrolle sowie seines Alters von der Verhängung einer lebenslangen Freiheitsstrafe abgesehen.

#### Prozessbeginn zu Fällen in der Zentralafrikanischen Republik

Am 16. Februar 2021 hat die Hauptverhandlung gegen Alfred Yekatom und Patrice-Edouard Ngaïssona begonnen. Beiden werden Kriegsverbrechen und

Verbrechen gegen die Menschlichkeit in den Jahren 2013/2014 zur Last gelegt, die diese als Mitglieder der ›Anti-Balaka-Bewegung‹ begangen haben sollen. Das Verfahren, an dem ebenfalls der deutsche Richter Schmitt beteiligt ist, befindet sich derzeit in der Beweisaufnahme.

Am 9. Dezember 2021 wurde zudem die Anklage gegen Mahamat Saïd Abdel Kani zugelassen. Dieser befindet sich ebenfalls in Den Haag in Untersuchungshaft. Er soll als Vertreter der ›Seleka-Bewegung‹, dem politischen und militärischen Gegner der ›Anti-Balaka-Bewegung‹, aktiv gewesen sein und unter anderem die Verantwortung für Verfolgungshandlungen, Folter und das Verschwindenlassen von Zivilpersonen tragen. Ihm werden Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Last gelegt. Die Hauptverhandlung vor der Verfahrenskammer VI steht insoweit an.

#### Einleitung von Ermittlungen zu den Philippinen

Ein Zeichen für eine geografische Neuorientierung der Anklagebehörde setzte die ehemalige Chefanklägerin mit der offiziellen Einleitung von Ermittlungen zu den Philippinen. Am 15. September 2021 genehmigte die Vorverfahrenskammer I die Durchführung derartiger Ermittlungen, die sich auf den sogenannten ›Krieg gegen die Drogen‹ beziehen, den der derzeitige Präsident Rodrigo Duterte ausgerufen hat. Die Vorverfahrenskammer bestätigte die Sichtweise der Anklagebehörde, dass die im Zuge diverser Operationen gegen tatsächliche oder vermeintliche Drogendealer erfolgten Tötungen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft werden könnten und daher die Zuständigkeit des ICC begründet sei. Zwar ist in diesen gerade erst eingeleiteten Ermittlungen noch kein konkreter Beschuldigter öffentlich bekannt. Es dürfte aber anzunehmen sein, dass sich die Ermittlungen auch gegen den noch amtierenden Präsidenten richten. Die Tatsache, dass die Philippinen im März 2018 den Austritt aus dem Römischen Statut und damit vom ICC erklärt haben, führt insoweit nicht zur Unzuständigkeit des Gerichts. Die Ermittlungen beschränken sich allerdings auf den Zeitraum bis März



Karim Khan, Chefankläger des Internationalen Strafgerichtshofs, während einer Sitzung im UN-Sicherheitsrat. UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

2019, da die Zuständigkeit nach Ablauf eines Jahres nach Austritt – und zwar ohne Rückwirkung – für die Zukunft entfällt.

## Venezuela

Der neue Chefankläger hat den von seiner Vorgängerin eingeschlagenen Weg fortgesetzt und am 3. November 2021 bekanntgegeben, dass er formale Ermittlungen zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Venezuela eingeleitet hat. Der Zustimmung einer Vorverfahrenskammer bedurfte es nicht, da sechs Mitgliedstaaten die Situation an das Gericht verwiesen haben. Im Zuge der Verkündung der formalen Einleitung des Verfahrens teilte der Chefankläger indes mit, dass er eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) mit der venezolanischen Regierung unterschrieben habe. Mit dieser Vereinbarung solle sichergestellt werden, dass die nationalen Behörden ihrer primären Rolle nachkommen, mögliche Verbrechen selbstständig zu ermitteln und strafrechtlich zu sanktionieren. Damit bringt der Chefankläger zum Ausdruck, dass der im Römischen Statut normierte Grundsatz der Komplementarität unter seiner Ägide mit neuem Leben gefüllt werden soll.

## Afghanistan-Verfahren

Einen pragmatischen Weg hat der Chefankläger auch im Afghanistan-Verfahren eingeschlagen. Nach der Machtübernahme der Taliban hat Khan konstatiert, dass zunächst nicht von einer effektiven Ahndung von Straftaten im Sinne des Römischen Statuts zu erwarten sei und der Komplementaritätsgrundsatz daher weitere Ermittlungen des ICC nicht hindere. Allerdings sehe er aufgrund der beschränkten Ressourcen und der Vielzahl von Ermittlungen weltweit ein Bedürfnis für eine Priorisierung von bestimmten Ermittlungen. Dementsprechend wolle er sich vor allem auf die Ermittlungen von Straftaten der Taliban sowie des Ablegers des Islamischen Staats (Da'esh – IS) ›IS-K‹ konzentrieren. Andere Ermittlungen würden zwar nicht beendet aber auch nicht mehr pri-

oritär behandelt. Damit dürfte gemeint sein, dass er vor allem die Ermittlungen gegen Verantwortliche der US-Streitkräfte sowie der CIA nicht mehr vorrangig bearbeiten wolle. Die Entscheidung ist auf viel Kritik seitens der Zivilgesellschaft gestoßen. So sah sich die Vorgängerin von Karim Khan noch persönlichen Sanktionen der US-Regierung ausgesetzt, weil sie Vorermittlungen durchgeführt hat, die auch den Verdacht von Kriegsverbrechen amerikanischer Staatsangehöriger hatten. Die Vorverfahrenskammer, möglicherweise unter dem Eindruck drohender Sanktionen, hatte in der Folge die Aufnahme von Ermittlungen abgelehnt. Es bedurfte insoweit eines Eingreifens der Ermittlungsbehörden, um die Ermittlungen zu Verbrechen in Afghanistan möglich zu machen. Die Entscheidung, die Ermittlungen auf bestimmte Taten zu konzentrieren, wurde daher als Resignation des Rechts vor der Macht verstanden.

## Weitere Verfahren

Im März 2021 wurde offiziell bekannt gegeben, dass die Ermittlungen in Sachen Israel und Palästina aufgenommen wurden. Konkrete Fortschritte sind allerdings nicht öffentlich bekannt gemacht worden. Ebenfalls in der Schwebe befindet sich das Verfahren gegen den ehemaligen sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir. So sah es im Jahr 2021 zwar wiederholt so aus, als ob al-Bashir nunmehr an den ICC überstellt würde. Eine solche Überstellung hat allerdings bislang nicht stattgefunden und dürfte vor allem davon abhängen, wie sich die innenpolitische Lage in Sudan entwickelt. Fortschritte machen hingegen die Ermittlungen gegen den ehemaligen Verbündeten Bashirs, den Anführer der sogenannten Janjaweed, Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman. Nachdem die Anklage gegen ihn zugelassen worden ist, wird die Hauptverhandlung im April 2022 beginnen.

Unklarheiten wirft auch der Fall Saif al-Islam al-Gaddafi, dem Sohn von Muammar al-Gaddafi, auf. Saif al-Islam al-Gaddafi wird noch immer per internationalem Haftbefehl gesucht, hat allerdings in letzter Zeit ein deutliches In-

teresse bekundet, in die libysche Politik zurückzukehren. Es bleibt abzuwarten, ob eine Überstellung nach Den Haag erfolgen wird und wie Gaddafi mit dem Damoklesschwert der laufenden Ermittlungen umzugehen gedenkt.

Vollständig abgeschlossen ist das Verfahren gegen Bosco Ntaganda aus der Demokratischen Republik Kongo. Dessen Berufung gegen seine Verurteilung wurde abgelehnt. Ebenfalls vorangeschritten ist die Hauptverhandlung im Verfahren gegen Al-Hassan Ag Abdoul Aziz aus Mali. Dessen Verteidiger sind nunmehr gehalten, ihre Verteidigungsargumente und Beweise zu präsentieren. Al-Hassan werden Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Timbuktu zur Last gelegt.

## Ausblick

Die Richtungsentscheidungen des neuen Chefanklägers mögen in der Öffentlichkeit auf Kritik gestoßen sein. Die Verantwortung tragen insoweit jedoch vor allem die Mitgliedstaaten des Römischen Statuts, unter anderem auch die Bundesrepublik Deutschland. Ein potenziell universell zuständiger ICC bedarf nicht nur des Zuspruchs und einer wiederholten Beteuerung der Notwendigkeit einer werte- und völkerrechtsbasierten Rechtsordnung. Erforderlich ist auch eine ausreichende finanzielle Ausstattung, um Ermittlungen in verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Sprachen, diversen kulturellen und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und Rechtssystemen durchführen zu können. Die Versammlung der Vertragsstaaten muss hier agieren, um eine effektive Weltrechtspflege zu ermöglichen. Darüber hinaus sind die Staaten aufgefordert, eigene strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen. Die Gerichtsverfahren vor deutschen Oberlandesgerichten sind insoweit ein erster Schritt zu einer komplementären Strafrechtspflege.

### Mayeul Hiéramente

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mayeul Hiéramente, Internationaler Strafgerichtshof, Tätigkeit 2020, VN, 2/2021, S. 86f., fort.)



## Verwaltung und Haushalt

### Generalversammlung | 76. Tagung 2021 | Haushalt

- Haushaltsverhandlungen bleiben stark politisiert
- Ordentlicher Haushalt über 3,21 Milliarden US-Dollar
- Liquiditätslage bleibt problematisch

Am 24. Dezember 2021 beschloss die UN-Generalversammlung den **Ordentlichen Haushalt für das Jahr 2022 (A/RES/76/247 A-C)** zuzüglich der Finanzierung für die Hilfsmision der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA). Damit konnten die Verhandlungen im Fünften Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der UN-Generalversammlung eine Woche früher abgeschlossen werden als im Jahr 2020, als erst präzedenzlos spät eine Einigung gelang. Das steckte den Delegationen offenbar noch in den Knochen: Gerade im Vergleich zum Vorjahr war eine konstruktivere Herangehensweise aller Verhandlungsführerinnen und -führer feststellbar. Dies ist im Fünften Ausschuss unabdingbar, der in der Regel einstimmig entscheidet.

Dennoch gab es im Berichtszeitraum weiterhin verhärtete Diskussionen zwischen großen Geberstaaten und Vertretern der Gruppe der 77 (G77) und China. Trotz einer gewissen Entspannung bleiben die Haushaltsverhandlungen damit politisierter, als das in früheren Zeiten der Fall war. Denn auch in diesem Jahr kam es wieder zu einer Abstimmung über den Gesamthaushalt, der normalerweise im Konsens angenommen wird: Schließlich blieb es bei dieser Frage bei acht Enthaltungen, während der Rest der abstimmenden Mitgliedstaaten dem Haushalt mit 159 Ja-Stimmen ausdrücklich zustimmte. Bemerkenswert war, wieso dieses Mal Iran zu einer Abstimmung über den Gesamthaushalt aufgerufen hatte. Hintergrund war die zuvor ebenfalls von Iran aufgerufene Abstimmung über die Umwandlung einer temporären Menschenrechtsstelle beim Sonderberichterstatter für das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for

Human Rights – OHCHR) in Iran in eine dauerhafte Anstellung. Iran scheiterte in der Abstimmung mit der Forderung, es bei einer temporären Menschenrechtsstelle zu belassen.

Wie schon in den beiden Vorjahren wurde in einer Abstimmung die von Russland eingebrachte Forderung nach völliger Streichung der Mittel für den Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in der Arabischen Republik Syrien begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Verfolgung (International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 International, Impartial and Independent Mechanism – IIIM) von der Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt. Seit dem Jahr 2019 die Finanzierung des IIIM erstmalig in den ordentlichen Haushalt aufgenommen wurde, scheint diese Abstimmung damit zur Regel zu werden.

### Einjahreshaushalt nähert sich dem Ende seiner Probezeit

Erstmalig bei den Haushaltsverhandlungen Ende des Jahres 2019 probeweise eingeführt, bewährt sich weiterhin, dass der kürzere Planungszyklus die Prognose des benötigten Bedarfs erleichtert und der Korrekturbedarf durch die Mitgliedstaaten zum Vorschlag des UN-Generalsekretärs im Vergleich zum früheren Zweijahreshaushalt geringer ausfällt. Im kommenden Herbst wird sich der Fünfte Ausschuss dann mit der Frage befassen müssen, ob der Einjahreshaushalt dauerhaft beibehalten werden soll.

Dass eine Etablierung des Einjahreshaushalts kein Selbstläufer sein wird, zeigt sich mit den in diesem Zusammenhang stehenden Diskussionen zum Umgang mit den Programmplänen. Diese werden im Sommer vom Programm- und Koordinierungsausschuss (Committee for Programme and Coordination – CPC) beschlossen und stellen als Arbeitsprogramm die Grundlage für den Haushalt dar. Seit der Umstellung auf den Einjahreshaushalt geht es dabei um die Frage, in welcher Reihenfolge Programmpläne und deren Haushaltsauswirkungen betrachtet werden sollten, da der neue Budgetzeitraum einen anderen Arbeitsrhythmus bedingt als der frühere Zweijahreshaushalt. Einige Mitgliedstaaten versuchten, diese Debatte zu nutzen, um die Haushaltsreform als solche infrage zu stellen. Zum anderen stand wieder einmal die Frage im Raum, wie mit 13 von 28 Programmplänen umzugehen sei, zu denen der CPC keine Einigung erzielen könnte. Früher ein ungewöhnlicher Vorgang, kam es nun zum dritten Mal in Folge zu einer solchen Situation. Zwar konnte schlussendlich für alle offenen Programmpläne während der Sitzung des Fünften Ausschusses Resolutionsprache gefunden werden und der prozedurale Umgang in solchen Fällen der Nichteinigung im CPC weiter verfeinert werden. Es bleibt dennoch abzuwarten, ob es gelingt, im CPC wieder zur früheren Konsensfähigkeit über alle Programmpläne hinweg zurückzufinden.

Auch wenn im letzten Jahr eine leichte Entspannung eingetreten ist, bleibt die Liquiditätslage im ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen weiterhin problematisch. Verspätet oder gar nicht eingezahlte Beiträge erschweren weiterhin die operative Umsetzung von UN-Mandaten. Eine eigentlich im Zuge der Haushaltsverhandlungen vorgesehene grundsätzliche Befassung mit der Finanzlage der UN wurde auf die März-sitzung des Fünften Ausschusses verschoben. Deutschland wird sich als viertgrößter Beitragszahler für den ordentlichen Haushalt in dieser Diskussion weiterhin mit konstruktiven Lösungsvorschlägen einbringen, die über eine reine Aufforderung zur pünktlichen und vollständigen Beitragszahlung hinausgehen. Die Bundesrepublik geht dabei selbst mit

gutem Beispiel voran und bezahlt seit dem Jahr 2020 ihre Beiträge fristgerecht zu Jahresbeginn innerhalb der 30-Tages-Frist der UN, was der Weltorganisation eine zuverlässige und langfristige Finanzplanung ermöglicht. Deutschland befindet sich deshalb zum zweiten Mal infolge auf der ›Ehrenliste‹ der Vereinten Nationen.

## Politische Missionen und Friedenseinsätze

Mit 712 Millionen US-Dollar machen die 38 Besonderen Politischen Missionen (Special Political Missions – SPMs) wieder mit 22 Prozent den größten Anteil am Haushalt aus – dabei wurden für die UNAMA nur die Mittel bis Oktober dieses Jahres bewilligt.

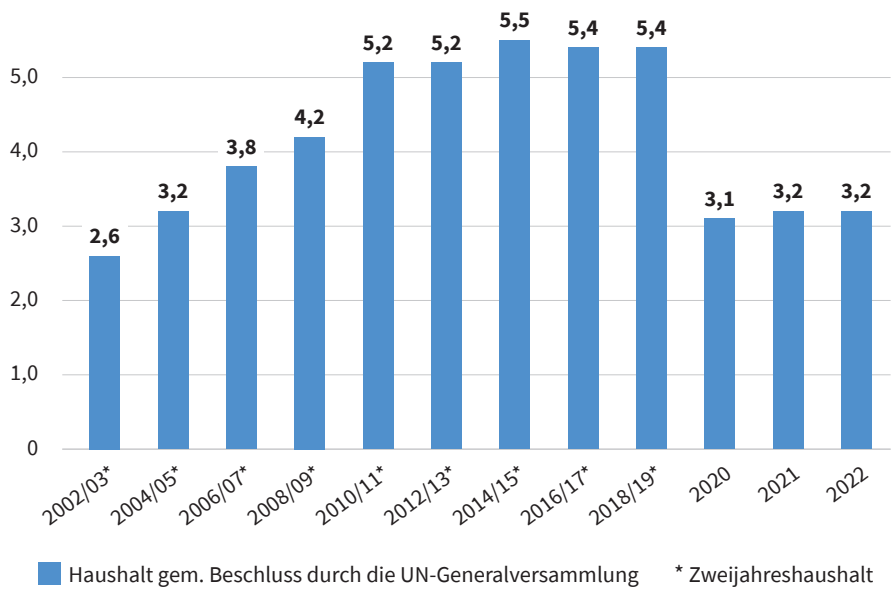
Für den Haushalt des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe (International Residual Mechanism for Criminal Tribunals – IRMCT), Rechtsnachfolger der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, wurden 89,7 Millionen US-Dollar bewilligt.

Die Finanzierung für die UN-Friedensmissionen wird erst Mitte dieses Jahres verhandelt, da deren Haushaltsjahr vom 1. Juli bis zum 30. Juni des Folgejahres läuft. Aktuell beträgt ihr Haushalt etwa 6,4 Milliarden US-Dollar.

## UN-Pflichtbeiträge

Die Pflichtbeitragsätze jedes UN-Mitgliedstaats bemessen sich nach einer komplexen Formel, die grob gesagt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Staaten berücksichtigt. Alle drei Jahre werden nach dieser Methodik die Beitragsätze angepasst, dem eine Befassung im Fünften Ausschuss vorausgeht. In der letzten Hauptsitzung war es mal wieder soweit: Mit einer Überarbeitung der seit dem Jahr 2001 unveränderten Berechnungsmethode, beispielsweise durch Verwendung besserer Datenquellen, war nicht zu rechnen – Einsparungen für einen Staat bedeuten Mehrkosten für einen anderen. So blieb es bei einer Anpassung mit der bestehenden Methodik. Die USA bleiben mit 22 Pro-

**Abbildung 1: Entwicklung des ordentlichen Haushalts 2002 bis 2022 (Angaben in Milliarden US-Dollar)**



zent der größte Pflichtbeitragszahler. Die Formel sieht eine Kappung bei 22 Prozent vor, sonst wäre der US-Anteil noch höher. An zweiter Stelle kommt China mit einem rasant steigenden Anteil von zwölf Prozent auf 15 Prozent. Im Jahr 2001 lag der Anteil der Volksrepublik noch bei 1,5 Prozent. Japan verliert 0,5 Prozentpunkte auf acht, der deutsche Anteil bleibt mit sechs Prozent nahezu unverändert, womit beide Staaten unverändert dritt- beziehungsweise viertgrößter Beitragszahler bleiben.

## Weitere Themen

Der Gemeinsame Pensionsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Joint Staff Pension Fund – UNJSPF) verwaltet derzeit ein Vermögen von rund 86,5 Milliarden US-Dollar und ist mit ungefähr 135 000 Versicherten und 80 000 Pensionsempfängerinnen und -empfängern für die meisten Fonds, Programme und UN-Sonderorganisationen der Rentenversicherer. Dauerthema im Fünften Ausschuss ist eine mögliche Reform seiner komplexen Verwaltungsstruktur. Konkret beschlossen wurde unter anderem eine personelle Aufstockung der Investmentsparte des Fonds, um seine neue Investmentstrategie zur Diversifizierung der Anlagen und Reduktion des Anlagerisikos umzusetzen.

In der Frage, ob und wie UN-Dienstleistungszentren entlang eines sogenannten ›Globalen Modells der Dienstleistungserbringung‹ zentralisiert werden sollen, wurde ein ›Keine Maßnahmen-Beschluss gefasst, womit die Berichte des Generalsekretärs zu diesem Thema nicht mehr diskutiert werden. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hatte sich Hoffnung gemacht, dass eine entsprechende Einrichtung bei ihnen angesiedelt werden könnte, allerdings war jahrelang keine Einigung möglich, vorliegende Berichte und Haushaltsentwürfe deshalb bereits veraltet. Das Sekretariat hat nun die Möglichkeit, neue Konzepte vorzulegen.

Auch wenn der Abschluss pünktlich zu Weihnachten und die inhaltlichen Ergebnisse der Hauptsitzung des Fünften Ausschusses erfreulich sind, blieb es in Teilen des Verhandlungsprozesses bei der in diesen Ausschuss seit einigen Jahren zu beobachtenden Politisierung. Ein rein technisches Gremium war der Fünfte Ausschuss nie, es wäre aber wünschenswert, dass sich der in dieser Sitzung eingeschlagene Weg in Richtung mehr Kompromissfähigkeit weiter fortsetzt.

### Christoph Deißberger

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christoph Deißberger, Generalversammlung: 75. Tagung 2020/2021, Haushalt, VN, 2/2021, S. 88f., fort.)

## Umwelt

### Übereinkommen über die biologische Vielfalt |

#### 15. Vertragsstaatenkonferenz 2021

#### Cartagena-Protokoll | 10. Vertragsstaatenkonferenz 2021

#### Nagoya-Protokoll | 4. Vertragsstaatenkonferenz 2021

- Verschiebungen aufgrund der COVID-19-Pandemie
- Zahlreiche administrativ-organisatorischer Beschlüsse
- Verlust der Artenvielfalt wird stärker wahrgenommen

Die bereits mehrfach verschobene 15. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP) des **Übereinkommens über Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD)** fand vom 11. bis 15. Oktober 2021 in Kunming, China, statt – allerdings nur als erster Teil. Eigentlich sollte sie bereits im Jahr 2020 stattfinden. Nach langer Ungewissheit wurde schließlich beschlossen, die Vertragsstaatenkonferenz in zwei Teile zu zerlegen und hauptsächlich aus organisatorischen Gründen eine Auftakteilkonferenz zu veranstalten, auf der nichts verhandelt wird. Genauer gesagt, handelte es sich um die 15. COP der CBD, die 10. COP des **Cartagena-Protokolls zur biologischen Sicherheit** und die 4. COP des **Nagoya-Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile**.

Der zweite Teil, bei dem die wichtigen Verhandlungen über den künftigen Biodiversitäts-Aktionsplan stattfinden sollen, war ursprünglich für April 2022 geplant, wurde aber inzwischen bereits wieder auf den Herbst verschoben. Während die 26. COP des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) im britischen Glasgow trotz der COVID-19-Pandemie mehr Teilnehmende als jede andere Konferenz davor verzeichnete, war die CBD-COP vollständig geprägt von der restriktiven chinesischen Keine-COVID-19-Politik. Zur COP durfte praktisch niemand aus dem Ausland anreisen, abgesehen von der Exekutivsekretärin des CBD-Sekretariats Elizabeth Marema

Mruma und drei ihrer Mitarbeiter inklusive einer dreiwöchigen Quarantäne. Die etwa 1500 physisch anwesenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren allesamt Chinesen oder in China ansässige Vertreterinnen und Vertreter von Botschaften und internationalen Organisationen. Der größte Teil der Delegationen wurde per Video zugeschaltet – mehr als 3000 Personen.

#### Minimalprogramm

Notwendig war die CBD-COP insbesondere wegen einer Reihe administrativ-organisatorischer Beschlüsse. Vor allem musste der Interimshaushalt des Sekretariats für die Jahre 2021 und 2022 in Höhe von 18,4 Millionen US-Dollar beschlossen werden, sodass die Arbeitsfähigkeit des Sekretariats sichergestellt ist. Ferner galt es, das Präsidium der 15. CBD-COP sowie der Vertragsstaatenkonferenzen des Cartagena- und des Nagoya-Protokolls zu wählen. Mit der Wahl des chinesischen Umweltministers Huang Runqiu als Konferenzpräsident übergab die bisherige Präsidentin, die ägyptische Umweltministerin Yasmine Fouad, die Amtsgeschäfte. Das teilweise bereits bei der 14. CBD-COP gewählte Präsidium wurde durch Nachwahlen vervollständigt. Auch die Präsidien der beiden Protokoll-COPs wurden vervollständigt, so dass nun legitimierte Gremien für den Verhandlungsprozess bestehen. Die Vertragsstaatenkonferenz nahm dann die Arbeitsberichte der Untergremien (Subsidiary Bodies) zur Kenntnis, sodass zumindest das administrative Minimalprogramm nach drei Jahren Pause über die Bühne gebracht werden konnte.

Der öffentlichkeitswirksamere Teil des ersten Teils der CBD-COP war ein zweitägiges hochrangiges Treffen, das das Thema auf der Tagesordnung halten sollte. Viele Staaten und auch Führungspersönlichkeiten aus der Wirtschaft kündigten erhöhte Anstrengungen zum Biodiversitätsschutz an. Die vielen zugeschalteten Staats- und Regierungschefs aus aller Welt gaben sich in ihren Videobotschaften als aufrechte Umweltschützer, denen der Schutz der biologischen Vielfalt sehr am Herzen liegt – in auffallendem Kontrast zur fast vollständigen Zielverfehlung des letzten Biodiversitäts-Aktionsprogramms der CBD. Das hochrangige Treffen verabschiedete die ›Kunming-Erklärung‹, die den Ernst der Lage beim Schutz der Biodiversität betont und zu verstärkten Anstrengungen zu ihrem Schutz aufruft. Darin wird die Bedeutung der biologischen Vielfalt für funktionierende Ökosysteme und auch Gesundheit und Wohlstand des Menschen betont. Ferner wird der Besorgnis Ausdruck verliehen, dass die für die Jahre 2010 bis 2020 beschlossenen Aichi-Biodiversitätsziele verfehlt werden. Die vielfältigen Krisen des Klimawandels, des Biodiversitätsverlusts, der Landdegradation und Wüstenbildung und der Verschmutzung von Meeren und Land hängen miteinander zusammen und müssen mit dringendem und integriertem Handeln in allen Teilen von Wirtschaft und Gesellschaft angegangen werden. Der Schutz der Biodiversität sei eine zentrale Herausforderung dieses Jahrzehnts. Der Vorschlag, bis zum Jahr 2030 etwa 30 Prozent der Land- und Meeresfläche unter Schutz zu stellen, wird erwähnt.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des hochrangigen Treffens verpflichten sich dazu, ein wirksames globales Biodiversitäts-Aktionsprogramm im zweiten Teil der CBD-COP zu beschließen und dafür auch die notwendigen Finanzmittel und Umsetzungsmechanismen bereitzustellen. Sie sagten zu, in ihren Regierungen darauf hinzuwirken, Biodiversität als Querschnittsthema zu verankern und in anderen Politikfeldern zu berücksichtigen und dazu ihre nationalen Biodiversitäts-Aktionspläne und Naturschutzpolitiken beschleunigt zu aktualisieren sowie den Schutz der Küsten und mariner Ökosysteme voranzu-

treiben. Sie wollen dafür sorgen, biodiversitätsschädigende Subventionen zu beseitigen und auslaufen zu lassen – ein Ziel, das bereits dutzende Male beschlossen wurde, ohne dass es spürbare Folgen gehabt hätte. Schließlich sicherten sie auch zu, die Umsetzung des Nagoya-Protokolls voranzubringen und die schwierige Frage des Transfers digitaler Gensequenzinformationen zu lösen.

## Größere öffentliche Wahrnehmung

Was im Oktober in Kunming stattfand, war einerseits ein administratives Minimalprogramm, andererseits ein virtuell-digitales Schaulaufen der Absichtserklärungen, die erfahrungsgemäß ziemlich folgenlos bleiben dürften. Verhandlungen wie wenige Wochen später bei der Klimakonferenz in Glasgow konnten angesichts des extrem restriktiven chinesischen Einreiseregimes in Kunming nicht

stattfinden. Die Untergremien sollen im März in Genf den jahrelang auf virtueller Sparflamme gehaltenen Verhandlungsprozess für ein Nachfolge-Rahmenwerk für die Aichi-Biodiversitätsziele wieder anlaufen lassen. Die inzwischen in der Schweiz weitgehend abgeschafften COVID-19-Restriktionen ermöglichen die physische Präsenz von Delegationen. Es fällt jedoch schwer, sich eine CBD-COP im Herbst in China vorzustellen, wenn die extremen Einreiserestriktionen der Volksrepublik bis dahin immer noch in Kraft sind. Welche Auswirkungen die Schatten des Ukraine-Kriegs auf die Verhandlungen haben werden, ist nur schwer abzuschätzen.

Immerhin beginnen die Biodiversitätsverhandlungen langsam, aber sicher aus dem Schatten der Klimaverhandlungen hervorzutreten. Dass der alarmierende Verlust der Artenvielfalt ein zentrales Problem ist, das dringend angegangen werden muss, beginnt sich in der Öffentlichkeit und der Politik festzuset-

zen. Die bisherigen Bemühungen haben keine spürbaren Ergebnisse gebracht, die Geschwindigkeit des Artenverlusts ist so hoch wie noch nie in der Menschheitsgeschichte. Das globale Biodiversitäts-Rahmenwerk, das auf die Aichi-Biodiversitätsziele folgen soll, ist nicht nur überfällig, sondern muss auch wirklich umgesetzt und nicht nur proklamiert werden, wenn das Ziel der CBD, bis zum Jahr 2050 in Harmonie mit der Natur zu leben, erreicht werden soll. Wenn die von Kunming verkündeten Absichten dann auch Verhandlungspositionen bestimmen, dürfte dies kein Problem sein; die Erfahrung lehrt aber, dass dies nur selten der Fall ist.

### Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über das Übereinkommen über biologische Vielfalt, das Cartagena-Protokoll und das Nagoya-Protokoll, VN, 2/2019, S. 89f., fort.)

# »Es geht in diesem Krieg um uns alle.«

Rede von Außenministerin Annalena Baerbock bei der Notstandssondertagung der UN-Generalversammlung zur Ukraine am 1. März 2022 in New York

**V**or ein paar Tagen kam in einer U-Bahn-Station in Kiew ein kleines Mädchen zur Welt. Ich habe gehört, es heißt Mia. Ihre Familie musste Schutz suchen – wie Millionen anderer Menschen überall in der Ukraine. Schutz vor Bomben und Raketen, vor Panzern und Granaten. Sie leben in Angst, sie leben in Schmerz. Sie sind gezwungen, sich von ihren Liebsten zu trennen. Weil Russland einen Angriffskrieg gegen die Ukraine begonnen hat.

Ich glaube, bei der heutigen Abstimmung geht es um Mia. Es geht um die Zukunft unserer Kinder. Es geht um eine Zukunft, die wir selbst bestimmen können. Ich stehe hier vor Ihnen als Außenministerin meines Landes, aber auch als Deutsche, die das unglaubliche Privileg hatte, in Europa in Frieden und Sicherheit aufzuwachsen. Nach dem Ende des

Zweiten Weltkriegs, nach einem grausamen Krieg begonnen von Nazi-Deutschland, wurden vor 76 Jahren die Vereinten Nationen gegründet, um Frieden und Sicherheit zu wahren. Sie wurden gegründet, so heißt es in der Charta, »um künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren.« Damit ist meine Generation gemeint, aber auch die Generation Mias.

Die Grundsätze der Vereinten Nationen bilden den Rahmen für unseren Frieden: für eine Ordnung auf der Grundlage von gemeinsamen Regeln, dem Völkerrecht, Zusammenarbeit und friedlicher Konfliktbeilegung. Russland hat diese Ordnung brutal angegriffen. Und deshalb geht es in diesem Krieg nicht nur um die Ukraine, nicht nur um Europa, sondern um uns alle.



Bundesaußenministerin Annalena Baerbock spricht auf der dritten Plenarsitzung der elften Sondersitzung der Generalversammlung zur Ukraine am 1. März 2022 in New York. UN PHOTO: EVAN SCHNEIDER

Russlands Krieg bedeutet ein neues Zeitalter. Wir stehen an einem Scheideweg. Die Gewissheiten von gestern gelten nicht mehr. Heute sind wir mit einer neuen Realität konfrontiert, die sich niemand von uns ausgesucht hat. Es ist eine Realität, die uns Präsident Putin aufgezwungen hat.

Russlands Krieg ist ein Angriffskrieg. Und seine Grundlage sind infame Lügen, die Außenminister Lawrow heute im UN-Menschenrechtsrat erneut wiederholt hat. Sie sagen, Sie handeln aus Selbstverteidigung. Aber die ganze Welt hat gesehen, wie Sie über Monate zur Vorbereitung dieses Angriffs Ihre Truppen zusammengezogen haben. Sie sagen, Russland handelt, um russischsprachige Menschen vor Aggression zu schützen. Aber heute sieht die ganze Welt, wie Sie die Häuser von russischsprachigen Ukrainerinnen und Ukrainern in Charkiw bombardieren. Sie sagen, Russland schickt Friedenstruppen. Aber Ihre Panzer bringen kein Wasser, Ihre Panzer bringen keine Babynahrung, Ihre Panzer bringen keinen Frieden. Ihre Panzer bringen Tod und Zerstörung. Und in Wahrheit missbrauchen Sie Ihre Macht als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats. Herr Lawrow, Sie können sich selbst täuschen. Aber uns täuschen Sie nicht. Unsere Völker werden Sie nicht täuschen – und auch Ihr eigenes Volk werden Sie nicht täuschen.

Russlands Krieg markiert eine neue Realität. Jede und jeder einzelne von uns muss jetzt eine dezidierte und verantwortungsvolle Entscheidung treffen und Partei ergreifen. Mein Land erhöht seine Unterstützung für die Ukraine mit Medikamenten, Lebensmitteln, humanitären Hilfsgütern und Unterkünften für Geflüchtete. Viele, die heute hier sind, tun das. Und ich begrüße das sehr.

Uns kommen Gerüchte zu Ohren – auch hier in diesem Raum –, dass Menschen afrikanischer Herkunft, die aus der Ukraine fliehen, an den EU-Grenzen diskriminiert werden. Ich war heute Vormittag in Polen. Und mein polnischer und mein französischer Kollege und ich haben sehr deutlich gemacht: Jedem Geflüchteten muss unabhängig von seiner Nationalität, Herkunft oder Hautfarbe Schutz gewährt werden.

Wir haben uns dafür entschieden, die Ukraine militärisch zu unterstützen – damit sie sich im Einklang mit Artikel 51 unserer Charta gegen den Aggressor verteidigen kann. Deutschland ist sich seiner historischen Verantwortung in vollem Umfang bewusst. Deshalb bekennen wir uns heute und für alle Zukunft zur Diplomatie und werden immer nach friedlichen Lösungen suchen. Aber wenn unsere friedliche Ordnung angegriffen wird, müssen wir dieser neuen Realität ins Gesicht sehen. Wir müssen verantwortungsvoll handeln. Und deshalb müssen wir heute vereint für den Frieden eintreten!

Als ich in den vergangenen Tagen um die Welt telefoniert habe, habe ich manche meiner Kolleginnen und Kollegen sagen hören: »Ihr wollt jetzt von uns Solidarität für Europa. Aber seid ihr denn in der Vergangenheit für uns dagewesen?« Ich möchte Ihnen ganz klar und ehrlich sagen: Ich kann Sie verstehen. Wir können Sie verstehen. Und ich glaube wirklich, dass wir immer gewillt sein sollten, unser eigenes Handeln, unser früheres Engagement in der Welt kritisch zu hinterfragen. Ich bin dazu bereit.

Aber jetzt geht es um die Gegenwart. Es geht um Familien, die in U-Bahn-Stationen Schutz suchen, weil ihre Häuser bombardiert werden. Es geht um Leben und Tod der ukrainischen Bevölkerung. Die Sicherheit Europas steht auf dem Spiel. Die Charta der Vereinten Nationen steht auf dem Spiel. Fast jedes Land, das hier vertreten ist, hat einen größeren, einen mächtigeren Nachbarn. Es geht hier um uns alle, meine Damen und Herren.

Und deswegen bitte ich Sie alle eindringlich, vereint für den Frieden einzutreten und für die eingebrachte Resolution zu stimmen. Bischof Desmond Tutu sagte einst: »Wer sich in Situationen der Ungerechtigkeit neutral verhält, stellt sich auf die Seite des Unterdrückers.« Heute müssen wir uns alle entscheiden. Zwischen Frieden und Aggression. Zwischen Gerechtigkeit und dem Willen des Stärksten. Zwischen Handeln und Wegsehen.

Wenn wir nach der Abstimmung nach Hause gehen, werden wir alle wieder mit unseren Kindern, unseren Partnerinnen, unseren Freunden, unseren Familien am Tisch sitzen. Und dann muss jeder einzelne von uns ihnen in die Augen sehen und ihnen sagen, wie wir uns entschieden haben.

# Wie ›fit‹ sind die UN?

Wolfgang Münch

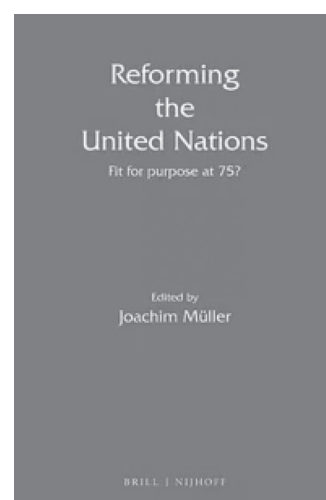
Armut, Hunger, Corona-Pandemie, Erderwärmung, Klimakatastrophe – bei diesen Stichworten ist die Stimme des UN-Generalsekretärs einer breiten, politisch interessierten Öffentlichkeit gut vertraut. Nicht ganz in dem Maße gilt dies für António Guterres' Bemühungen während seiner ersten Amtsperiode, den Vereinten Nationen 75 Jahre nach ihrer Gründung zu der ›Fitness‹ zu verhelfen, die sie zur Erfüllung der an sie gerichteten Erwartungen brauchen. Zu diesem Thema liefert Joachim Müller der Leserschaft ein umfassendes und bis in die Feinheiten gehendes Wissensfundament. Das Buch reiht sich in eine im Jahr 1997 begonnene Serie von insgesamt sieben Vorgängerpublikationen ein, die durch sämtliche Entwicklungslinien des Laufes der Organisation – auch bereits im Vorfeld ihres Gründungsprozesses seit der Atlantikcharta im Jahr 1941 – bis kurz vor das Ende der Amtszeit des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moons führt.

Dieser Band zieht nun eine Zwischenbilanz zur ersten Amtszeit von Guterres. Im ersten von insgesamt sieben Kapiteln werden die Reformanstrengungen aller früheren Generalsekretäre kurz und auf den Punkt gebracht skizziert. Bei Kofi Annan und Ban Ki-moon wäre vielleicht noch ein Wort ihrer beider Verdienste um die Reform der internen Rechtspflege der Erwähnung wert gewesen. Sodann folgt im zweiten Kapitel eine Darstellung der von Guterres identifizierten Reformschwerpunkte, aber auch der schwierigen Gesamtumstände, unter denen er sein Amt angetreten hatte: Nahezu zeitgleich zur neuen US-Regierung unter Donald Trump und in einer Zeit, in der der Multilateralismus von verschiedenen Seiten mehr und

mehr infrage gestellt wurde. In den Kapiteln 3, 4 und 5 werden folgende Schwerpunkte der UN-Reformen diskutiert: die entwicklungspolitischen Aktivitäten, darunter ein Ende der Fragmentierung unter verschiedenen Akteuren und eine koordinierende Rolle des Generalsekretärs; der Friedens- und Sicherheitskomplex, unter anderem zum Vorrang der präventiven Diplomatie vor dem Einsatz von Friedenstruppen sowie abschließend die Verwaltung mit dem erneut angestrebten Bürokratieabbau, zu weniger Mikromanagement sowie mehr Flexibilität beim Budgetvollzug.

In Kapitel 6 folgt eine Zusammenstellung der im Sommer 2019 begonnenen Umsetzung der von Mitgliedstaaten indossierten Reformmaßnahmen und die Reaktion der Mitgliedstaaten auf die Berichte des Generalsekretärs dazu und in Kapitel 7 wird das Reformpaket vom Verfasser evaluiert. Sein Urteil fällt verhalten positiv aus, er verweist auf die begrenzten Möglichkeiten des Generalsekretärs, sobald er auf die Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen ist, namentlich der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Wie in den vorangehenden Ausgaben der Serie übt sich der Verfasser in Zurückhaltung in den Bewertungen der Leistungen der Nummer 1 einer internationalen Organisation, so wie es einem internationalen Beamten gut ansteht.

Trotz kleinerer redaktioneller Schnitzereien – gleich zu Beginn des Vorworts ist etwa die Rede von 192 UN-Mitgliedstaaten, es sind schon seit dem Jahr 2011 stattdessen 193 – setzt dieser Band die erfolgreiche und in jedem Fall leistungswerte Reihe zum Thema UN-Reform auf substanzielle Weise fort.



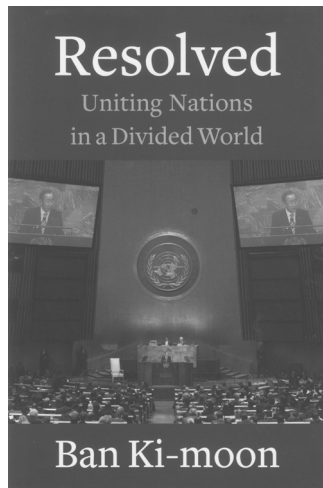
Joachim Müller (Ed.)

**Reforming the United Nations. Fit for Purpose at 75?**

Leiden/Boston: Brill/  
Nijhoff Hurst 2020,  
379 S., 25,00 Euro

# Memoiren eines unverbesserlichen Optimisten

Anja Papenfuß



Ban Ki-moon

**Resolved. Uniting Nations in a Divided World**

New York: Columbia University Press 2021, 361 S., 27,95 US-Dollar

Wie Wasser sein, dass war Ban Ki-moons Credo als Diplomat. Wasser sei das mächtigste aller Elemente: Es umfließe alle Widerstände, könne hart wie Eis sein oder leicht wie Dampf. Diese Leitlinie und viele weitere Weisheiten, Anekdoten und Beobachtungen des koreanischen Karrierediplomaten, der den unmöglichsten Job der Welt in der Zeit von Anfang 2007 bis Ende 2016 übernahm, machen die Autobiografie des achten UN-Generalsekretärs, Ban Ki-moon, lezenswert.

In seinem Buch nimmt Ban die Leserschaft auf seine zahlreichen Reisen zur Krisenentschärfung mit; auf die entscheidenden UN-Klimakonferenzen in Bali, Kopenhagen und Paris, die alle kurz vorm Scheitern standen; auf inoffizielle Abendessen mit früheren Präsidenten wie etwa George W. Bush oder Nicolas Sarkozy, auf denen wichtige Entscheidungen fielen, und auf Reisen, die ihm den verletzlichen Zustand unseres Planeten vor Augen führten und ihn noch entschiedener im Kampf gegen den Klimawandel machten. ›Resolved‹, also entschlossen, ist daher ein passend gewählter Titel.

Wichtig – und Ban wird nicht müde, es zu betonen – ist, wie prägend seine Kindheit in Korea für sein Leben war. Die positive Rolle, die die Vereinten Nationen bei der Beendigung des Korea-Kriegs gespielt haben, nährte in ihm den Wunsch, sich für eine bessere Welt einzusetzen. Die Möglichkeit dazu hatte er – und er hat sie genutzt.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und das Klimaabereinkommen von Paris wären vielleicht ohne sein hartnäckiges Verhandeln und Vermitteln nicht zustande gekommen. Und die hochrangigen Posten in den UN wären heute vielleicht nicht zur Hälfte mit Frauen besetzt, um nur einige seiner Erfolge zu nennen.

Geheimnisse offenbart Ban hingegen wenige. Eines ist vielleicht, dass er nach einem Besuch in Gaza-Stadt fünf Jahre lang medizinisch behandelt werden musste. Er hatte sich mit herumfliegendem Phosphor vergiftet, das die israelische Armee völkerrechtswidrig in der unseligen Operation ›Gegossenes Blei‹ eingesetzt hatte.

Das Buch steckt voller Anekdoten und spannender Beobachtungen, die so nur Diplomatinen und Diplomaten erleben und erzählen können. Und er nennt Ross und Reiter, was er, als er noch im Amt war, nicht tun konnte. Kein gutes Haar lässt er an den Populisten Donald Trump, Recep Tayyip Erdogan und Viktor Orbán sowie den Diktatoren Umar al-Baschir, Baschar al-Assad, Muammar al-Gaddafi. Sie hätten ihren Völkern einen Bärenienst erwiesen. Diplomatie sei oft langsam, anstrengend, käme zahnlos daher, aber am Ende doch das erfolgreichere Modell, so Ban.

In bildreicher, präziser Sprache lässt er die zehn Jahre seiner Amtszeit aus seiner persönlichen Sicht Revue passieren. Er blickt auf die großen Themen, wie etwa Menschenrechte, Gleichberechtigung, Strafgerichtsbarkeit, Gesundheit, Klima und nachhaltige Entwicklung.

Ban hatte zweifellos ein spannendes Leben, nicht ungefährlich, nicht ohne Entbehrungen und Rückschläge, wie die letztlich fruchtlosen Verhandlungen mit Iran, die ausbleibende Friedenslösung für den Nahen Osten oder den zerstörerischen, endlosen Krieg in Syrien. Aber es war genau das Leben, das er sich seit Kindheitstagen gewünscht hat und wie es sich sicherlich viele angehende Diplomatinen und Diplomaten wünschen. Wer seine Erinnerungen liest, entdeckt einen anderen Ban Ki-moon, als den, den man aus den Medien kennt: einen leidenschaftlichen Kämpfer für das Gute und einen unverbesserlichen Optimisten.

# Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen der Generalversammlung und Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bezüglich der Aggression Russlands gegen die Ukraine mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Februar bis März 2022 aufgeführt. Die Auflistung erfolgt chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: [www.un.org/Depts/german](http://www.un.org/Depts/german)

Generalversammlung				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Ukraine	A/RES/ES-11/1	2.3.2022	Die Generalversammlung missbilligt auf das Schärfste die Aggression Russlands gegen die Ukraine unter Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 4 der Charta. Sie verlangt, dass Russland seine Gewaltanwendung gegen die Ukraine sofort einstellt und jede weitere rechtswidrige Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen jedweden Mitgliedstaat unterlässt. Sie verlangt außerdem, dass Russland alle seine Streitkräfte unverzüglich, vollständig und bedingungslos aus dem Hoheitsgebiet der Ukraine abzieht.	angenommen +141 (darunter alle EU-Staaten); -5 (Belarus, Demokratische Volksrepublik Korea, Eritrea, Russland, Syrien); =35
	A/RES/ES-11/2	24.3.2022	Die Generalversammlung verlangt die sofortige Einstellung der von Russland ausgehenden Feindseligkeiten gegen die Ukraine, insbesondere die Einstellung aller Angriffe auf Zivilpersonen und zivile Objekte. Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, den Plan für humanitäre Maßnahmen der Vereinten Nationen 2022, den Blitzappell der Vereinten Nationen für die humanitären Maßnahmen in der Ukraine sowie den regionalen Plan für Flüchtlingshilfemaßnahmen für die Ukraine und ihre Nachbarländer vollständig zu finanzieren.	angenommen +140 (darunter alle EU-Staaten); -5 (Belarus, Demokratische Volksrepublik Korea, Eritrea, Russland, Syrien); =38
Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Ukraine	S/2022/155	25.2.2022	Der von Albanien und den USA eingebrachte Resolutionsentwurf wurde aufgrund eines Vetos abgelehnt. Der Entwurf sah unter anderem vor: Der Sicherheitsrat beschließt, dass Russland die Anwendung von Gewalt gegen die Ukraine sofort einzustellen und jede weitere rechtswidrige Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen einen Mitgliedstaat der Vereinten Nationen zu unterlassen hat. Er beschließt, dass Russland seine gesamten Streitkräfte sofort vollständig und bedingungslos aus dem Hoheitsgebiet der Ukraine abzuziehen hat.	Veto +11; -1 (Russland); =3 (China, Indien, Vereinigte Arabische Emirate)
	S/RES/2623(2022)	27.2.2022	Der Sicherheitsrat beschließt aufgrund der fehlenden Einstimmigkeit seiner ständigen Mitglieder auf der 8979. Sitzung, die ihn daran gehindert hat, seine Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wahrzunehmen, eine Notstandssondertagung der Generalversammlung einzuberufen, um die in Dokument S/Agenda/8979 enthaltene Frage zu prüfen.	angenommen +11; -1 (Russland); =3 (China, Indien, Vereinigte Arabische Emirate)
	S/2022/231	24.3.2022	Der von Russland, Belarus, der Demokratischen Volksrepublik Korea und Syrien eingebrachte Resolutionsentwurf wurde aufgrund der fehlernden Stimmzahl nicht angenommen. Der Entwurf sah unter anderem vor: Der Sicherheitsrat verlangt, dass alle beteiligten Parteien die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts betreffend die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte und die zivile Infrastruktur, die für die Bereitstellung grundlegender Dienste in bewaffneten Konflikten entscheidend ist, uneingeschränkt befolgen, dass sie es unterlassen, militärische Objekte und Ausrüstung vorsätzlich in der Nähe solcher Objekte oder innerhalb dicht bevölkerter Gebiete zu stationieren, sowie dass sie zivile Objekte nicht für militärische Zwecke nutzen.	nicht angenommen +2 (China, Russland); -0; = 13



**VEREINTE NATIONEN**

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.  
Begründet von Kurt Seinsch.  
ISSN 0042-384X  
ISSN (Online): 2366-6773

**Herausgeber:**

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Berlin.  
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: 030 | 25 93 75-0  
info@dgvn.de | www.dgvn.de  
Generalsekretärin: Dr. Lisa Heemann

**Leitung der Redaktion:** Dr. Patrick Rosenow  
Redaktion/DTP: Monique Lehmann  
Grafiken: Cornelia Agel  
Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN  
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-0  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: www.zeitschrift-vereinte-nationen.de

**Druck und Verlag:**

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Behaimstr. 25, 10585 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0  
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de  
Internet: www.bwv-verlag.de

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich  
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

**Bezugsbedingungen:**

Die aktuellen Abonnement-Angebote und Bezugsbedingungen können über die Internetseite [www.bwv-verlag.de/vnvereintenationen](http://www.bwv-verlag.de/vnvereintenationen) aufgerufen werden.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

**Bestellungen nehmen entgegen:**

E-Mail: [vertrieb@bwv-verlag.de](mailto:vertrieb@bwv-verlag.de)  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
sowie der Buchhandel.

**Zahlungen im Voraus an:**

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Postbank Berlin  
IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01  
SWIFT (BIC): PBNKDEFF

**Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:**

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Jessica Gutsche  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-0  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: [marketing@bwv-verlag.de](mailto:marketing@bwv-verlag.de)

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

## Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

**Vorstand**

Detlef Dzembritzki (Vorsitzender)  
Dr. Ekkehard Griep (Stv. Vorsitzender)  
Prof. Dr. Sven Simon (Stv. Vorsitzender)  
Dr. Hannah Birkenkötter (Schatzmeisterin)  
Isabelle Beaucamp  
Carolin Maluck  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
Miriam Mona Müller  
Winfried Nachtwei  
Tim Richter  
Dr. Manuela Scheuermann  
Max Zuber  
Dr. Viviane Brunne (kooptiert)  
Inga Christina Müller (kooptiert)

**Präsidium**

Gerhart R. Baum  
Prof. Dr. Harald Braun  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Dr. Hans D'Orville  
Dr. Martin Dutzmann  
Hans Eichel  
Dr. Uschi Eid  
Manfred Eisele  
Dr. Alexander Gunther Friedrich  
Sigmar Gabriel  
Heike Hänsel  
Dr. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Angela Kane  
Dr. Inge Kaul  
Karin Kortmann  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Dr. Kerstin Leitner  
Thomas Matussek  
Karin Nordmeyer  
Karl Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Prof. Dr. Beate Rudolf  
Dr. Michael Schaefer  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer  
Peter Schumann  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Michael Steiner  
Wolfgang Stöckl  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser  
Prof. Dr. Johannes Varwick  
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Heidmarie Wiczorek-Zeul  
Dr. Almut Wieland-Karimi  
Dr. Peter Wittig  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Prof. Dr. Christoph Zöpel

**Redaktionsbeirat**

Friederike Bauer  
Dr. Viviane Brunne  
Dagmar Dehmer  
Claudia Ehrenstein  
Prof. Dr. Michael-Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Dr. Ekkehard Griep  
Arnd Henze  
Annette Hornung-Pickert  
Dr. Gerrit Kurtz  
Thomas Nehls  
Dr. Martin Pabst

**Forschungsrat**

Dr. Cornelia Ulbert (Koordinatorin)  
Dr. Marianne Beisheim  
Dr. Hannah Birkenkötter  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Prof. Dr. Gisela Hirschmann  
Prof. Dr. Thomas Kleinlein  
Prof. Dr. Fabian Klose  
Dr. Anne Koch  
Prof. Dr. Andrea Liese  
Dr. Manuela Scheuermann  
Dr. Silke Weinlich  
Prof. Dr. Norman Weiß

**Landesverbände**

Landesverband Baden-Württemberg  
Vorsitzender:  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
[info@dgvn-bw.de](mailto:info@dgvn-bw.de)  
  
Landesverband Bayern  
Vorsitzender: Dr. Martin Pabst  
[info@dgvn-bayern.de](mailto:info@dgvn-bayern.de)  
  
Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzender:  
Dr. Lutz-Peter Gollnisch  
[info@dgvn.berlin](mailto:info@dgvn.berlin)  
  
Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Matthias Eiles  
[info@dgvn-hessen.org](mailto:info@dgvn-hessen.org)  
  
Landesverband Norddeutschland  
Vorsitzender: Fabian Beigang  
[info@dgvn-nord.de](mailto:info@dgvn-nord.de)  
  
Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender: Thomas Weiler  
[kontakt@dgvn-nrw.de](mailto:kontakt@dgvn-nrw.de)  
  
Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzende: Johanna Leidel  
[info@dgvn-sachsen.de](mailto:info@dgvn-sachsen.de)

**Vorschau**

Die nächste Ausgabe, Heft 3/2022, zum Thema ›Bevölkerungsfragen‹ erscheint im Juni 2022.

**VEREINTE NATIONEN wird auf Recycling-Papier aus 100% Altpapier gedruckt.**