



VEREINTE NATIONEN

5|23

71. Jahrgang | Seite 193–240
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Unter uns: Wer wie für die UN arbeitet

**Euphorie, Ernüchterung, Eklat:
Die Ära Boutros-Ghali**

Henrike Landré

Verändert sich die UN in Vielfalt und Belegschaft?

Henriette Keijzers · Veronika Tywuschik-Sohlström

**Internationale Bedienstete oder
politische Aktivisten?**

Karin Esposito

Was die Vereinten Nationen menschlich macht

Liebe Leserinnen und Leser,

es ist unbestritten, dass die Menschheit vor zahlreichen Herausforderungen steht, die sich zu multiplen Krisen entwickeln. Dies gilt ebenso für die Vereinten Nationen. Sie haben keine geringere Aufgabe, als diese grenzüberschreitenden Probleme politisch zu bearbeiten. In der Verantwortung stehen dabei vor allem die UN-Mitgliedstaaten, das UN-System mitsamt seinen Bediensteten, aber auch die internationale Zivilgesellschaft. Seit dem Jahr 1946 haben sich die UN schrittweise in ein »globales Sekretariat« verwandelt, in dem heute rund 44 000 Menschen einen Amtseid auf die Vereinten Nationen abgelegt haben. Werden Beratungstätigkeiten, Freiwillige sowie Praktikantinnen und Praktikanten dazu gezählt, stehen weltweit sogar mehr als 200 000 Menschen in den Diensten der UN. Wie ausschlaggebend ist die Persönlichkeit eines UN-Generalsekretärs bei der Führung der Weltorganisation? Wie ist die UN-Mitarbeiterschaft strukturiert und wo gibt es einen Reformbedarf, damit das UN-System mitsamt den Bediensteten seinen Aufgaben wirksamer gerecht werden können? Auf diese und weitere Fragen gehen die Autorinnen und der Autor in diesem Heft ein.



Als der sechste UN-Generalsekretär, Boutros Boutros-Ghali, sein Amt im Jahr 1992 antrat, sorgte er für Kontroversen rund um seine Person, die noch lange nachhallten. Über 30 Jahre nach der »Agenda für den Frieden« tritt sein Vermächtnis noch klarer zutage, so [Henrike Landré](#), [Henriette Keijzers](#) und [Veronika Tywuschik-Sohlström](#) sehen einen erhöhten Bedarf an neuen Perspektiven für eine vielfältigere Führung der UN und eine integrative UN-Belegschaft. Ein genauer Blick auf die Personaldaten bietet interessante Einblicke. [Arora Akanksha](#), die im Jahr 2021 UN-Generalsekretär António Guterres bei der Wiederwahl vergeblich als inoffizielle Gegenkandidatin herausforderte, sieht einen dringenden Reformbedarf unter der UN-Belegschaft und einen notwendigen Kulturwandel, um der Weltorganisation wieder zu einer höheren Wirksamkeit zu verhelfen. In den strengen gegenwärtigen Verhaltensnormen für den internationalen öffentlichen Dienst sieht [Karin Esposito](#) eher ein Hemmnis für klare, auf den Werten der UN basierenden politische Positionierungen von UN-Bediensteten. [Max-Otto Baumann](#) argumentiert dagegen für einen diplomatischen Verhaltenskodex, um das neue Gerangel um Einfluss im UN-System einzuhegen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

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

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Unter uns: Wer wie für die UN arbeitet

- 195 **Euphorie, Ernüchterung, Eklat: Die Ära Boutros-Ghali**
Henrike Landré
- 201 **Verändert sich die UN in Vielfalt und Belegschaft?**
Henriette Keijzers · Veronika Tywuschik-Sohlström
- 202 **Drei Fragen an | Arora Akanksha**
- 208 **Internationale Bedienstete oder politische Aktivisten?**
Karin Esposito
- 214 **Standpunkt | Die Integrität des UN-Multilateralismus schützen**
Max-Otto Baumann

Im Diskurs

- 215 **Wege zum nachhaltigen Frieden: Ansätze für UN-Friedensmissionen**
Julia Leib
- 221 **Die Agenda 2030 zur Halbzeit: Bilanz und nächste Schritte**
Felicita Fritzsche · Sabine Weiland

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 226 **Allgemeines**
Generalsekretär | Bericht für die 78. Tagung
Henrike Landré
- 227 **Politik und Sicherheit**
Abrüstungskonferenz | 2020, 2021 und 2022
Oliver Meier
- 228 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Ausschuss für die Rechte des Kindes | 2022
Jana Hertwig
- 230 **Frauenrechtsausschuss | 2022**
Corinna Templin
- 232 **»Frieden ohne Gerechtigkeit nennt man Diktat.«**
Rede des Bundeskanzlers Olaf Scholz bei der 78. Generalversammlung der Vereinten Nationen
- 239 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 235 Buchbesprechungen
- 240 Impressum

Euphorie, Ernüchterung, Eklat: Die Ära Boutros-Ghali

Der sechste UN-Generalsekretär, Boutros Boutros-Ghali, trat sein Amt im Jahr 1992 in einer herausfordernden Zeit voller Umbrüche in der Weltpolitik an. In den nächsten fünf Jahren sorgte er für Kontroversen rund um seine Person, die noch lange nachhallten. 30 Jahre nach der ›Agenda für den Frieden‹ tritt sein Vermächtnis noch klarer zutage.



Foto: privat

Dr. Henrike Landré ist Beraterin für digitale Wissensnetzwerke in Berlin, Mitbegründerin der UN Studies Association und der Femicide Watch Platform.

✉ landre@coconets.de

Boutros Boutros-Ghalis Amtsführung wurde seit Anbeginn äußerst kritisch betrachtet und vielfach diskutiert. Im Kern ging es darum, wie unabhängig und politisch er agierte beziehungsweise agieren durfte, inwiefern er als moralisches Weltgewissen taugte und wie oft und mit welchem Erfolg er als Ideengeber und Visionär in Erscheinung trat. An diesen beziehungsweise ähnlichen Maßstäben wurde jeder Amtsinhaber vor und nach ihm gemessen.¹ Weniger Zuspruch aus Politik, Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit – obendrein noch von Seiten der UN-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – als er fand jedoch keiner.

Insbesondere gibt es keinen Generalsekretär, dessen Persönlichkeitsmerkmale so gründlich analysiert und dann für negativ befunden wurden.² Er sei stur, arrogant, egoistisch und nicht kritikfähig, lauteten einige der häufigsten Charakterisierungen.³ Seine einzige Verpflichtung bestünde gegenüber der UN-Charta; er agiere unabhängig von jeglichen staatlichen und anderen Interessen, ver-

teidigte sich der so Verurteilte wiederholt. Auf amerikanischer Seite stieß er mit dieser Haltung auf erbitterten Widerstand. Letzten Endes verhinderte das Veto der USA im Jahr 1996 die Wiederwahl Boutros-Ghalis – ein Novum. Es war das erste Veto eines ständigen Mitglieds im Sicherheitsrat nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und das erste und bislang einzige Mal, das einem Generalsekretär eine zweite Amtszeit verweigert wurde.

Dieser Eklat ist bezeichnend für den Wandel, der sich Anfang der 1990er Jahre vollzog. Auf die durch Optimismus, wenn nicht sogar Euphorie geprägte Stimmung folgte erst Ernüchterung und schließlich die große Krise der Friedenssicherung und der gesamten UN; ausgerechnet zu ihrem 50. Gründungsjubiläum im Jahr 1995. Boutros-Ghali war nicht primär die Ursache hierfür, aber treibende Kraft im Ringen um die Gestaltung der neuen Welt(un)ordnung. Dass er seine Rolle als Generalsekretär aktiv auszufüllen gedachte, ließ sich schon aus seinem Wahlkampf im Jahr 1991 ablesen.

Die Wahl: Ein Mix aus Rollen und Erwartungshaltungen

Geboren am 14. November 1922 in Kairo, trat Boutros Boutros-Ghali offiziell als Vertreter Afrikas im Wettstreit der Kandidaten um die Führungsposition in den UN an und machte mit sei-

- ¹ Aus der großen Zahl an Abhandlungen über die Rolle des UN-Generalsekretärs seien hier erwähnt: Kirsten Haack, Der UN-Generalsekretär im Wandel der Zeit, VEREINTE NATIONEN (VN), 65. Jg., 1/2017, S. 3–7; Manuel Fröhlich/Abiodun Williams (Eds.), The UN Secretary-General and the Security Council: A Dynamic Relationship, Oxford 2018; Simon Chesterman (Ed.): Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge 2007. Als Einflussfaktoren auf die Amtsführung werden häufig genannt: Persönlichkeitsmerkmale, politische Gegebenheiten und das Verhältnis zu den Mitgliedstaaten.
- ² Darin unterscheidet er sich wesentlich von Dag Hammarskjöld, aber auch von Kofi Annan, die als beliebteste Generalsekretäre gelten, obwohl sie interessanterweise beide politisch sehr aktiv waren, vgl. Haack, Der UN-Generalsekretär, a.a.O. (Anm. 1).
- ³ Ein vernichtendes Urteil seines Führungsstils findet sich im Jahr 1992 in den US-Medien: Patrick E. Tyler, U.N. Chief Mired in Dispute with Security Council, New York Times, 24.7.92. Vgl. auch Stanley Meisler, Getting Rid of Boutros-Ghali, Kommentar, 18.10.1996, www.stanleymeisler.com/article/getting-rid-of-boutros-ghali

nem langjährigen Engagement für den Globalen Süden Werbung für sich. Inoffiziell vereinte er weitaus mehr Rollen in seiner Person. Als Araber gehörte er in Ägypten der Minderheit der Kopten an, einer christlichen Religionsgemeinschaft. Wie schon sein Vater und sein Großvater war er politisch aktiv – und ebenso hoch angesehen. So setzte er sich in seiner Zeit als ägyptischer Politiker und Diplomat aktiv im Nahostkonflikt an der Seite des Präsidenten Anwar Sadat für eine Aussöhnung mit Israel ein. Hinzu kam Boutros-Ghalis ausgeprägtes Selbstverständnis als Wissenschaftler und Intellektueller; aufgrund seiner Hochschulkarriere in Paris fühlte er sich zudem Zeit seines Lebens der Frankophonie verpflichtet.⁴

Infolge dieses nahezu kosmopolitischen Rollenmixes sah er sich mit den verschiedensten und widersprüchlichsten Erwartungshaltungen konfrontiert; der Vorwurf der Parteilichkeit wurde während seiner Amtszeit nicht nur einmal laut.

Paukenschlag zum Auftakt: Die ›Agenda für den Frieden‹

Eine anfängliche Aktion ließ Boutros-Ghalis Stern kurz leuchten, die stellvertretend für die damalige Aufbruchsstimmung steht: Am 17. Juni 1992 legte er die ›Agenda für den Frieden‹ vor.⁵ Damit folgte

Prinzipien« angesichts des Chaos der neuen Weltordnung,⁷ sondern auch die Staatenvertreter sparten nicht an Superlativen angesichts der historischen Chance, ihre neu gewonnene Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Das geforderte Regelwerk für Friedenssicherung solle praxisnah ausfallen, gaben sie Boutros-Ghali mit auf den Weg; in diesem Zusammenhang klang auch eine erste Bereitschaft an, sich bei humanitären Krisen in innerstaatliche Konflikte einzuschalten.

Mit diesen Äußerungen vor Augen entwickelte Boutros-Ghalis seine Agenda. Sie umfasste vier Handlungsebenen, die den durch den früheren UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld begründeten und mittlerweile etablierten Bereich der Friedenssicherung (peacekeeping) nachhaltig erweiterten. Wie vom Sicherheitsrat gefordert, priorisierte er die beiden Kategorien ›Vorbeugende Diplomatie‹ (preventive diplomacy) und ›Friedensschaffung‹ (peacemaking). Letzteren Bereich erweiterte er um die neue Unterkategorie ›Friedens erzwingung‹ (peace enforcement). Darüber hinaus führte er noch eine dritte Kategorie ein: ›Friedenskonsolidierung‹ nach einem Konflikt (post-conflict peacebuilding).

Die Agenda zeugt zuallererst von Boutros-Ghalis analytisch-wissenschaftlicher Brillanz, abzulesen an der gewählten Taxonomie und dem normativen Gesamtkonzept, das er über die einzelnen Konfliktphasen hinweg zu schaffen suchte. Die Agenda wurde offiziell unter seinem Namen vorgestellt und stets von ihm nach außen vertreten. Genauer betrachtet beruhte das Werk indes auf zahlreichen Vorschlägen seitens Regierungen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), regionalen und anderen Akteuren, die im Rahmen einer UN-internen Arbeitsgruppe zusammengetragen wurden. Wie Boutros-Ghali im Vorwort betonte, sei alleinig er für die Endversion zuständig. Aufgrund der durch ihn erfolgten Prioritätensetzung und Ausformulierung erscheint es daher gerechtfertigt, die Agenda eng mit seiner Person zu verknüpfen, wenngleich es zu weit ginge, diese als hochgradig visionär zu bezeichnen – dazu kursierten zu viele der Ideen bereits im Vorfeld.

Die Reaktion fiel überwiegend positiv aus: Die Agenda sei ein »spektakuläres Indiz« dafür, welche bedeutsame Rolle die UN ab sofort spielen könnten.⁸ Die US-Regierung unter Präsident George

Die ›Agenda für den Frieden‹ ist aufgrund Boutros-Ghalis Prioritätensetzung eng mit ihm verknüpft.

Boutros-Ghali einer Aufforderung des Sicherheitsrats vom Januar, den Bereich der Friedenssicherung zu analysieren und Empfehlungen auszusprechen.⁶ Allein der einzigartige Kontext, ein Gipfeltreffen, war bemerkenswert und entsprechend normativ aufgeladen: Nicht nur der gastgebende Generalsekretär sinnierte über die »Macht der

⁴ Nach seiner Amtszeit als UN-Generalsekretär leitete er in den Jahren 1997 bis 2002 die Agentur für Frankophonie mit Sitz in Paris.

⁵ UN Doc. A/47/277-S/24111 v. 17.6.1992.

⁶ UN Doc. S/23500 v. 31.1.1992.

⁷ Boutros Boutros-Ghali, Kollektive Sicherheit durch Stärkung des Sicherheitsrates, in: Boutros Boutros-Ghali, UNorganisierte Welt. Plädoyer für die große Reform der Vereinten Nationen, Stuttgart 1993, S. 97–102.

⁸ Thomas G. Weiss, New Challenges for UN Military Operations: Implementing an Agenda for Peace, in: Washington Quarterly 16/4, Winter 1993, S. 51.

Bush Sen. übte sich mehr in Zurückhaltung und verzichtete auf Zugeständnisse in punkto finanzieller Unterstützung oder Truppenbeteiligung. Für sie war das Thema UN-Reform vorrangig. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht ersichtlich, welcher politischen Zündstoff die Agenda barg und dass sie zu einem erbitterten Streit um friedens erzwingende Maßnahmen führen sollte. Obwohl dieser Aspekt eine eher untergeordnete Rolle im Gesamtkonstrukt der Agenda spielte und auch wenig detailreich ausgearbeitet worden war, stand er spätestens ein Jahr später, angefacht durch die eskalierenden innerstaatlichen Konflikte, im Zentrum der weltpolitischen Aufmerksamkeit. Auf einmal wurde die in der Agenda vorgeschlagene freiwillige schnelle Eingriffstruppe der UN als Versuch des Generalsekretärs interpretiert, eine eigenständige UN-Armee unter seinem Kommando etablieren zu wollen – ein Vorwurf, gegen den sich Boutros-Ghali nach seiner Amtszeit mit Vehemenz wehrte.⁹ Im Jahr 1992 sah er keinen Anlass, diesbezüglich für mehr Klarheit zu sorgen.

Der Streit um Einsatzmandate in Bosnien, Ruanda und Somalia

Den anfänglichen Vertrauensvorschuss, den Boutros-Ghali für sich und die Organisation durch die »Agenda für den Frieden« errang,¹⁰ verspielte er im Anschluss Schritt für Schritt, speziell im Zuge der Bürgerkriege im früheren Jugoslawien und in Somalia sowie des Genozids in Ruanda.

Zunächst einmal stieg die Zahl der UN-Friedensmissionen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts fast explosionsartig an: Waren es bis zum Jahr 1991 nur acht laufende Einsätze, so wurden im Zeitraum von 1992 bis 1996 ganze 20 neue Missionen gestartet, unter anderem in Angola, El Salvador, im ehemaligen Jugoslawien, Kambodscha, Mosambik und Somalia. Bei weitem nicht alle dieser Einsätze gingen auf eine Initiative des Generalsekretärs zurück. Ungeachtet dessen schien er nie das richtige Maß an Aktivität finden zu können: So wurden ihm entweder Ignoranz gegenüber bestimmten Konflikten vorgeworfen¹¹ oder er wurde als Verfechter überzogener Aktionen gebrandmarkt, der die Mitgliedstaaten in die gewaltsame

Bewältigung unlösbarer interner Konflikte hineinziehen wollte.

Zum Verhängnis wurden Boutros-Ghali seine politischen Auseinandersetzungen mit den USA, die sich wiederholt um das Maß des Eingreifens der Supermacht im Rahmen der Weltorganisation drehten. In Bosnien-Herzegowina waren es die USA, die im Jahr 1995 mit den Luftschlägen der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) das Dayton-Abkommen herbeiführten. Diese demonstrative Bereitschaft zur militärischen Intervention darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die US-Regierung unter Bill Clinton in den Jahren zuvor sowohl intern als auch mit den europäischen NATO-Verbündeten Frankreich und dem Vereinigten Königreich zäh um einen gemeinsamen Kurs gerungen hatte. Zusätzlicher Druck kam von einem seit dem Jahr 1994 von den Republikanern vollständig kontrollierten Kongress, der außenpolitisches Mitspracherecht einforderte. In dieser Gemengelage an Interessen versuchte sich der UN-Generalsekretär für die aus seiner Sicht angemessene Aktion stark zu machen.

Den anfänglichen Vertrauensvorschuss, den Boutros-Ghali für sich und die Organisation errang, verspielte er Schritt für Schritt.

Neben der Durchsetzung des Waffenembargos und der Flugverbotszonen ging es um die Frage, wie die Schutzzonen in Bosnien verteidigt werden sollten. Boutros-Ghali drängte Europäer wie Amerikaner dazu, das bestehende, auf Kapitel VI der UN-Charta beruhende Mandat zu erweitern, da die wenigen Blauhelme vor Ort nicht in der Lage wären, ausreichend für die Sicherheit der Zivilbevölkerung zu sorgen. Prinzipiell ging es ihm darum, der schleichenden Erweiterung von Einsatzmandaten (»mission creep«) entgegenzuwirken, ohne dass die entsprechenden Voraussetzungen – wie zum Beispiel ein Waffenstillstand – gegeben waren oder die Mittel zur Durchsetzung seitens der Mitgliedstaaten zur Verfügung standen.¹²

⁹ Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished. A U.S.-U.N. Saga*, New York 1999, S. 27.

¹⁰ Vgl. Manuel Fröhlich, *Der alte und der neue UNO-Generalsekretär*, Außenpolitik, 48. Jg., 3/1997, S. 301–309.

¹¹ Diesen Vorwurf befeuerte er selbst durch die öffentlich vorgebrachte Beschwerde, die drei westlichen Mächte im Sicherheitsrat würden selektiv nur UN-Interventionen in »Kriege der reichen Männer« in Europa autorisieren, während sie »verwaiste Konflikte« in Afrika ignorieren würden. Vgl. Fouad Ajami, *The Mark of Bosnia: Boutros-Ghali's Reign of Indifference*, Foreign Affairs, 75. Jg., 3/1996, S. 162–164.

¹² Im Jahr 1995 zog Boutros-Ghali in seiner Revision der Agenda für Frieden die zentrale Lehre, dass Friedenssicherung und Friedenserzwingung strikt voneinander zu trennen seien, vgl. UN Doc. A/50/60-S/1995/1 v. 25.1.1995.

Obwohl dieses Phänomen aus Ruanda bekannt war und dort, neben zahlreichen anderen Ver-säumnissen, zum brutalen Völkermord an den Tutsi im Jahr 1994 geführt hatte, wurde nicht aus den Fehlern gelernt. Das Ergebnis war fatal: Das Massaker von Srebrenica im Juli 1995 gilt als eines der größten Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Europa seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Bevor es dazu kam, hatte Boutros-Ghali die Staaten-gemeinschaft vor eine drastische Wahl gestellt: den Einsatz von nationalen Bodentruppen oder den Abzug der UN-Einsatzkräfte. Trotzdem blieb wie zuvor in Ruanda die geforderte Unterstützung aus; die USA wollten sich nicht unter Druck setzen lassen, und schon gar nicht von Boutros-Ghali.

Zu sehr General, zu wenig Sekretär – auf diese Formel lässt sich der Vorwurf amerikanischer Amtsträger aus Regierung und Kongress an den Generalsekretär bringen.¹³ Denn es waren nicht erst Bosnien oder Ruanda, die aus Sicht der USA das Fass zum Überlaufen brachten. Auslöser war der ›Kampf um Mogadischu‹ am 3. und 4. Oktober 1993 im Rahmen der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia II (United Nations Assistance Mission in Somalia II – UNSOM II). Der Abschuss amerikanischer Blackhawk-Helikopter und der Tod von 18 US-Soldaten stellten eine Zäsur für die US-Außenpolitik dar, eine Art nationales Trauma – mit gravierenden innenpolitischen Implikationen.

Es war der letzte Akt und Höhepunkt einer politischen Krise, die von Anfang an auch eine Kommunikationskrise gewesen war.

Sofort entbrannte eine erhitzte Diskussion zwischen den UN und den USA, wer für die Militarisierung der Operation verantwortlich gewesen war und das Oberkommando geführt hatte. Für die USA stand schnell fest: Boutros-Ghali und die UN waren schuld. Obwohl so nicht der Fall, hielt sich diese Lesart hartnäckig. In der Direktive des

Präsidenten 25 vom 3. Mai 1994 verfügte die Regierung unter Präsident Bill Clinton, dass es nie wieder eine UN-Blauhelmission geben würde, solange sie nicht im nationalen Interesse der USA läge. Hinter diesem einschneidenden Richtungswechsel verbarg sich der US-Kongress als neuer Taktgeber amerikanischer UN-Politik.

USA gegen Boutros-Ghali: Schlagabtausch bis zum bitteren Ende

Angeführt von Bob Dole, dem republikanischen Mehrheitsführer im Senat, wurden im Kongress Stimmen laut, die vor einer UN-Weltregierung unter Boutros-Ghalis Führung warnten. Dem Generalsekretär wurden supranationale Ambitionen unterstellt – ungeachtet seiner realen, beschränkten Machtmittel und *de facto* geringen Einflussnahme auf das tatsächliche politische Geschehen.¹⁴

Der US-Kongress beschränkte sich nicht nur auf Worte, sondern nutzte jedes Einsatzdebakel, um Beitragszahlungen an die UN an zusehends ausufernde Reformkonditionen zu knüpfen. Bewusst wurde ignoriert, dass Boutros-Ghali früh den amerikanischen Forderungen nach UN-Reform entgegengekommen war; in Kauf nehmend, dass beispielsweise die Personalkürzungen um 25 Prozent, die er zu Beginn seiner Amtszeit ankündigte, sein Verhältnis zu den UN-Bediensteten umgehend belastete. Aber auch andere Maßnahmen wie die Reduzierung des regulären Budgets wurden nicht honoriert. Mit seiner Haushaltsbewilligungsmacht wollte der Kongress Druck auf Präsident Clinton ausüben, keine außenpolitischen Alleingänge mehr zu wagen. Nach außen hin standen jedoch Boutros-Ghali und die UN am Pranger, der Rufschaden war enorm. Im Jahr 1996 legte die Supermacht USA in einer groß angelegten Kampagne unter der Ägide der amerikanischen UN-Botschafterin Madeleine Albright ihr Veto im Sicherheitsrat ein und verhinderte so die Wiederwahl des Generalsekretärs.¹⁵

Es war der letzte Akt und Höhepunkt einer politischen Krise, die von Anfang an auch eine Kommunikationskrise gewesen war und durch Schwächen Boutros-Ghalis auf Managementebene und

¹³ So Jeane Kirkpatrick, UN Indecision Exacts a Heavy Cost, The International Herald Tribune, 15.1.1993.

¹⁴ In der Regel machte er von der in Artikel 99 der UN-Charta verbrieften Möglichkeit Gebrauch, Themen auf die Agenda des Sicherheitsrates zu setzen. Um auf die Umsetzung von Sicherheitsratsentscheidungen Einfluss zu nehmen, offerierte er in seinen Situationsberichten stets mehrere Handlungsoptionen und hob die von ihm präferierte Vorgehensweise hervor. Siehe dazu Henrike Paepcke, Die friedens- und sicherheitspolitische Rolle des UN-Generalsekretärs im Wandel. Das kritische Verhältnis zwischen Boutros Boutros-Ghali und den USA, Baden-Baden 2004.

¹⁵ Vgl. Ian Williams, Boutros-Ghali Bites Back. A Review of Unvanquished: A US-UN Saga by Boutros Boutros-Ghali, Published by Random House, The Nation, 14.6.1999; Patrick Rosenow, Die Ständigen Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen. Eine vergleichende Analyse der Rolle von Henry C. Lodge Jr., Charles W. Yost, Jeane J. Kirkpatrick und Madeleine K. Albright, Baden-Baden 2019, insbesondere S. 368–387.

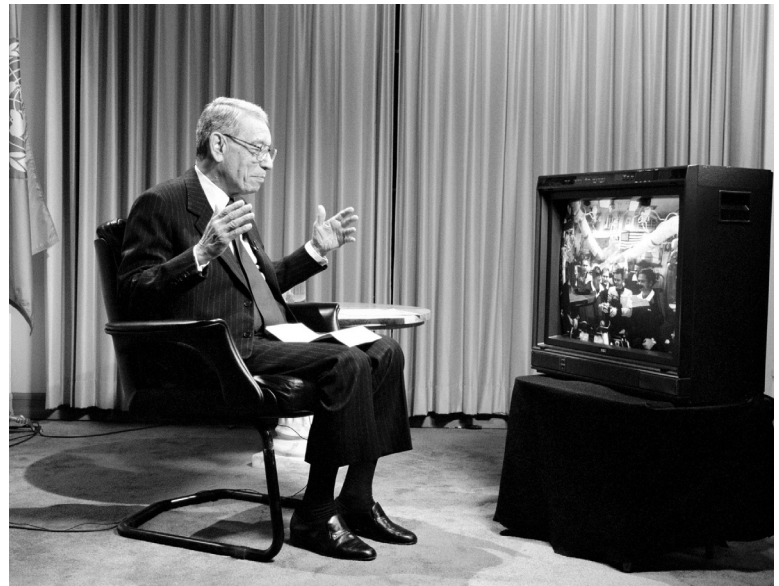
im Umgang mit der UN-Bürokratie noch verschärft worden war. Besonders verheerend war es, dass der Ägypter bis zuletzt auf seine Unabhängigkeit pochte: »Die Rolle des Generalsekretärs lässt sich vor allem mit einem Wort charakterisieren: Unabhängigkeit.«¹⁶ Seine Kritikerinnen und Kritiker dürften sich nach diesen Worten bestätigt gefühlt haben.

Boutros-Ghali mag Opfer einer »Vendetta« geworden sein.¹⁷ Er war aber nicht nur Sündenbock und willfähriges Instrument der Mitgliedstaaten, wie er es selbst gerne darstellte. Überhaupt lag ihm wenig daran, seinen Ruf positiv zu gestalten.¹⁸ Selten lieferte er Richtigstellungen, häufiger dagegen Anklagen; erschwerend kam hinzu, dass er die Medien nicht sonderlich schätzte. In seinem Rückblick aus dem Jahr 1999 galt Boutros-Ghalis größtes Bedauern dem Scheitern der Agenda für den Frieden.¹⁹ Er verlor kein Wort darüber, dass er die Beziehung zu den USA hätte konstruktiver gestalten müssen.

Mit dem Amtsantritt von Kofi Annan waren politische Auseinandersetzungen mitnichten passé, dennoch achtete der Ghanaer darauf, die Verbindung zur Supermacht niemals abreißen zu lassen – eine der größten Lehren aus der Zeit seines Vorgängers. Und wie sein Vorgänger war er politisch aktiv und erntete mit seinen Reformpaketen weiten Zuspruch. Ein kurzer Zeitsprung in die Gegenwart zeigt, dass auch UN-Generalsekretär António Guterres als Impuls- und Ideengeber von den Mitgliedstaaten akzeptiert wird. Dieses führt zum eigentlichen Verdienst Boutros-Ghalis.

Das Vermächtnis: Wegbereiter für die ›Neue Agenda für den Frieden‹

Die weitreichende Bedeutung der ›Agenda für Frieden‹ in Kombination mit Boutros-Ghalis ›Agenda für Entwicklung²⁰ und ›Agenda für Demokratisierung²¹ zeigt sich darin, dass seine Taxonomien und das normative Rahmenwerk die anschließenden Diskussionen um Friedenssicherung, UN-Reform bis hin zur ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ (Agenda 2030) beeinflusst haben.²²



Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali begeht mit der Besatzung der zweiten Shuttle-Mir-Andockmission, STS-74/Atlantis, per Videokonferenz das 50-jährige Bestehen der Vereinten Nationen. Der Besatzung gehörten Vertreter Kanadas, Russlands, den USA und der Europäischen Weltraumorganisation (Deutschland) an.

FOTO: MILTON GRANT

Auf dem Gebiet der Friedenssicherung lässt sich dieses an den Empfehlungen des Brahimi-Berichts aus dem Jahr 2000 nachvollziehen, gefolgt von Reformpapieren seitens Sachverständigengruppen und der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO). Eindeutig Bezug auf die Agenda aus dem Jahr 1992 nimmt die von Generalsekretär Guterres vorgelegte ›Neue Agenda für den Frieden‹ aus diesem Jahr,²³ erstellt im Kontext der ›Gemeinsamen Agenda‹ (›Our Common Agenda‹) in Vorbereitung auf den Zukunftsgipfel 2024.²⁴ Auch sie kommt laut Guterres in einem entscheidenden Moment: Die Periode nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sei vorbei; die Welt stehe vor einer neuen Ära der Konflikte.

Im direkten Vergleich mit der Ursprungsagenda fällt auf, dass im Verlauf der vergangenen drei Jahr-

¹⁶ UN Doc. SG/SM/6133/Rev. 1 v. 17.12.1996.

¹⁷ Ian Williams, Szenen einer Ehe. Die unamerikanischen UN, VN, 44. Jg., 4/1996, S. 141.

¹⁸ Vgl. Henrike Paepcke: Die Rolle des UN-Generalsekretärs in den internationalen Beziehungen – das Verhältnis von Image und politischer Realität, in: Ekkehard Griep et al., Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen, 9. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2008.

¹⁹ Boutros-Ghali, Unvanquished, a.a.O. (Anm. 9), S. 336.

²⁰ UN Doc. A/48/935 v. 6.5.1994.

²¹ UN Doc. A/51/761 v. 20.12.1996.

²² Vgl. Klaus Hüfner, Boutros Boutros-Ghali (1922–2016), DGVN, 23.2.2016, dgvn.de/meldung/boutros-boutros-ghali-1922-2016

²³ UN, Our Common Agenda, Policy Brief 9, A New Agenda for Peace, www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf

²⁴ UN Doc. A/75/982 v. 5.8.2021.

zehnte Prioritäten – Prävention und Friedenskonsolidierung – wie auch Problemlagen, etwa mangelnder Unterstützungswillen oder unrealistische Mandate, ähnlich geblieben sind. Einzug gehalten hat indes eine Fülle an neuen Paradigmen, Konzepten, Regelwerken, Handlungsansätzen, Aktivitäten und Akteuren.²⁵ Diese massive Erweiterung zeugt von den zunehmend komplexeren und miteinander verzahnten, teilweise gänzlich neuen Herausforderungen wie beispielsweise Cybersicherheit. In der Folge haben sich die Aktivitäten der Organisation auf allen Ebenen und im Verbund mit den unterschiedlichsten Partnern ausdifferenziert.

Dass Prävention und Friedenskonsolidierung eine solch steile Themenkarriere durchlaufen haben, sollte als Verdienst Boutros-Ghalis anerkannt werden. Im Jahr 1995 sorgte er eigens für einen weiteren Schub: In seiner Ergänzung zur Agenda für den Frieden²⁶ drängte er auf eine verstärkte Koordinierung aller mit Friedenskonsolidierung verbundenen Aktivitäten, zu denen er nun auch Prävention zählte. Hier vollzog sich eine erste Aufweichung seiner einst eher starren Aufteilung in einzelne Konfliktphasen. Zehn Jahre später wurde seine Forderung nach verbesserter Koordination in Gestalt der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) institutionalisiert und auf eigene finanzielle Beine gestellt.

Nach 30 Jahren: eine nuancierte Betrachtung

Mit ausreichend zeitlichem Abstand und dem heutigen Wissen, wie seine Nachfolger Kofi Annan, Ban Ki-moon und António Guterres das Amt geführt haben, kann zusammenfassend festgestellt werden, dass Boutros-Ghali die Weiterentwicklung und Verknüpfung der zentralen UN-Tätigkeitsfelder Frieden, Entwicklung, Demokratisierung entscheidend geprägt und befördert hat. Seine Stärken lagen klar auf der normativen, konzeptionellen und analytischen Seite. Er hat viele Mängel antizipiert und beim Namen genannt, die bis heute relevant sind. Umso bedauerlicher ist es, dass bei der Umsetzung der ambitionierten Friedenssicherungsagenda seine Person derart in den öffentlichen Fokus gerückt ist. Unzählige kleinere und größere Erfolge wie zum Beispiel der Einsatz in Haiti oder die Weltkonferenzen zu Beginn der 1990er Jahre wurden von dem personifizierten Konflikt mit den USA überschattet, den er einfach nicht aufzulösen wusste.

Unbedingt gehört in eine heutige Bilanz hinein, dass ein gravierendes und mittlerweile chronisches Problem der UN nur vordergründig an seine Person gekoppelt war: Die Unterfinanzierung der Organisation aufgrund säumiger Beitragszahler – mit den USA als Hauptschuldner – stellte alle Generalsekretäre ab Mitte der 1980er Jahre auf eine harte Probe und beförderte die Organisation seitdem mehrfach an die Schwelle zur Zahlungsunfähigkeit. Boutros-Ghali war schlichtweg besonders stark von dieser Praxis betroffen, da er in den US-innenpolitischen Streit um außenpolitische Kompetenzen hineingezogen und instrumentalisiert wurde.

Boutros Boutros-Ghali verstarb am 16. Februar 2016 im Alter von 93 Jahren in Kairo. Ban Ki-moon fand angesichts immer größer werdenden Herausforderungen wertschätzende Worte.²⁷ Bei der Ausübung des »unmöglichsten Jobs der Welt« (Trygve Lie) ähneln sich die Probleme bei allen, die Boutros-Ghali im Amt folgten. Es ist ein Zeichen dafür, dass der Faktor Persönlichkeit zwar eine Rolle spielt, aber nicht zu hoch bewertet werden sollte. Daher lohnt sich ein genauerer Blick auf Boutros-Ghalis Amtsführung selbst nach 30 Jahren noch. Es offenbaren sich mit Blick auf sein politisches Vermächtnis, die Agenda für den Frieden, weitaus mehr Nuancen als noch im Jahr 1996, als der Eklat mit den USA die Schlagzeilen und Meinungsbilder dominierte.

English Abstract

Dr. Henrike Landré

Euphoria, Disenchantment, Éclat: The Boutros-Ghali Era
pp. 195–200

The sixth UN Secretary-General, Boutros Boutros-Ghali, took office in 1992 at a challenging time of upheaval in world politics. Over the next five years, he caused political furor and controversy. A review of his term in office cannot do without a differentiated consideration of what is commonly understood by the ›failure of the UN‹ in the field of peacekeeping in the 1990s. Thirty years after the ›Agenda for Peace‹, his legacy emerges even more clearly.

Keywords: Boutros Boutros-Ghali, Friedenssicherung /-missionen, Generalsekretär, Persönlichkeiten der Zeitgeschichte, USA, Boutros Boutros-Ghali, peace-keeping / missions, Secretary-General, personalities of contemporary history, USA

²⁵ Die Jahresberichte des Generalsekretärs an die Generalversammlung legen von diesem Wandel beredtes Zeugnis ab.

²⁶ UN Doc. A/50/60-S/1995/19 v. 25.1.1995.

²⁷ Vgl. Ban Ki-moon, Statement on the Death of Boutros-Ghali, 16.2.2016, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-02-16/statement-death-boutros-boutros-ghali

Verändert sich die UN in Vielfalt und Belegschaft?

Damit die Vereinten Nationen ihre Aufgaben in einem sich rasch entwickelnden operativen Umfeld effizient wahrnehmen können, sind neue Perspektiven für eine diversifizierte Führung und eine integrative Personalstruktur erforderlich. Ein genauer Blick auf die Personaldaten bietet interessante Erkenntnisse über die UN-Führungskräfte und -Beschäftigten.



Foto: privat

Henriette Keijzers

arbeitet nach einer mehr als 30-jährigen Karriere bei den UN als unabhängige Beraterin. Zuletzt war sie bei den UN als stellvertretende Direktorin des Multi-Partner Trust Fund Office (MPTFO) tätig.

✉ henriette.keijzers@gmail.com



Foto: privat

Veronika Tywuschik-Sohlström ist unabhängige Evaluatorin und Beraterin für das Sekretariat der Vereinten Nationen in den Bereichen Personalwesen und UN-Reform.

✉ veronika.tywuschik@gmail.com

ten Ziele sowohl für die programmatische Arbeit der UN als auch für Vielfalt und Inklusion in den Reihen der UN-Beschäftigten selbst. Mit dem ›Quintett des Wandels‹, einem Element der ›Gemeinsamen Agenda‹ (›Our Common Agenda‹),⁵ wollen sich die Vereinten Nationen zu einer flexibleren, vielfältigeren, reaktionsfähigeren und effizienteren ›UN 2.0‹ entwickeln. Was können in diesem Zusammenhang Personaldaten über die Vielfalt der UN-Führungskräfte heute und die Fähigkeit der UN, sich neu zu erfinden, aussagen?

UN-systemweite Personaldaten

Personaldaten sind zu einem wirkungsvollen Instrument geworden, um die Herausforderungen der institutionellen Führung zu verstehen und Führungsentscheidungen zu treffen. Dank des Koordinierungsrats der Leiterinnen und Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (Chief Executives Board – CEB) und des Personalnetzwerks der UN hat sich die Datenlage im Laufe der Zeit immer weiter verbessert. Dies liegt vor allem an den jährlichen CEB-Personalstatistiken, die nun fast alle UN-Einrichtungen⁶ berücksichtigen, sowie an den seit dem Jahr 2015 automatisierten Datenvalidierungen und vermehrten Datenvisualisierungen.⁷ Bessere Daten ermöglichen auch eine differenziertere und tiefgreifendere Analyse, etwa in Bezug auf Mobilität, Kündigungen und Vielfalt.

Veränderungen sind für das Personal der Vereinten Nationen nicht neu. Globale normative Rahmenwerke wie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030)¹ und ihre Vorläufer haben in der Vergangenheit die allgemeine Ausrichtung des UN-Personalmanagements und seiner Bediensteten beeinflusst. Wichtige Strategien wie die systemweite Strategie für Geschlechterparität (2017),² Jugend (2018)³ und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (2019)⁴ enthal-

¹ UN, The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition, New York 2023, unstats.un.org/sdgs/report/2023/

² UN, UN System-wide Strategy on Gender Parity, New York 2017, www.un.org/gender/content/strategy

³ UN, Youth 2030. Working With and for Young People, New York 2018, www.unyouth2030.com/about

⁴ UN, United Nations Disability Inclusion Strategy, New York 2019, www.un.org/en/content/disabilitystrategy/

⁵ UN, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York 2021, www.un.org/en/content/common-agenda-report/

⁶ Drei UN-Einrichtungen, die in der CEB-Finanzstatistik 2022 aufgeführt sind, sind nicht in der Personalstatistik 2022 berücksichtigt: die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW), das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD) und die Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO).

⁷ Die UN-Personaldaten sind online unter unsceb.org/ verfügbar, mit Datenvisualisierungen und der Möglichkeit, spezifische Datenschnitte im Excel- oder CSV-Format für eine weitergehende Datenanalyse herunterzuladen. Darüber hinaus wurde die Datenerhebung zu Kündigungen und Neueinstellungen, die zuvor von UN Women eigenständig vorgenommen wurde, in die Datenmanagementplattform des CEB integriert.

Drei Fragen an Arora Akanksha

Was motiviert Sie, für die UN zu arbeiten?

Wie die meisten Menschen bin auch ich von dem Wunsch beseelt, während meiner Lebenszeit einen bleibenden, positiven Einfluss zu hinterlassen – nicht nur auf mein eigenes Leben, sondern auch auf das Leben anderer. Die Arbeit bei den Vereinten Nationen bietet mir die einzigartige Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen. Hier ist es möglich, selbst im Kleinen dazu beizutragen, die Welt zu verbessern.

Glauben Sie, dass Persönlichkeit bei den UN eine Rolle spielt?

Die Persönlichkeit ist zweifellos in jedem Arbeitsumfeld von Bedeutung, auch bei den UN. Meine Erfahrungen bei den Vereinten Nationen haben gezeigt, dass der Schwerpunkt auf Loyalität liegt und die Bedeutung von berufsbezogenen Kenntnissen, Fähigkeiten und Talenten oft in den Hintergrund tritt. Diese Vorliebe fördert tendenziell eine Arbeitskultur, die auf Konformität ausgerichtet ist und sich gegen Veränderungen sträubt. Den etablierten *Status quo* oder Autoritäten infrage zu stellen, wird häufig als direkter Affront gegen die bestehende Ordnung empfunden und kann zur Degradierung oder Nichtverlängerung des Vertrags führen. Darüber hinaus habe ich immer wieder beobachtet, dass die UN-Führungskräfte ihren eigenen Interessen und politischen Ambitionen Vorrang vor den übergeordneten Zielen der Organisation einräumen. Diese Dynamik hat ein Umfeld geschaffen, in dem diejenigen, die sich besonders hervortun, oft dazu neigen, sich anzupassen, anstatt proaktiv die Verantwortung für ihre Rolle zu übernehmen.

Was meinen Sie mit Ihrem Ziel, den *Status quo* infrage zu stellen, um das Versprechen der UN an die Welt zu erfüllen?

Die UN, die ursprünglich als Leuchtturm für Reformen und Hoffnung gegründet wurden, haben im Laufe der Zeit aus unterschiedlichen Gründen an Wirksamkeit eingebüßt. Dazu gehören die politischen Eigeninteressen der Mitgliedstaaten, Führungsprobleme, bürokratische Hürden und eine vorherrschende Kultur der Untätigkeit. Die Vereinten Nationen haben sich zu einer Organisation entwickelt, die häufig Rhetorik über konkrete Maßnahmen stellt. Dies zeigte sich insbesondere darin, dass sie sich nicht für die Gleichstellung der Geschlechter einsetzte und bei der Wahl des UN-Generalsekretärs im Jahr 2021 keine demokratischen Prozesse durchführte. Für diejenigen, die den *Status quo* innerhalb der UN infrage stellen wollen, besteht der Weg in die Zukunft darin, ihr Engagement für Maßnahmen neu zu beleben und den Reformgeist, der im Laufe der Zeit verblasst ist, neu zu entfachen.



Arora Akanksha

ist Koordinatorin für Prüfungen für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Im Jahr 2021 forderte sie UN-Generalsekretär António Guterres bei der Wiederwahl heraus.

FOTO: JAMES MOONEY

Seit dem Jahr 2020⁸ liegt unser Forschungsschwerpunkt auf UN-Führungskräften und Personaldaten, wobei drei Datenkategorien untersucht werden: Geschlechterparität, Alter und Mobilität – allesamt von zentraler Bedeutung für das aktuelle Personalmanagement der UN und dessen Reform.⁹ In der von der Dag-Hammarskjöld-Stiftung veröffentlichten statistischen Studie zu den UN-Führungskräften (im Folgenden ›die Studie‹)¹⁰ haben wir eine gemischte Bilanz gezogen: Die Vereinten Nationen machen Fortschritte auf dem Weg zur Geschlechterparität, werden jedoch nicht jünger und schaffen es nicht, für eine generationsübergreifende Personalstruktur zu sorgen. Insbesondere im UN-Sekretariat gibt es kaum Personalwechsel – geografisch, organisationsübergreifend und horizontal –, wodurch die Gefahr besteht, dass junge Talente sich nicht weiterentwickeln und am unteren Ende der Karriereleiter stagnieren.

Durch einige spürbare politische Veränderungen in den letzten zwölf Monaten wurde versucht, diese Missstände zu beheben. Nach sechs Jahren erfolgloser Anläufe einigte sich der Fünfte Ausschuss der Generalversammlung für Verwaltungs- und Haushaltsfragen auf eine Resolution zum Personalmanagement des UN-Sekretariats, die im April 2023 formell angenommen wurde.¹¹ Eine neue Mobilitätsstrategie für das UN-Sekretariat¹² wurde ebenfalls verabschiedet. Außerdem änderte die Internationale Kommission für den öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC) im Jahr 2022 die Regelungen zur Elternzeit für das gesamte UN-System – unter anderem, indem werdenden Müttern zehn weitere Wochen Urlaub zugestanden werden – und brachte die UN damit auf internationales Niveau.¹³ Diese neuen Strategien werden sich bis zu einem gewissen Grad auf die künftigen Personaldaten auswirken.

Das UN-Personal

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung des UN-Personals im Jahr 2022, wobei der größte und wachsende Anteil der mehr als 200 000 Beschäftigten auf nicht fest angestellte Beschäftigte, Fremdpersonal, (Beraterinnen und Berater, Inhaber von Dienstleistungsverträgen, Freiwillige und Praktikantinnen und Praktikanten) entfällt. Dies ist keine Überraschung, denn das Fremdpersonal stellt eine wichtige Personalkategorie dar, die den Vereinten Nationen begehrte Fachkenntnisse und Qualifikationen bietet. Darüber hinaus werden die Fixkosten gesenkt, die Rekrutierung wird erleichtert und die Flexibilität des Personals wird in einem weitgehend nicht kernfinanzierten Umfeld erhöht. Gegenwärtig sind mehr

als 50 Prozent des Personals in UN-Einrichtungen, die sich auf Entwicklung und/oder humanitäre Hilfe konzentrieren, Fremdpersonal.

Die nachstehende Datenanalyse konzentriert sich auf UN-Bedienstete mit Verträgen von mehr als einem Jahr, das heißt auf etwa 54 Prozent aller UN-Beschäftigten und etwa 20 Prozent der internationalen Fachkräfte, die ›Ps und Ds‹. Dies hat einen praktischen Grund: Für die beiden anderen großen Segmente des Personals, nämlich die 39 Prozent aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die als Fremdpersonal bezeichnet werden, und die sieben Prozent mit Verträgen von weniger als einem Jahr sind detaillierte Informationen nicht ohne Weiteres verfügbar. Ein weiteres Problem: Diese Studie bezieht sich zwar auf Daten für das gesamte UN-System, doch es ist wichtig zu bedenken, dass sich dahinter erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen UN-Einrichtungen verbergen. Etwa 1,5 Prozent des gesamten UN-Personals und 3,5 Prozent der internationalen Fachkräfte sind deutsche Staatsangehörige.

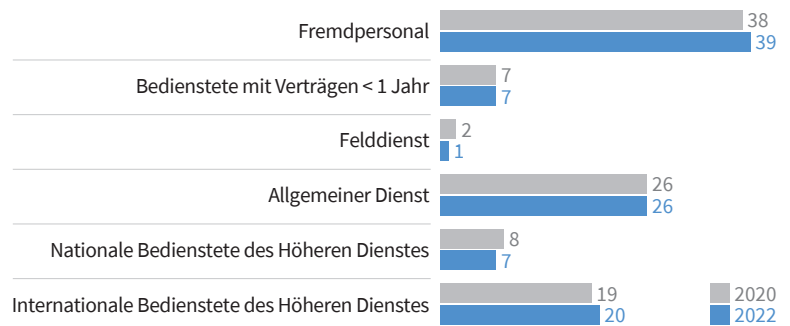
Wo sind die jungen Fachkräfte?

Der öffentliche Dienst der UN wird zunehmend älter. Das macht es schwieriger, mit der Jugend der Welt in Kontakt zu treten, beispielsweise mit den unter 25-Jährigen, die in Afrika etwa 60 Prozent der Bevölkerung ausmachen. Wie gut sind dann junge Talente im UN-Personal aufgestellt, um die Entscheidungen und Maßnahmen der Organisation im Einklang mit der Jugendstrategie von innen heraus zu gestalten? Nach den neuesten verfügbaren Daten haben sich diese Aussichten seit dem Jahr 2020 verschlechtert.

Tabelle 1 zeigt, dass im Jahr 2022 fast 74 Prozent des UN-Personals 40 Jahre oder älter und 26 Prozent unter 40 Jahre alt waren. Jünger als 30 Jahre waren nur 2,5 Prozent. Im Vergleich zum Jahr 2016 sind die Altersgruppen über 50 Jahre die einzigen Altersgruppen, deren Anteil am gesamten UN-Personal zugenommen hat, während der Anteil aller jüngeren Altersgruppen zurückging.

Im Vergleich zu den Daten für das Jahr 2020 gab es 2022 einen erheblichen Anstieg der P2-Stel-

Abbildung 1: UN-Personal insgesamt in Prozent, 2020 und 2022



Quelle: CEB.

len um insgesamt 851. Mehr als zwei Drittel des Anstiegs bei den Einstiegspositionen entfielen auf das UN-Sekretariat, das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (International Organisation for Migration – IOM). Dies ist zweifellos eine positive Veränderung, doch scheint es keinen direkten Zusammenhang zwischen dem Anstieg der P2-Einstiegspositionen und dem Anstieg des Anteils junger Menschen (unter 35 Jahren) am Gesamtpersonal zu geben. Das deutet darauf hin, dass die institutionelle Verjüngung ledig-

Tabelle 1: Anzahl der Beschäftigten nach Alter und in Prozent in Relation zur Weltbevölkerung

Alter (in Jahren)	Anzahl der UN-Bediensteten nach Alter (2022)	Anteil der Bediensteten (2022/%)	Entwicklung des Anteils der Bediensteten (im Vergleich zu 2016)	Weltbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–64) (2021,%)	Anteil der Bediensteten (2016, %)
< 25	134	0,1	↓	23,9	0,2
25–29	3 012	2,4	↓	11,6	3,6
30–39	29 844	23,8	↓↓	22,7	29,1
40–49	46 360	37,0	↓	19,0	37,1
50–59	35 862	28,6	↑	16,6	27,6
60–64	9 627	7,7	↑↑	6,3	2,2
>64	595	0,5	↑	k.A.	0,2
Insgesamt	125 434	100,0		100,0	100,0

Quellen: CEB, population.un.org

⁸ Veronika Tywuschik-Sohlström, Who Leads the UN? What UN Demographics can Reveal About Leadership, The Art of UN Leadership, Framing What's Blue, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala 2020, S. 100–111; Veronika Tywuschik-Sohlström/Marc Jacquand/Henriette Keijzers, United Nations 2.0: Can the Current Leadership Deliver the Workforce it Requires?, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala 2022, S. 137–154.

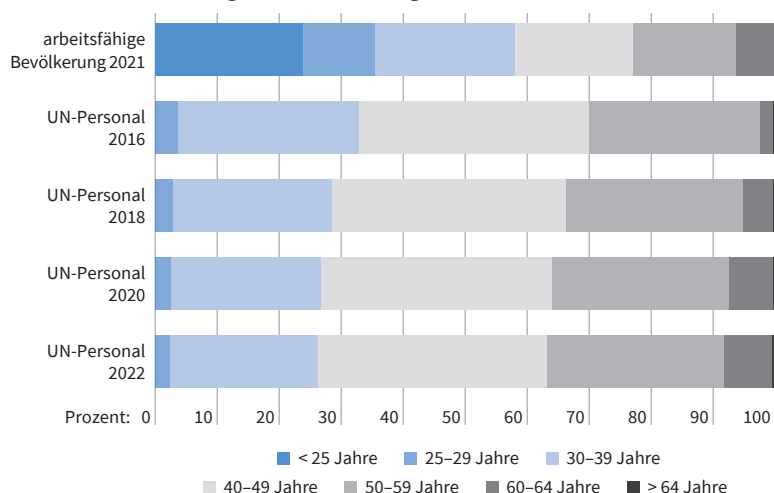
⁹ The Secretary-General Mentions Diversity, Agility and Accountability, UN Doc. A/77/590 v. 16.9.2022.

¹⁰ Tywuschik-Sohlström/Jacquand/Keijzers, United Nations 2.0, a.a.O. (Anm. 8).

¹¹ UN Doc. A/77/818 v. 3.4.2023.

¹² Siehe auch UN Doc. A/75/540/Add.1. v 19.11.2020.

¹³ ICSC, ICSC Chairman's Message on the ICSC's New Parental Leave Framework, 9.1.2023.

Abbildung 2: Anteil des UN-Personals nach Altersgruppen im Vergleich zur Weltbevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Quellen: CEB, population.un.org

lich ein Wunschdenken bleibt. Gerade einmal etwas mehr als ein Drittel (37 Prozent) dieser zusätzlichen P2-Stellen waren mit jüngeren Beschäftigten besetzt. Darüber hinaus blieb der Anteil der unter 35-Jährigen am Gesamtpersonal unverändert bei 11,4 Prozent, ein Prozent weniger als im Jahr 2018, in dem die Jugendstrategie eingeführt wurde. Bei den Fachkräften sank der Anteil der unter 35-Jährigen im gleichen Zeitraum ebenfalls um ein Prozent (von 9,9 Prozent im Jahr 2018 auf 8,9 Prozent im Jahr 2022). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es zwar mehr P2-Positionen gibt, diese aber nicht unbedingt von jungen Fachkräften besetzt werden.

Abbildung 2 gibt einen Gesamtüberblick über das wachsende Missverhältnis zwischen dem UN-Personal und der Weltbevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Im Jahr 2022 waren 58 Prozent der Weltbevölkerung im erwerbsfähigen Alter unter 40 Jahre alt, aber nur 26 Prozent des UN-Personals. Vor allem in den letzten Jahren hat es bei den Vereinten Nationen zu wenig Nachwuchskräfte gegeben, um eine Altersverteilung zu erreichen, die die Welt besser widerspiegelt. Während in den Jahren 1991 und 2016 jeweils etwas mehr als 25 Prozent des Fachpersonals unter 40 Jahre alt waren, sank diese Zahl im Jahr 2022 auf unter 22 Prozent.

Ein Beispiel aus dem UN-Sekretariat:¹⁴ Das Durchschnittsalter der Bediensteten im UN-Sekretariat stieg weiter an und lag im Jahr 2021 bei 47

Jahren (46,8 Jahre im Jahr 2020), also etwa fünf Jahre über dem Wert von 42,3 Jahren im Jahr 2010. Dazu trug bei, dass der Anteil der unter 25-Jährigen und der 25- bis 29-Jährigen weiter zurückging und nur noch 1,7 Prozent des Personals im Sekretariat im Jahr 2021 ausmachte (im Vergleich zu 7,9 Prozent im Jahr 2010). Bei den 30- bis 34-Jährigen sah es nicht viel besser aus: Ihr Anteil lag im Jahr 2021 bei 6,9 Prozent, gegenüber 7,3 Prozent im Vorjahr und mehr als doppelt so viel, nämlich 16,1 Prozent, im Jahr 2010.

Außerdem scheiden junge Menschen überproportional häufig aus dem UN-Sekretariat aus.¹⁵ Im Jahr 2021 war die Kündigungsrate der P2 höher als ihr Anteil im UN-Sekretariat. Fast die Hälfte (47 Prozent) dieser Kündigungen entfiel auf Nachwuchskräfte (Junior Professional Officers – JPOs) und elf Prozent auf das Programm für Berufseinsteiger (Young Professional Programme – YPP). Mit anderen Worten: Die wenigen jungen Leute, die im UN-Sekretariat arbeiten, sind nicht gewillt, dort zu bleiben.

Die Ursachen hierfür sind komplex. Die Einstellung auf der Einstiegsebene im UN-Sekretariat wird durch viele Faktoren erschwert, unter anderem durch das reguläre Haushaltsverfahren, das nur wenig Spielraum für eine Erhöhung der Zahl der Stellen auf P1/P2-Ebene bietet. Hinzu kommt der Einstellungs- und Ausgabenstopp¹⁶ aufgrund der verspäteten Zahlung der festgesetzten Beiträge der Mitgliedstaaten. Eine weitere Ursache ist die Praxis, Bewerberinnen und Bewerber mit mehr Jahren Berufserfahrung im Einstellungsverfahren zu bevorzugen,¹⁷ selbst wenn sie mehr als das für eine bestimmte offene Stelle erforderliche Minimum an Erfahrung mitbringen. Darüber hinaus wird in junge Nachwuchskräfte in erster Linie in der Einstellungsphase investiert und nicht in die langfristige Mitarbeiterbindung. Die Karriereentwicklung im UN-Sekretariat verläuft langsam, so dass viele junge Fachkräfte bezweifeln, dass sie bei den Vereinten Nationen gut aufgehoben sind. Nach dem UN-Laufbahnsystem (UN Career Framework)¹⁸ erfolgt der Aufstieg in eine andere Besoldungsgruppe alle zehn Jahre, das heißt, wer auf der Ebene P2 einsteigt, wird möglicherweise erst mit Mitte 40 in die Ebene P3 aufsteigen. Außerdem werden so weiterhin P2-Stellen für künftige Fachkräfte blockiert.

¹⁴ Composition of the Secretariat: Staff Demographics, UN Doc. A/66/347 v. 8.9.2011, A/76/570 v. 29.11.2021, A/77/580 v. 7.12.2022.

¹⁵ Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Beitrags war der Bericht des Generalsekretärs über die Verbesserung der Stellung der Frau im Jahr 2023 noch nicht fertiggestellt. Daher gab es keinen Zugang zu den Kündigungszahlen im gesamten UN-System.

¹⁶ Das UN-Sekretariat hatte einen Ausgaben- und Einstellungsstopp in den Jahren 2021, 2022 und 2023.

¹⁷ UN Doc. A/76/570 v. 29.11.2021.

¹⁸ UN, Career Satisfaction: A Support Framework for All Staff of the United Nations Secretariat, New York 2021.

Damit die UN für die besten und klügsten Köpfe einer Generation attraktiv bleibt, bedarf es eines Mentalitätswandels von der bloßen Rekrutierung hin zur Schaffung eines Umfelds, in dem sich junge Talente entfalten, ihren Beitrag leisten und ihre Zukunft mitgestalten können. Die Organisation muss bereit sein, eine Entwicklung anzunehmen, die mit der externen Umgebung Schritt hält. Das bedeutet auch, dass fundierte Schulungs- und Führungsprogramme entwickelt werden müssen, mit einem eindeutigen, konkreten Fokus auf Vielfalt, Gleichberechtigung und Integration. Es bedeutet zudem, dass sich die Denkweise und die Arbeitspraktiken ändern müssen. Der Dienstgrad darf nicht immer ausschlaggebend dafür sein, ob jemand das Wort ergreifen darf, und die älteren Führungskräfte sollten junge Beschäftigte stärker fördern.

Geschlechterparität

In der Studie wurde auf die stetigen, wenn auch langsamen Fortschritte hingewiesen, die das UN-System bei der Verwirklichung der Geschlechterparität im Einklang mit der Vision und Strategie des Generalsekretärs aus dem Jahr 2017 gemacht hat. Seit ihrer Veröffentlichung hat es weitere kleine Fortschritte gegeben. Wie Tabelle 2 zeigt, folgen die Fortschritte bei den P5- bis D2-Positionen weiterhin einem langfristigen Trend, der im Durchschnitt etwa einen zusätzlichen Prozentpunkt pro Jahr ausmacht. Bei diesem Tempo könnten die Vereinten Nationen bis zum Jahr 2030 die Geschlechterparität auf den Führungsebenen erreichen.

Abgesehen von den Ursprungsdaten wurden in der Studie jedoch auch einige Fragen aufgeworfen, die unter Umständen beunruhigend sind. Insbesondere wurde die Frage gestellt, ob die Gleichstellung auch in Bezug auf die ›Macht‹ erreicht wurde, indem die Verfügungsgewalt über Budgets und Führungspositionen an Orten mit politischer Sichtbarkeit als Indikator herangezogen wurde. Es zeigte sich, dass der Zugang zu einflussreichen und prestigeträchtigen Positionen sehr unterschiedlich ist. Abbildung 3 (S. 206) zeigt, dass der Anteil der männlichen Besetzung von D1/D2/UG-Posten – also leitende Entscheidungspositionen – in den am stärksten von Krisen betroffenen Ländern unverhältnismäßig hoch ist. Dabei handelt es sich zufällig um die 18 Länder, in denen die UN 45 Prozent ihrer Gesamtressourcen ausgab und auf die sich die internationale Gemeinschaft am stärksten fo-

Tabelle 2: Vertretung von Frauen im UN-System, in Prozent nach Besoldungsgruppe, 1991–2022

Besoldungsgruppe	1991	2010	2016	2019	2022
P1	45	60	67	74	68
P2	43	57	58	58	59
P3	48	45	46	47	50
P4	23	38	42	44	46
P5	10	29	37	39	43
D-1	7	30	34	38	42
D-2	7	26	33	38	38
UG	3	31	26	41	42

Quelle: CEB.

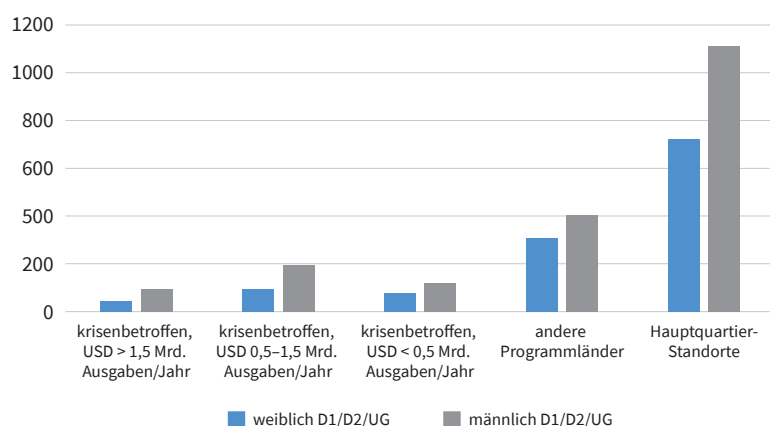
kussiert. Selbst die Zusammensetzung des CEB, des höchsten Koordinierungsforums des UN-Systems, bestätigt das gleiche Muster der Geschlechterungleichheit auf höchster Ebene: Im Juli 2023 waren von den 29 Mitgliedern, die an der Spitze von UN-Organisationen standen, nur elf Frauen.

Wenn wir uns also einig sind, dass nicht alle Positionen mit gleichem Rang das gleiche Gewicht haben, müssen die Vereinten Nationen ihr lobenswertes Ziel der Geschlechtergleichheit genauer unter die Lupe nehmen und sich fragen, ob sich hinter dem paritätischen Ansatz strukturelle Ungleichheiten verbergen. Eine genauere und umfassendere Analyse würde zweifellos schwierige Fragen aufwerfen. Dies ist jedoch unvermeidlich, wenn die UN in einer Welt, in der es bei der Stärkung der Rolle der Frau und der Gleichstellung der Geschlechter fast überall Rückschritte zu geben scheint, mit gutem Beispiel vorangehen wollen.¹⁹

Wir schlagen mindestens drei Ansätze für die weitere Diskussion vor. Der erste bezieht sich auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Die oben vorgestellten Zahlen deuten nicht darauf hin, dass sich Richtung und Tempo der Bemühungen der UN um die Gleichstellung der Geschlechter wesentlich geändert haben. Es wäre jedoch wichtig zu untersuchen, ob die neuen Arbeitsregelungen Auswirkungen auf die Chancengleichheit bei der Besetzung der entsprechenden Stellen, das heißt derjenigen mit Entscheidungsbefugnis, haben oder haben werden.

Diese Frage ist mit einer zweiten Dimension verknüpft, die es zu untersuchen gilt: die Auswirkungen anderer Personalpolitiken und -praktiken, die laut der jüngsten unabhängigen Bewertung der Fähigkeit des UN-Systems, die Geschlechterparität

¹⁹ World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2023, 20.6.2023, www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/

Abbildung 3: Geschlechterverteilung bei leitenden UN-Führungskräften in krisenbetroffenen und anderen Programmländern, 2020

Quelle: CEB.

zu verwirklichen, nach wie vor ›patriarchalisch geprägt‹ sind.²⁰ Wir wissen aus Anekdoten, dass vor der Pandemie die Entscheidung, ein- oder zweimal pro Woche von zu Hause aus zu arbeiten, mit der Notwendigkeit verbunden war, eine Betreuung für Kleinkinder zu gewährleisten, vor allem, weil es keine entsprechenden Zuschüsse für Beschäftigte mit Kindern unter fünf Jahren gab. An Orten wie dem Amtssitz der UN in New York, wo die Kosten für eine offizielle Kinderbetreuung unerschwinglich sind, stehen Frauen möglicherweise unter unverhältnismäßig großem Druck, flexiblere Regelungen in vollem Umfang zu nutzen, ob sie dies wollen oder nicht. Dies wiederum benachteiligt sie bei einflussreichen Positionen, die eine häufigere persönliche Anwesenheit im Büro erfordern. Diese Zusammenhänge sind komplex und es mag unmöglich sein, sie zu verallgemeinern, aber es wäre weit-sichtig von den UN, sich ausdrücklich mit ihnen auseinanderzusetzen und sie anzugehen – so wie die Neuregelung zur Elternzeit.²¹

Schließlich sind zunehmende Spannungen innerhalb des Personals zu bemerken, die durch die Strategie der Geschlechtergleichstellung hervorgerufen werden. Zuweilen ist von ausdrücklichem Unmut über einen künstlichen, wenn nicht sogar in umgekehrter Richtung diskriminierenden Ansatz zur Gleichstellung der Geschlechter zu hören. Das ist bedauerlich, denn die Zahlen zeigen, dass die UN nach wie vor eine weitgehend von Männern dominierte Organisation sind. Problematisch ist es auch deshalb, weil es bei der Gleichstellung der Geschlechter und der Stärkung der Rolle der Frau um

so viel mehr geht als um Quoten. Ein Thema, das eigentlich auf den Grundsätzen der Inklusion beruht, wird nun mit Spaltung assoziiert. Das Problem liegt nicht am Thema und der entsprechenden Strategie, sondern an seiner Wahrnehmung. Daher besteht die Lösung darin, die taktische Handhabung zu überdenken und die faktenbasierte Kommunikation zu verbessern. Die Wahl an der Spitze des UN-Sekretariats im Jahr 2026 wäre ein guter Zeitpunkt, um diese Realitäten deutlich zu machen.

Nur bedingte Mobilität im UN-Sekretariat

Der Schwerpunkt des UN-Sekretariats zum Thema Mobilität liegt ganz klar auf der individuellen Entwicklung und ist eindeutig darauf ausgerichtet, die UN-Bediensteten zu motivieren, wenn nicht gar zu drängen, ihre beruflichen Erfahrungen durch verschiedene Funktionen, Dienststellen und Standorte zu erweitern.²² Dies ist nicht überraschend, denn das Zögern der Bediensteten ist eines der Haupthindernisse, den Wechsel zwischen verschiedenen Posten aus Sicht des Sekretariats zu fördern. Dies ist auch einer der Hauptgründe dafür, dass viele frühere Versuche, für mehr Flexibilität zu sorgen, nur bedingt erfolgreich waren. Mehrere UN-Organisationen haben bewährte Mobilitätsprogramme und praktizieren diese konsequent. Aus ihren Erfahrungen lassen sich vier Hypothesen ableiten.

Erstens erzeugt Mobilität in mehrfacher Hinsicht Mobilität. Damit Menschen freiwillig den Arbeitsplatz wechseln, spielen Anreize eine Rolle. Die Verknüpfung von Mobilität und Beförderung ist sehr wirkungsvoll. Wenn eine UN-Organisation eine solide Erfolgsbilanz bei der Belohnung von Mobilität in Form von beruflichem Aufstieg und/oder beruflicher Weiterentwicklung vorweisen kann, schafft dies Vertrauen und Zuversicht in die Mobilität. Je weniger konsequent eine Organisation ist, insbesondere im Hinblick auf häufige Änderungen der Mobilitätspolitik, desto mehr zögern die Bediensteten, ihren Arbeitsplatz zu wechseln. Gleichzeitig steht für viele Bedienstete der berufliche Aufstieg nicht immer im Vordergrund. Die Angst, irgendwo ›festzusitzen‹, macht sie oft risikoscheu. Wenn sie jedoch sehen, dass andere Bedienstete regelmäßig, kontinuierlich und planbar versetzt werden, sind sie vielleicht eher bereit, das Risiko einzugehen.

Zweitens kann und sollte die Mobilität viele Formen annehmen, um ihren Zweck zu erfüllen,

²⁰ Siehe PassBlue, Accompanying Note – ›Independent Review of the UN System's Capacity to Deliver on Gender Equality‹, www.passblue.com/wp-content/uploads/2023/06/gender-equality-report.pdf

²¹ ICSC, ICSC Chairman's message, a.a.O. (Anm. 13).

²² UN, HR Portal, Staff Mobility, hr.un.org/page/staff-mobility-home

nämlich das Berufsleben zu bereichern und die Organisation flexibler zu machen. In vielen UN-Organisationen wird Mobilität oft als Wechsel zwischen Hauptsitz und verschiedenen Einsatzorten verstanden. In den letzten Jahren haben die Vereinten Nationen einige Fortschritte bei der Förderung anderer Arten von Mobilität gemacht, insbesondere zwischen den Abteilungen des Sekretariats und den UN-Organisationen, -Fonds und -Programmen. Der funktionsübergreifenden Mobilität wurde weniger Aufmerksamkeit geschenkt, vor allem im Sekretariat, wo die berufliche Laufbahn in der Regel auf dieselbe Stellenkategorie beschränkt ist. Sie ist jedoch ein regelmäßiges Merkmal der Mobilität in Einrichtungen wie dem Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP).

In der heutigen Welt müssen UN-Bedienstete verschiedene Themen aus unterschiedlichen Blickwinkeln verstehen. Dabei kommt es auf die Vielseitigkeit der Fähigkeiten und Erfahrungen an, die nur durch multidimensionale Mobilität erworben und vertieft werden können. Werden diese Dimensionen jedoch nicht beachtet, entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen ihnen. Vor allem die funktionsübergreifende Mobilität kann die standortübergreifende Mobilität blockieren. Dieses Spannungsverhältnis hat sich am deutlichsten im Sekretariat gezeigt, wo sich viele Bedienstete, die im Außeneinsatz »festsitzen«, darüber beschwert haben, dass ihre Kollegen ihre Uhr in der Zentrale durch den Austausch von Funktionen bequem zurückgestellt haben. Dadurch wird die Möglichkeit dieser Bediensteten, aus dem Außeneinsatz zurückzukommen, weiter eingeschränkt. Die Bestimmungen im neuen Mobilitätskonzept, mit denen diese Schlupflöcher geschlossen werden sollen, sind eine willkommene Entwicklung.

Schließlich ist es wichtig zu erkennen, dass die UN intern nur begrenzt zur Förderung der Mobilität beitragen können. Im Zuge der Einführung des neuen Konzepts durch das Sekretariat wird es interessant sein zu beobachten, wie sich der globale Kontext auf die Bereitschaft des Personals auswirkt, sich trotz aller internen Anreize für die Mobilität zu entscheiden. Der anhaltende Abwärtstrend bei der Zahl der Beschäftigten in friedenserhaltenden und politischen Missionen kann bei den Bediensteten weltweit zu Ängsten aufgrund von einer Unvorhersehbarkeit führen. Da der Handlungsspielraum der Vereinten Nationen immer geringer wird, könnte es für einige Bedienstete schwierig sein, der Aufforderung durch ihr Personalportal, ihren Horizont durch Mobilität zu erweitern, wirklich Folge zu leisten.

Anpassung erforderlich

Die Vereinten Nationen haben keine andere Wahl, als sich anzupassen, zu reformieren und ständig neu zu erfinden. Die UN müssen flexibler, beweglicher und reaktionsfähiger werden, was die Organisation, die Vergütungen und die Einstellung von Bediensteten und Fremdpersonal anbelangt. Sie müssen die Vielfalt in verschiedenen Dimensionen schätzen und nutzen und die Generationenvielfalt fördern. Der Schwerpunkt muss auf Personalmanagement und -führung, auf Werte, Ziele und das Gemeinwohl gelegt werden, um eine Vielzahl von Beschäftigten mit spezifischen Fähigkeiten anzusprechen und langfristig an die Organisation zu binden. Während die Führungskräfte versuchen, strategisch auf eine vielfältigere und mobilere Belegschaft hinzuarbeiten – mit Geschlechtergleichstellung, größerer Altersvielfalt und Mobilität zwischen den einzelnen UN-Bereichen –, planen die einzelnen Bediensteten ihre Laufbahn. Sie werden entscheiden, ob sie bei den Vereinten Nationen bleiben, sie verlassen oder zurückkehren, je nachdem, ob sie sich als Teil einer hoffentlich zunehmend lebendigen, vielfältigen und integrativen Belegschaft fühlen.

Aus dem Englischen von Angela Grossmann.

English Abstract

Henriette Keijzers · Veronika Tywuschik-Sohlström
Is the UN Changing in Diversity and Workforce? pp. 201–207

With the »Quintet of Change«, one element of the »Our Common Agenda«, the UN aims to evolve towards a more agile, diverse, responsive, and impactful »UN 2.0«. It will require considerable internal changes to not only recruit but retain a more diverse workforce, strengthen leadership capabilities and drive innovation to lead, deliver and respond. But what can Human Resources (HR) data reveal about the diversity of leadership in the UN today and its capacity to reinvent itself? This article attempts to respond to the question using UN system-wide HR data – a powerful tool for understanding institutional leadership challenges and making leadership decisions.

Keywords: Arbeitnehmer, Geschlechterfragen/Gender, Jugend, UN-Personal, UN-Sekretariat, employees, gender/gender, youth, UN staff, UN Secretariat

Internationale Bedienstete oder politische Aktivisten?

In einem Klima drängender globaler Probleme und sozialer Bewegungen sind internationale Beamtinnen und Beamte in ihrem außerdienstlichen politischen Engagement eingeschränkt. Die Verhaltensnormen für den internationalen öffentlichen Dienst müssen ein Gleichgewicht zwischen Unparteilichkeit und den auf Werten basierenden Äußerungen der UN-Bediensteten herstellen.



Foto: privat

Karin Esposito
ist Präsidentin des Personalrats
des Büros der Vereinten
Nationen in Wien (UNOV)/des
Büros der Vereinten Nationen
für Drogen- und Verbrechensbe-
kämpfung (UNODC).

✉ espositok@un.org

Die grundlegenden Verpflichtungen internationaler Beamtinnen und Beamter sind in den Verhaltensnormen enthalten, die von der Internationalen Kommission für den öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC) entwickelt wurden. Die Normen beinhalten die vom UN-System gemeinsam vertretenen Werte, die die internationalen Beamtinnen und Beamten durch die Schaffung eines »ethischen und philosophischen Fundaments« unterweisen und inspirieren sollen.¹

Im Jahr 2023 werden diese Normen von einer Arbeitsgruppe, der Vertreter der ICSC, der Organisationen der Vereinten Nationen und der Personalverbände angehören, überprüft und aktualisiert. Die letzte Fassung aus dem Jahr 2013 erhebt besondere Ansprüche an jene, die dem Ruf des internationalen öffentlichen Dienstes folgen. Diese beruhen auf den Idealen des Friedens, der Achtung der Grundrechte, des wirtschaftlichen und sozia-

len Fortschritts und der internationalen Zusammenarbeit.² Spezifische Normen regeln das Verhalten außerhalb offizieller Funktionen und Zuständigkeiten, unter anderem, wenn es um öffentliche Äußerungen und politisches Engagement geht.³

Grundsätze und Normen, die den Einschränkungen zugrunde liegen

Die UN versuchen, sich angesichts der »extremen, katastrophalen und existenziellen Risiken, mit denen wir konfrontiert sind«,⁴ anzupassen und zu erneuern. Dabei ergeben sich immer wieder Fragen zur Umsetzung der Verhaltensnormen, des Rahmens und der Grundsätze. Die Verhaltensnormen für den internationalen öffentlichen Dienst müssen an neue Herausforderungen für die internationale Ordnung sowie an drängende globale Probleme und Krisen angepasst werden.

Die Verhaltensnormen wurden in erster Linie als Mittel zur Verhinderung potenzieller Schäden durch das Engagement von Bediensteten betrachtet, anstatt die potenziellen positiven Auswirkungen der Förderung genehmigter außerdienstlicher Tätigkeiten einzubeziehen. Wie der ICSC-Vorsitzende erläuterte, »haben die sozialen Bewegungen in den Bereichen Rassismus und Diskriminierung, Frauenrechte und sexuelle Belästigung sowie bei politischen und wirtschaftlichen Themen zu einer eingehenden Prüfung der genauen Rolle des internationalen öffentlichen Dienstes geführt.«⁵ Internationale Beamtinnen und Beamte könnten durch

¹ UN Doc. A/77/30 v. 12.8.2022.

² United Nations, ICSC, Standards of Conduct for the International Civil Service, New York 2013, S. 3.

³ Dieser Beitrag enthält Ideen aus den Diskussionen, die auf der 28. Tagung des Personalrats des Büros der Vereinten Nationen in Wien (UNOV)/des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) geführt wurden. Der Beitrag wurde von der Sitzung 2023–2024 des Personalrats am 14.7.2023 genehmigt.

⁴ UN, United Nations Secretary-General's Report 'Our Common Agenda', New York 2021, S. 64, www.un.org/en/content/common-agenda-report/

⁵ Larbi Djacta, What the ICSC Standards of Conduct Mean for You, How These Standards Aim to Protect the Organizations and Their Staff, UN Today, 1.5.2023.

ihr Handeln und Reden auch im privaten Bereich einen positiven Einfluss darauf haben, wie Gesellschaften auf die »immer komplexeren und miteinander verknüpften Herausforderungen unserer Zeit« reagieren.⁶

Die Einschränkungen für internationale Beamtinnen und Beamte, die sich speziell auf ihre außerdienstlichen politischen Aktivitäten beziehen, ergeben sich aus Artikel 100, Absatz 1 der UN-Charta. Darin heißt es: »Der Generalsekretär und die sonstigen Bediensteten dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten von einer Regierung oder von einer Autorität außerhalb der Organisation Weisungen weder erbitten noch entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die ihrer Stellung als internationale, nur der Organisation verantwortliche Bedienstete abträglich sein könnte.« Es kann vorkommen, dass Bedienstete eine außerdienstliche Tätigkeit ausüben möchten, die definitionsgemäß nicht zu ihren dienstlichen Pflichten oder Aufgaben gehört und die im Voraus gemäß den einschlägigen Verwaltungsanweisungen genehmigt werden muss.⁷ Beispiele für Nebentätigkeiten sind die Arbeit als selbstständige Auftragnehmer für einen anderen Arbeitgeber, die Ausübung eines Hobbys, wenn es kommerzieller Natur ist oder Einnahmen generiert, die Teilnahme an Medienproduktionen oder die Mitarbeit in Vorständen, Foren, Ausschüssen, Expertengruppen oder ähnlichen Gremien.

Die Entscheidung darüber, ob eine außerdienstliche Tätigkeit mit den Verhaltensnormen in Einklang steht, liegt im Ermessen der Leiterinnen und Leiter der UN-Organisationen und wird nicht unbedingt in allen Einrichtungen einheitlich gehandhabt. Durch die Anwendung von Artikel 100, Absatz 1 der UN-Charta werden die Aktivitäten der Bediensteten außerhalb ihrer offiziellen Aufgaben eingeschränkt. Internationale Beamte sollten in ihrem Handeln unabhängig, neutral, unparteiisch und professionell sein.⁸ Sie sollten »von den Nationalstaaten abgekoppelt sein, da sie Angestellte im Dienste der zwischenstaatlichen Organisation sind, für die sie arbeiten.«⁹ Die spezifischen Vorschriften und Regeln für das Verhalten internationaler Bediensteter und ihr mögliches außerdienstliches politisches Engagement wurden entwickelt, um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Vereinten Nationen zu gewährleisten.¹⁰

Die Gestaltung von Verhaltensnormen

In Zeiten öffentlicher Proteste und Demonstrationen und notwendiger sozialer Debatten kann es zu einer Wertediskrepanz zwischen den offiziellen Aufgaben der Bediensteten und der Anwendung der formalen Ethikregeln auf ihre außerdienstlichen Tätigkeiten kommen. Unter anderem gilt dies dann, wenn sie sich an gesellschaftlichen Bewegungen, die auf Veränderungen abzielen, beteiligen

Die Vorschriften für das Verhalten internationaler Bediensteter wurden entwickelt, um die Unparteilichkeit der UN zu gewährleisten.

wollen. Bedienstete, die sich für die Menschenrechte und den sozialen Fortschritt – auch in ihren offiziellen Funktionen – einsetzen, empfinden bei ihrer Einstellung bei den Vereinten Nationen möglicherweise Frustration über die Anwendung und Durchsetzung von Normen, die ihre bürgerlichen und politischen Freiheiten einschränken. In einigen Fällen kann eine internationale Führungskraft diese Trennung als künstliche Trennung zwischen ihren Fähigkeiten, einen gesellschaftlichen Wandel herbeizuführen, und ihren primären funktionalen Aufgaben bei den UN durch die festgelegten Verhaltensnormen empfinden. Die Einhaltung der Verhaltensnormen kann für Personen, die ursprünglich gerade wegen ihrer Fähigkeiten zur Interessenvertretung, ihrer früheren bürgerschaftlichen Aktivitäten und ihres Engagements für den sozialen und politischen Fortschritt bei den Vereinten Nationen eingestellt wurden, eine besondere Herausforderung sein.

Im Hinblick auf die Verwirklichung der allgemeinen Ziele der UN-Charta zur Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit kann es kontraproduktiv sein, Verhaltensnormen auszuarbeiten, die sich am Ziel eines völlig unparteiischen internationalen öffentlichen Dienstes orientieren, ohne die genauen Beschränkungen für politische Aktivitäten außerhalb des öffentlichen Dienstes festzulegen. Die derzeitigen Normen verlangen von internationalen Beamtinnen und Beamten, dass sie

⁶ UN, UN 2.0 Quintet of Change, Version 1.0, September 2021, www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/09/un_2.0_-_quintet_of_change.pdf

⁷ Für das UN-Sekretariat siehe UN Doc. ST/AI/2000/13 v. 25.10.2000.

⁸ Jean-Marc Coicaud, What is the Future for the International Civil Service? On Global Public Administration, Global Policy, 8. Jg., 4/2017, S. 574.

⁹ Bob Reinalda, International Secretariats: Two Centuries of International Civil Servants and Secretariats, Routledge 2020, S. 9.

¹⁰ UN, UN Ethics Office, Putting Ethics to Work: A Guide for UN Staff, Oktober 2017.

»jederzeit eine umfassende internationale Perspektive und ein Verständnis für die internationale Gemeinschaft als Ganzes bewahren«. Das Verhalten internationaler Bediensteter soll darüber hinaus »gute Beziehungen zu den einzelnen Mitgliedstaaten [fördern] und zu deren Vertrauen in das Sekretariat der Organisation [beitragen] [...]«. ¹¹ Außerdienstliche politische Tätigkeiten der Bediensteten sind daher insofern eingeschränkt, als die Vereinten Nationen »ihre Legitimität aus der Steuerung und Zustimmung der Mitgliedstaaten ableiten«. ¹² Außerdienstliche politische Tätigkeiten können jedoch auf eben diese Mitgliedstaaten ausgerichtet sein und müssten anhand genauer Normen überwacht und kontrolliert werden.

Pauschale Beschränkungen der außerdienstlichen Tätigkeiten könnten dazu beitragen, dass glaubwürdige Stellungnahmen seltener werden.

Die in Regel 1.2(f) des ICSC-Verhaltenskodexes formulierte Verpflichtung der Bediensteten, dass ihre Ansichten und Überzeugungen ihre offiziellen Pflichten oder die Interessen der Vereinten Nationen nicht beeinträchtigen sollte, soll konzeptionell mit der Professionalität der Bediensteten verknüpft werden, auch vor dem Hintergrund dessen, was der ehemalige stellvertretende Generalsekretär Franz Baumann als »die scheinbare Unnahbarkeit internationaler Institutionen« ¹³ bezeichnet hat. Die wahrgenommene Unnahbarkeit einer Institution kann zumindest teilweise auf die professionelle Distanz ihrer Beschäftigten zum öffentlichen Raum und zu sozialen Bewegungen zurückzuführen sein. Die Werte und das Verständnis von Professionalität einzelner Beamtinnen und Beamter können dazu führen, dass sie sich in der Öffentlichkeit nur ungern oder gar nicht zu Themen von politischem Belang äußern, insbesondere wenn diese sich mit Angelegenheiten überschneiden, die für die Vereinten Nationen relevant sind. Je mehr jedoch ein Thema mit der Tätigkeit der UN und ihren Visionen zusammenhängt, wie zum Beispiel der Schutz der Menschenrechte, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Ethikrichtlinien den Bediensteten vorschreiben, sich nicht öffentlich zu äußern.

Defizite

Diese Diskrepanz zwischen den möglichen Auswirkungen eines Themas auf die Erfüllung des UN-Mandats und der Bedeutung, die es für die Bediensteten auf individueller Ebene hat, könnte im Kontext dessen analysiert werden, was der UN-Generalsekretär als die »Infodemie, von der die Welt derzeit heimgesucht wird,« ¹⁴ bezeichnet hat. Pauschale Beschränkungen der außerdienstlichen, privaten Tätigkeiten internationaler Beamtinnen und Beamter, darunter auch politische Äußerungen im öffentlichen Raum, könnten dazu beitragen, dass glaubwürdige Stellungnahmen, die die internationalen Menschenrechtsgrundsätze unterstützen und den »Konsens über Fakten, Wissenschaft und Wissen« ¹⁵ fördern, immer seltener werden. Diese Einschränkung kann besonders dann deutlich werden, wenn Bedienstete, die offiziell für die Interessenvertretung über die offiziellen Kanäle der Vereinten Nationen zuständig sind, diese Botschaften nicht über ihre eigenen Kanäle, wie etwa über die sozialen Medien, kommunizieren dürfen. Einer der wichtigsten Bereiche der Verhaltensnormen, der einer weiteren Aktualisierung bedarf, ist die Nutzung sozialer Medien durch Bedienstete. Ohne klare Erklärungen und Begründungen für die Beschränkung politischer Äußerungen in sozialen Medien werden die Bediensteten die Standards nicht verinnerlichen und sich nicht konsequent an sie halten.

Die Einschränkung der politischen Aktivitäten internationaler Beamtinnen und Beamter auf nationaler oder lokaler Ebene kann einerseits ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sicherstellen und andererseits die höchsten Integritätsstandards für die Vereinten Nationen gewährleisten. Werden außerdienstliche politische Tätigkeiten ohne angemessene Beschränkung zugelassen, könnte dies zu einem Mangel an Vertrauen in die Arbeit der Organisation und ihres Personals führen und in der Folge zu innerer Kündigung, hoher Personalfuktuation oder dem Entzug der Unterstützung oder Finanzierung durch Geberländer.

Die derzeitigen Verhaltensnormen unterscheiden nicht zwischen Bediensteten im allgemeinen Dienst, Fachleuten oder Führungskräften und den entsprechenden Beschränkungen für deren außerdienstliche politische Tätigkeiten. So unterliegen beispielsweise Führungskräfte mit Diplomatenstatus nicht

¹¹ UN, ICSC, Standards of Conduct, a.a.O. (Anm. 2), S. 4.

¹² Kemal Derviş, The Case for International Civil Servants, Brookings, 1.11.2019, www.brookings.edu/articles/the-case-for-international-civil-servants/

¹³ Franz Baumann, United Nations Management – An Oxymoron?, Global Governance, 22. Jg., 4/2016, p. 461–472, hier: S. 469.

¹⁴ UN, »Our Common Agenda«, a.a.O. (Anm. 4).

¹⁵ Ebd.

automatisch höheren oder strengeren Normen. Die Verhaltensnormen berücksichtigen keine größeren oder geringeren Risiken für die Organisation, einschließlich der Möglichkeit, dass es für Personen mit Führungsverantwortung oder öffentlichkeitswirksamen Positionen bei den Vereinten Nationen unterschiedliche Beschränkungen für außerdienstliche Tätigkeiten geben sollte. Insbesondere für Bedienstete des allgemeinen Dienstes und andere vor Ort eingestellte Personengruppen, die in enger Anlehnung an die örtlichen Marktbedingungen beschäftigt und besoldet werden (Flemming-Prinzip), könnte infrage gestellt werden, inwieweit sie in ihrer Redefreiheit denselben Restriktionen unterworfen werden sollten. Ungeachtet dessen werden diese Restriktionen von den UN in der Phase, in der sie Stellen ausschreiben oder potenzieller Arbeitgeber für örtliche Bedienstete sind, nicht klar kommuniziert.

Ein Element der UN-Organisationskultur ist, dass internationale Beamtinnen und Beamte oft ihre Heimatländer verlassen und auf einige der üblichen Rechte und Vorteile der Staatsbürgerschaft verzichten, wie etwa auf das Stimmrecht bei Wahlen im Heimatland oder die Teilnahme an lokalen Aktivitäten. Viele Beschäftigte haben sich für die Arbeit bei den Vereinten Nationen entschieden, um sich für Demokratie und Menschenrechte einzusetzen. Die Verwirklichung ihrer eigenen Menschenrechte kann ironischerweise dadurch beeinträchtigt werden, wie die Verhaltensnormen formuliert und durchgesetzt werden. Die Verwirklichung des in Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) verankerten Rechts, sich unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreterinnen und Vertreter an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten zu beteiligen, wird durch die Beschäftigung als internationale Beamtin oder Beamter eingeschränkt. Wenn neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt werden, müssen sie einen ›Amtseid‹ auf die ihnen anvertrauten Aufgaben ablegen. Neue Bedienstete werden jedoch nicht unbedingt darüber aufgeklärt, wie sich ihr Dienst bei den UN auf die weitere Verwirklichung ihrer bisherigen bürgerlichen und politischen Freiheiten auswirkt.

Ethikrichtlinien schränken im Allgemeinen die nichtoffizielle, außerdienstliche Meinungsäußerung und Beteiligung internationaler Beamtinnen und Beamter ein, selbst wenn es um lokale politische Angelegenheiten geht, wie beispielsweise die Unterzeichnung von Petitionen zu kommunalen Themen. Diese Einschränkung lokaler außerdienstlicher politischer Tätigkeiten der Bediensteten kann ihre Verbindungen zu den Herkunftsländern und -gemeinschaften stark belasten. Die Bedeutung des

Begriffs ›lokal‹ sollte im Hinblick auf die Art der erlaubten politischen Aktivitäten gründlicher überdacht werden. Viele internationale Bedienstete möchten sich beispielsweise in ihren Gemeinschaften vor Ort beziehungsweise in ihrem Heimatland stärker engagieren, indem sie Angelegenheiten von lokalem Interesse wie Bildung, Steuern oder öffentliche Gesundheit unterstützen. Wenn sich daraus kein Schaden für die UN ergibt, kann die Verpflichtung, außerdienstliche politische Aktivitäten offenzulegen, auf eine Verletzung des Rechts auf Privatsphäre und Vereinigungsfreiheit des Bediensteten hinauslaufen.

Für diejenigen internationalen Bediensteten, die sich außerhalb ihres Herkunftslands aufhalten, könnten weitere Einschränkungen in Bezug auf politische Demonstrationen und Meinungsäußerungen gelten, vor allem wenn sich diese außerdienstlichen, privaten Äußerungen gegen ihr Gastland richten. Ein erheblicher Teil des internationalen öffentlichen Dienstes der Vereinten Nationen wird jedoch vor Ort rekrutiert. Die Beschränkungen für das lokale politische und staatsbürgerliche Engagement dieser Personen sollten sich von denen der international rekrutierten Fachkräfte unterscheiden. Wenn internationale Fachkräfte in den Ruhestand gehen oder aus dem Dienst ausscheiden, kehren sie in der Regel in ihre Herkunftsländer zurück und nehmen wieder ein gewisses Maß an bürgerschaftlichem Engagement auf. In einigen Ländern kann sich diese Wiedereingliederung angesichts der ethischen Verpflichtungen, die während des jahrzehntelangen internationalen öffentlichen Dienstes der Bediensteten erforderlich waren, als problematisch erweisen. Die meisten internationalen Bediensteten geben ihre Staatsbürgerrechte und -vorteile auf, ohne im Gegenzug konkrete oder gleichwertige Privilegien als internationale Bedienstete zu erhalten, insbesondere wenn sie während ihrer Amtszeit keine diplomatische Immunität erlangt haben.

Viele Beschäftigte haben sich für die Arbeit bei den UN entschieden, um sich für Demokratie und Menschenrechte einzusetzen.

Bislang gibt es kein Konzept einer globalen Staatsbürgerschaft für internationale Beamtinnen und Beamte für die Dauer ihrer Ernennung, ihrer Laufbahn oder ihres Lebens. Die Inkohärenz der Normen zeigt sich darin, dass pensionierte oder aus dem Dienst ausgeschiedene Bedienstete bisher

nicht verpflichtet sind, sich politischer Aktivitäten zu enthalten. Dies kann den erklärten Zweck, die außerdienstlichen politischen Tätigkeiten von Bediensteten einzuschränken, unterminieren oder ihm sogar zuwiderlaufen. Abgeordnete, (vorübergehend freigestellte) Beschäftigte von Regierungseinrichtungen oder politisch besetzten Positionen können später in den Staatsdienst zurückkehren. Einige Bedienstete werden nach ihrer Tätigkeit bei den UN als Beraterinnen oder Berater für die Regierung eines Mitgliedstaats eingestellt, und zwar aufgrund der spezifischen Position, die sie bei den UN innehatten, und ihres Zugangs zu Informationen. Die Logik der Verhaltensnormen für außerdienstliches politisches Engagement sollte ein übermäßiges Zurückgreifen auf politisch Entsandte oder eine unzureichende Kontrolle der politischen Aktivitäten nach der Dienstzeit verhindern.

Konkret haben die Anfragen zur Stellungnahme des Ethikbüros im Hinblick auf außerdienstliche politische Tätigkeiten zugenommen.

Neben Fragen im Zusammenhang mit der außerdienstlichen politischen Meinungsäußerung regeln die Verhaltensnormen auch die Mitgliedschaft in politischen Gremien und Parteien.¹⁶ Die Normen schränken die politischen Aktivitäten der Bediensteten ein, die über die Stimmabgabe bei einer Wahl oder die einfache Mitgliedschaft in einer politischen Partei ohne bestimmte Funktionen hinausgehen. Andere politische Aktivitäten, wie die Kandidatur für ein öffentliches Amt auf lokaler Ebene oder die ehrenamtliche Tätigkeit in politischen Parteien, würden vermutlich nicht genehmigt werden. Darüber hinaus wurde in der Vergangenheit die freiwillige Teilnahme an der neutralen Moderation, Organisation oder Beobachtung von Wahlen als genehmigungspflichtige außerdienstliche Tätigkeit angesehen. Gleichzeitig ist das Interesse an Leitlinien zum Umfang politischer Aktivitäten anhaltend stark.¹⁷

Das Sekretariat der Vereinten Nationen kann die Aktivitäten seiner Bediensteten und deren Ein-

haltung der Normen für außerdienstliche politische Aktivitäten selbst steuern, indem es erstens Handlungsempfehlungen anbietet, zweitens Richtlinien, Kommunikationsmaterialien und Schulungen entwickelt und drittens Disziplinar- oder Verwaltungsmaßnahmen als Reaktion auf Fehlverhalten ergreift. Uneinheitliche oder vage Verhaltensrichtlinien können zu unnötiger Verwirrung unter den Bediensteten und zu unbeabsichtigten Verstößen gegen die Normen führen. Die Verhaltensnormen müssen leicht verständlich und anwendbar sein und machen es im Idealfall nicht erforderlich, dass die Beschäftigten für jede einzelne außerdienstliche Tätigkeit eine Genehmigung einholen müssen.

Konkret haben die Anfragen zur Stellungnahme des Ethikbüros im Hinblick auf außerdienstliche politische Tätigkeiten in den letzten Jahren zugenommen, insbesondere aufgrund der Auswirkungen von Massendemonstrationen wie dem ›Women's March‹ im Januar 2017.¹⁸ Für die Bediensteten und die Öffentlichkeit zugänglich ist auch die Übersicht über Disziplinarmaßnahmen (Compendium of Disciplinary Measures) des UN-Generalsekretärs.¹⁹ Die stärkste Maßnahme, die von der Organisation als Reaktion auf Verstöße ergriffen werden kann, ist die Entlassung aus dem Dienst.

Die nächsten Schritte: Verhaltensnormen 2.0

Die derzeit geltenden Normen sind nicht das Ergebnis von Personalbefragungen oder Beratungsgesprächen. Das Personal der Vereinten Nationen ist im Allgemeinen vom Inhalt und der Entwicklung von Regeln und Vorschriften, einschließlich der Verhaltensnormen, abgekoppelt. Die Bediensteten kommen normalerweise nur dann mit diesen Normen in Berührung, wenn sie eine Genehmigung beantragen oder wenn ein Verstoß gegen die Normen festgestellt wird. Die Regeln und Normen wurden von denjenigen, für die sie gelten, nicht kritisch überprüft. Zwar wurden einige Personalvertreterinnen und -vertreter – über die Gewerkschaftsverbände – in die Überprüfungsdiskussionen auf der Ebene der ICSC-Arbeitsgruppe einbezogen, aber der Ansatz von oben bei der Entwicklung von Regeln wird weiterhin verfolgt.

¹⁶ UN, ICSC, Standards of Conduct, a.a.O. (Anm. 2), S. 11.

¹⁷ UN Doc. A/77/75 v. 3.5.2022, S. 9.

¹⁸ Meghan Keneally, More Than 1 Million Rally at Women's Marches in US and Around World, ABC News, 22.1.2017, abcnews.go.com/Politics/womens-march-heads-washington-day-trumps-inauguration/story?id=44936042

¹⁹ UN, Compendium of Disciplinary Measures, Practice of the Secretary-General in Disciplinary Matter Cases of Criminal Behaviour from 1 July 2009 to December 2019, New York 2020.

Was die spezifische Frage der außerdienstlichen politischen Tätigkeiten anbelangt, so wird der *Statu quo* wahrscheinlich bestehen bleiben. Er besagt, dass die Bediensteten bei ihrer Einstellung ihre Verbindungen zur Politik auf nationaler und lokaler Ebene aufgeben sollten, unabhängig davon, wie wenig weitreichend einige politische Aktivitäten auf lokaler Gemeinschaftsebene sind. Die Normen wurden jedoch zu einer Zeit entwickelt, als das Sekretariat eine Einrichtung für die berufliche Karriere war und eine solche Trennung von lokalen Verbindungen logisch war. Die derzeitige Einstellungspraxis und die Ernennungskategorien bieten weniger Unterstützung für Einzelpersonen, um »Karriere zu machen«.²⁰ Es besteht somit keine ausreichende Rechtfertigung, das außerdienstliche politische Engagement von Personen, die in einem prekären Beschäftigungsverhältnis zu den Vereinten Nationen stehen, komplett zu unterbinden.

Das Wesen und der Zweck des internationalen öffentlichen Dienstes sollten die Richtschnur für eine Überarbeitung der Verhaltensnormen sein. Die Normen müssen dem ständigen Bedarf an »kompetenten, erfinderischen und engagierten Bediensteten«²¹ gerecht werden. Was die außerdienstlichen politischen Tätigkeiten anbelangt, so zielen die Normen darauf ab, negative Folgen für die UN zu verhindern. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Bediensteten nicht in der Lage sind, ihr eigenes politisches Engagement ohne Rücksicht auf die berufliche Loyalität ethisch korrekt zu beurteilen. Einige außerdienstliche politische Aktivitäten könnten jedoch auch die Zielsetzungen der Vereinten Nationen unterstützen.

Genehmigungen für außerdienstliche Tätigkeiten sollten nur erforderlich sein, wenn ein Schaden für die Vereinten Nationen erkennbar zu befürchten ist. Die Einschränkung des kollektiven und individuellen Spielraums internationaler Beamtinnen und Beamter für politisches und soziales Engagement führt zum erzwungenen Nichthandeln. Manche Bedienstete empfinden es vielleicht sogar als unethisch, zu dringenden Problemen schweigen zu müssen. Bei der Ausarbeitung moderner Verhaltensnormen für außerdienstliche politische Tätigkeiten müssen die Folgen der politischen Untätigkeit und des kollektiven Nichtengagements internationaler Beamtinnen und Beamter in die Überlegungen mit einbezogen werden. Die weltweit zunehmende politische Apathie sollte nicht durch die politische Untätigkeit und das Schweigen internationaler Bediensteter noch verstärkt werden.

Bei Diskussionen über die Umgestaltung der Arbeitskultur und Reformen der Vereinten Nationen werden die Bediensteten nur selten in offene Gespräche oder die Entwicklung von Strategien zu ethischen Grundsätzen und deren Anwendbarkeit auf die organisatorischen Bedingungen einbezogen. Die Förderung des Engagements und des Wohlbefindens der Beschäftigten stellt nach wie vor eine Herausforderung für das gesamte System dar. Offene Gespräche mit interessierten Bediensteten sollten ein möglicher Rahmen sein, um zu klären, ob die Verhaltensnormen weiterhin geeignet, relevant und handhabbar sind. Die Moral der Bediensteten könnte von einer Wiederbelebung des politischen Spielraums und der ihnen gewährten Freiheiten profitieren. Dadurch wird anerkannt, dass »Organisationen und Beamtinnen und Beamte, die der Welt als Ganzes dienen, eine unverzichtbare Quelle der Unterstützung für notwendige kollektive Maßnahmen sind«.²² Um den politischen Spielraum zu erweitern, in dem sich die Beschäftigten engagieren und ihre persönlichen Ansichten darlegen dürfen, müssten die Verhaltensnormen für ein Gleichgewicht zwischen der notwendigen Unparteilichkeit des internationalen öffentlichen Dienstes und der Schaffung von Kanälen für die auf Werten basierenden Meinungsäußerungen von Personen, die ihr Leben den Vereinten Nationen widmen, sorgen.

Aus dem Englischen von Angela Grossmann.

English Abstract

Karin Esposito

International Staff or Political Activists? pp. 208–213

Constraints on an international civil servant's outside political activities and engagements stem from Article 100, paragraph 1 of the UN Charter. Standards of Conduct for the international civil service have been developed to help safeguard the independence and impartiality of the United Nations. These standards guide how United Nations staff can engage in political activities outside their official functions and duties in an era of mass social movements. The standards of conduct should ideally be attuned to staff interests and responsive to emerging risks to the international order, as well as pressing global issues and crises.

Keywords: Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Deutschland, Entwicklungsziele/SDGs, Gipfeltreffen, Nachhaltige Entwicklung, 2030 Agenda for Sustainable Development, Germany, Development Goals/SDGs, Summit, Sustainable Development

²⁰ Siehe dazu auch den Beitrag von Henriette Keijzers und Veronika Tywuschik-Sohlström in diesem Heft.

²¹ Yves Beigbeder, *Current Staff Problems in UN Secretariats*, *International Review of Administrative Sciences*, 46. Jg., 2/1980, p. 149.

²² Derviş, *The Case for International Civil Servants*, a.a.O. (Anm. 12).

Die Integrität des UN-Multilateralismus schützen

Dr. Max-Otto Baumann ist Politikwissenschaftler und forscht am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn zu den UN und deren Entwicklungspolitik. Er argumentiert für einen diplomatischen Verhaltenskodex, um das neue Gerangel um Einfluss im UN-System einzuhegen.



Max-Otto Baumann
Foto: IDOS

Es geht um die Frage, wie die UN-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten wollen.

Unter dem Titel ›Unsere gemeinsame Agenda‹ (›Our Common Agenda‹) läuft derzeit ein umfassender Reformprozess bei den Vereinten Nationen, der mit dem Zukunftsgipfel im Jahr 2024 einen Höhepunkt erreichen soll. Das Ziel: Ein effektiverer Multilateralismus zur Bearbeitung globaler Herausforderungen im Rahmen der UN. Bislang nicht auf der Vorbereitungsagenda steht eine Auseinandersetzung damit, was geopolitische Verschiebungen für multilaterale Kooperation in den UN bedeuten.

Effektiver Multilateralismus erfordert von den Mitgliedstaaten nationale Selbstbeschränkung und eine Orientierung an gemeinsamen globalen Interessen. UN-Bedienstete müssen gemäß UN-Charta frei von nationalen Einflüssen arbeiten, um ihrer internationalen Verantwortung gerecht werden zu können. Zwar war dies immer mehr Ideal als Realität. Doch mit dem derzeitigen geopolitischen Wandel zeichnet sich ein robusterer Stil in der UN-Diplomatie ab, was die Integrität des UN-Multilateralismus belastet mit potenziell schädlichen Auswirkungen auf das Vertrauen in die UN als Forum und Akteur für globale Problemlösungen.

Sichtbar wurde dies am Verhalten Chinas in den vergangenen Jahren: die Aussage von Wu Hongbo, damals Leiter einer Abteilung im UN-Sekretariat, dass chinesische UN-Bedienstete »zweifelloso« die Interessen ihres Landes verteidigen würden; oder Versuche, chinakritische Stimmen bei UN-Konferenzen in China zu unterbinden – das sind nur besonders greifbare Beispiele für den Regelbruch im nationalen Interesse.

Es wäre aber falsch, das Problem nur bei China zu sehen. Westliche Staaten üben schon lange immensen informellen Einfluss in den UN aus, meist eher subtil etwa durch Finanzierung und eine vergleichsweise starke personelle Repräsentation gerade auf Leitungsebene. Dass nun die aufstrebenden Mächte, allen voran China, über ihren forma-

len politischen Einfluss hinaus auch informelle Einflusskanäle stärker in den Blick nehmen, bringt das Machtgefüge der UN ins Wanken.

Ein diplomatischer Verhaltenskodex könnte helfen, das neue Gerangel um Einfluss einzuhegen. Ziel müsste es zum einen sein, bestehende Regeln wie etwa die Neutralität der UN-Bediensteten zu bekräftigen. Zum anderen gibt es Bereiche, die einer Neubewertung bilateraler Einflüsse erfordern: Wie weitgehend darf sich die UN in den Dienst bilateraler Großprojekte wie der chinesischen ›Neue Seidenstraße‹ oder der ›Global Gateway‹-Initiative der Europäischen Union (EU) stellen? Unter welchen Bedingungen sollen Süd-Süd-Kooperation und zweck-gebundene Finanzierungen möglich sein? Wie viel Transparenz und Rechenschaftspflicht bedarf es dazu? Letztlich geht es um die Frage, wie die Mitgliedstaaten in den UN zusammenarbeiten wollen und wie eine UN, die allen gehört und allen dient, aussehen sollte.

Ein Verhaltenskodex wird Machtpolitik nicht völlig unterbinden können. Jedoch würde damit eine Grundlage vorliegen, um Regelverstöße legitim und objektiv benennen zu können, ohne einer Politisierung Vorschub zu leisten. Die Generalversammlung könnte der Ort sein, um Rechenschaftspflicht herzustellen – nach dem Vorbild der im Jahr 2022 geschaffenen Regel, dass Mitgliedstaaten, die im Sicherheitsrat ein Veto einlegen, dieses in der Generalversammlung rechtfertigen müssen.

Politisch unmöglich wäre ein Verhaltenskodex nicht. Westliche Staaten müssten mit gutem Beispiel vorangehen und etwa ihre Erbhöfe im Sekretariat abgeben. Dies wäre ein starkes Signal an den Globalen Süden. Die Entwicklungsländer begrüßen zwar eine multipolare Weltordnung, aber vom westlichen unter chinesischen oder andere Einflüsse zu geraten, wäre keine Verbesserung für sie. Sie müssten ein Interesse an Regeln haben, die ihre Souveränität und Mitbestimmungsrechte schützen.

Wege zum nachhaltigen Frieden: Ansätze für UN-Friedensmissionen

Internationale Friedensprozesse konzentrieren sich häufig auf zivile und militärische Maßnahmen, ohne zu wissen, welche Komponenten tatsächlich nachhaltigen Frieden fördern. Eine vergleichende Analyse von 54 Friedensprozessen seit dem Jahr 1989 zeigt zwei hinreichende Pfade und Handlungsempfehlungen für die Gestaltung internationaler Friedenseinsätze auf.



Foto: F. Peters

Dr. Julia Leib

ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Leipzig und forscht zu den Erfolgsbedingungen internationaler Friedenskonsolidierung. Sie ist außerdem Trägerin des DGVN-Dissertationspreises 2021.

✉ julia.leib@uni-leipzig.de

Die Vereinten Nationen stehen heute vor der fast unmöglichen Herausforderung, mit immer weniger Mitteln auf immer mehr Konfliktherde reagieren zu müssen. Krieg und Gewalt prägen weiterhin das Leben vieler Millionen Menschen, vor allem im Globalen Süden, die vielfach ohnehin schon von Armut, Hunger und schlechten Lebensbedingungen betroffen sind. Zudem haben sich die Methoden von Krieg und politischer Gewalt gewandelt: Regierungen und Rebellengruppen nutzen vermehrt unkonventionelle Strategien der Kriegsführung, die Zivilpersonen gezielt als Opfer der Gewalt aussuchen.¹ Und selbst wenn Konfliktparteien ein Friedensabkommen unterzeichnen, so ist dies noch lange kein Garant für stabilen Frieden, wie die erneuten Konflikte in Südsudan, Mali oder der Demokratischen Republik Kongo auf traurige Weise zeigen. Es stellt sich daher die Frage, wie diese knappen Ressourcen am besten zur Friedenskonsolidierung und Herstellung von nachhaltigem Frieden beitragen können.

Die UN verfügen über ein vielseitiges Instrumentarium, um durch Friedenseinsätze die Stabilisierung von Friedensvereinbarungen in der Übergangsphase nach Konflikten zu unterstützen. Im Rahmen mehrdimensionaler Friedenskonsolidierung kommen neben Friedensmissionen als militä-

rische Komponente häufig auch zivile Maßnahmen zum Einsatz, die den Aufbau demokratischer und sicherheitspolitischer Strukturen und die Wiederherstellung von Gerechtigkeit in Nachkriegsgesellschaften fördern. Unklar ist jedoch, in welchen Kombinationen diese Maßnahmen zu nachhaltigem Frieden führen.

Eine vergleichende Analyse von 54 Friedensprozessen seit dem Jahr 1989 zeigt, dass der bisherige Fokus auf einzelne friedensfördernde Maßnahmen unangebracht ist, da nachhaltiger Frieden das Ergebnis unterschiedlicher Kombinationen verschiedener militärischer und ziviler Instrumente ist.² Vielmehr zeigen die Ergebnisse zwei hinreichende Kombinationen friedensfördernder Maßnahmen auf, die die Förderung von Frieden und Gerechtigkeit sowie die Teilhabe der Konfliktparteien an der Friedensdividende betonen und somit differenzierte Handlungsempfehlungen für die Gestaltung internationaler Friedenseinsätze ermöglichen. Zudem macht das Beispiel des Friedensprozesses in Sierra Leone deutlich, dass die gleichzeitige Umsetzung unterschiedlicher friedensfördernder Maßnahmen eine bedeutende Rolle für erfolgreiche Friedenskonsolidierung spielt.

Zivile und militärische Komponenten internationaler Friedenseinsätze

Internationale Friedenseinsätze konzentrieren sich in der Regel auf den Aufbau neuer Institutionen und staatlicher Kapazitäten, die eine Reaktion auf den vorherigen bewaffneten Konflikt darstellen und die Grundlage für eine wirksame und legitime Regierungsführung bilden sollen. Aus theoretischer und empirischer Sicht ist umfassendes internationales Engagement – das heißt die Unterstützung

¹ Lisa Hultman, Attacks on Civilians in Civil War, *International Interactions*, 38. Jg., 2/2012, S. 164–181.

² Ausführlich dazu: Julia Leib, *Patterns of Sustaining Peace: The Complex Impact of Peacebuilding Institutions in Post-conflict Societies*, Bristol 2024.

von Friedensprozessen durch internationale Organisationen und/oder einzelne Staaten – der wichtigste Erklärungsfaktor für nachhaltigen Frieden. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen stellen ein einzigartiges Instrument im internationalen Konfliktmanagement dar und werden je nach Bedarf mit unterschiedlichen Komponenten ausgestattet, wobei vier Maßnahmen als besonders relevant für nachhaltigen Frieden gelten: der Umfang der militärischen Präsenz vor Ort, die Reform des Sicherheitssektors, die Unterstützung des politischen Prozesses durch Machtteilung zwischen den Konfliktparteien sowie die Wiederherstellung von Gerechtigkeit und Rechenschaftspflicht für Menschenrechtsverletzungen. Diese vier »typischen« friedensfördernden Maßnahmen bilden häufig die Grundlage für mehrdimensionale UN-Missionen, sodass die Analyse und die daraus gewonnenen Ergebnisse eine große gesellschaftliche und praktische Relevanz aufweisen.

Es fehlt an Kenntnissen über das erfolgreiche Zusammenspiel der einzelnen Komponenten der UN-Friedenssicherung.

Es gibt viele Belege dafür, dass internationale Unterstützung durch die Entsendung von Friedensmissionen dazu beiträgt, das Risiko eines Rückfalls in den Bürgerkrieg zu verringern und die Etablierung eines dauerhaften Friedens zu unterstützen.³ So zeigen Studien, dass externe Sicherheitsgarantien durch Friedensmissionen eine notwendige Voraussetzung für vollständig umgesetzte Friedensabkommen sind und die Stabilität in Nachkriegsgesellschaften erhöhen. Die Überreste des Militär- und Sicherheitsapparats aus Kriegszeiten stellen ein großes Risiko für den Friedensprozess dar, da sie häufig kein Vertrauen genießen und die innere Sicherheit gefährden. Der Aufbau beziehungsweise die Reform eines professionellen, effektiven und rechtsstaatlichen Sicherheitssektors aus Polizei, Justiz und Militär sowie die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpferinnen und Kämpfer in die Gesellschaft

sind daher Voraussetzungen für erfolgreiche Friedenskonsolidierung.⁴

Die Einbeziehung politischer Gegner auf nationaler oder regionaler Regierungsebene verspricht als dritter friedensfördernder Ansatz die Berücksichtigung der Interessen aller Konfliktparteien an Regierungsentscheidungen und eine politische Übergangslösung für die Überwindung tiefer Spalten zwischen ehemaligen Gegnern.⁵ Durch diese Art der Machtteilung werden sowohl die Regierung als auch die Rebellen daran gehindert, die politische Macht im Land allein zu kontrollieren. Schließlich gibt es einen wachsenden Konsens darüber, dass die Wiederherstellung von Gerechtigkeit für die Aufrechterhaltung des Friedens von wesentlicher Bedeutung ist und dass Maßnahmen der Übergangsgerechtigkeit (Transitional Justice) zunehmend als erfolgsversprechende Schlüsselemente für friedensfördernde Prozesse angesehen werden.⁶ Diese stellen eine Reaktion auf systematische Menschenrechtsverletzungen dar und liefern einen wichtigen Ansatz zur Förderung von Frieden und Versöhnung in Nachkriegsgesellschaften.⁷

Obwohl jede dieser vier Maßnahmen für sich bereits positiv zur Schaffung von nachhaltigem Frieden beiträgt, ist zu erwarten, dass sie ihre größte Wirkung erst in Kombination miteinander entfalten. Die Umsetzung von Reformen des Sicherheitssektors sowie politischer Machtteilung kann vom Vorhandensein einer militärischen Friedensmission abhängen, die als Sicherheitsgarant fungiert. Maßnahmen der Übergangsgerechtigkeit können zu erneuten Konflikten führen, wenn sie nicht mit Sicherheitsmaßnahmen kombiniert werden. Da Friedenskonsolidierung ein komplexes Problem darstellt, wird davon ausgegangen, dass auch komplexe Antworten erforderlich sind. Es fehlt jedoch an Kenntnissen über das erfolgreiche Zusammenspiel dieser einzelnen Komponenten sowie über die Mechanismen, die zur Stabilisierung von Friedensvereinbarungen in der Übergangsphase nach Konflikten beitragen.

Zwei Wege zu nachhaltigem Frieden

Um die Kombinationen dieser vier friedensfördernden Maßnahmen zu bestimmen, die zu erfolgreicher Friedenskonsolidierung und damit zu nach-

³ Barbara F. Walter/Lise Morjé Howard/V. Page Fortna, The Extraordinary Relationship Between Peacekeeping and Peace, *British Journal of Political Science*, 51. Jg., 4/2021, S. 1705–1722.

⁴ UN Doc. A/62/659-S/2008/39 v. 23.1.2008.

⁵ Caroline A. Hartzell/Matthew Hoddie, *Crafting Peace: Power-sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, University Park 2007.

⁶ UN Doc. S/2004/616 v. 23.8.2004.

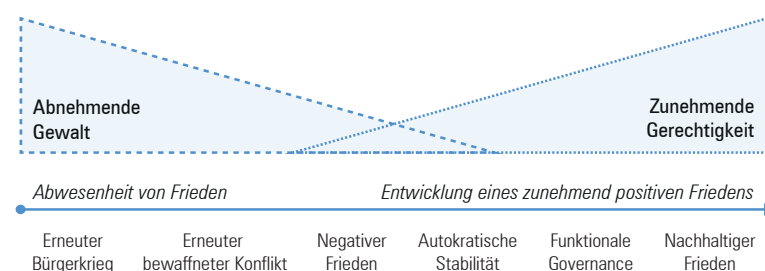
⁷ Susanne Buckley-Zistel, *Nach Krieg, Gewalt und Repression: Vom schwierigen Umgang mit der Vergangenheit*, Baden-Baden 2011.

haltigem Frieden führen, wurden 54 innerstaatliche Friedensprozesse zwischen den Jahren 1989 und 2018 mittels der vergleichenden Methode der qualitativen vergleichenden Analyse (Qualitative Comparative Analysis – QCA) analysiert.⁸ Die Messung des Erfolgs basiert dabei auf einer innovativen Skala für nachhaltigen Frieden, die Frieden entlang eines Kontinuums von abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit definiert. Damit nimmt dieser Beitrag Bezug auf aktuelle UN-Debatten zum nachhaltigen Frieden und geht über traditionelle negative Friedenskonzepte hinaus, die Frieden lediglich als Abwesenheit von Krieg und Gewalt verstehen (siehe Abbildung 1).⁹

Im Einklang mit ihrem zentralen Ziel, der Vermeidung eines Rückfalls in den Krieg, gilt Friedenskonsolidierung somit als erfolgreich, wenn sie zu nachhaltigem Frieden führt. Am positiven Ende dieses sechsstufigen Kontinuums ist nachhaltiger Frieden dann erreicht, wenn es keine bewaffnete Gewalt mehr gibt, Menschenrechte und politische Rechte gleichmäßig geachtet werden und es der Gesellschaft gelingt, eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung und die Gleichstellung der Geschlechter aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz dazu ist nachhaltiger Frieden am negativen Ende abwesend, was durch das Wiederaufflammen von Bürgerkriegen sowie die fehlende Achtung politischer und sozialer Rechte gekennzeichnet ist. Die Grauzone zwischen diesen beiden Polen umfasst Fälle, die durch negativen Frieden – das heißt keine Wiederholung des Konflikts – gekennzeichnet sind, in denen aber gleichzeitig politische und soziale Rechte häufig verletzt werden.

Auf Basis dieser Definition von nachhaltigem Frieden wurden 54 innerstaatliche Friedensprozesse mittels QCA dahingehend untersucht, inwiefern Kombinationen der vier friedensfördernden Maßnahmen hinreichend für die Erreichung von nachhaltigem Frieden sind. QCA konzentriert sich dabei auf das Aufzeigen ausdrücklicher Verbindungen zwischen erklärenden Bedingungen.¹⁰ Die vergleichende Analyse der vier Maßnahmen liefert zwei hinreichende Erklärungsmuster für erfolgreiche Friedenskonsolidierung beziehungsweise nachhaltigen Frieden: (1) Umfassendes internationales Engagement (INT) und ganzheitliche Maßnahmen der Übergangsjustiz (TJ) sowie (2) die Kombination von politischer Machtteilung (SHARE) und

Abbildung 1: Kontinuum des nachhaltigen Friedens



Quelle: eigene Darstellung.

umfassenden Reformen des Sicherheitssektors (SSR) (siehe Abbildung 2, S. 218).

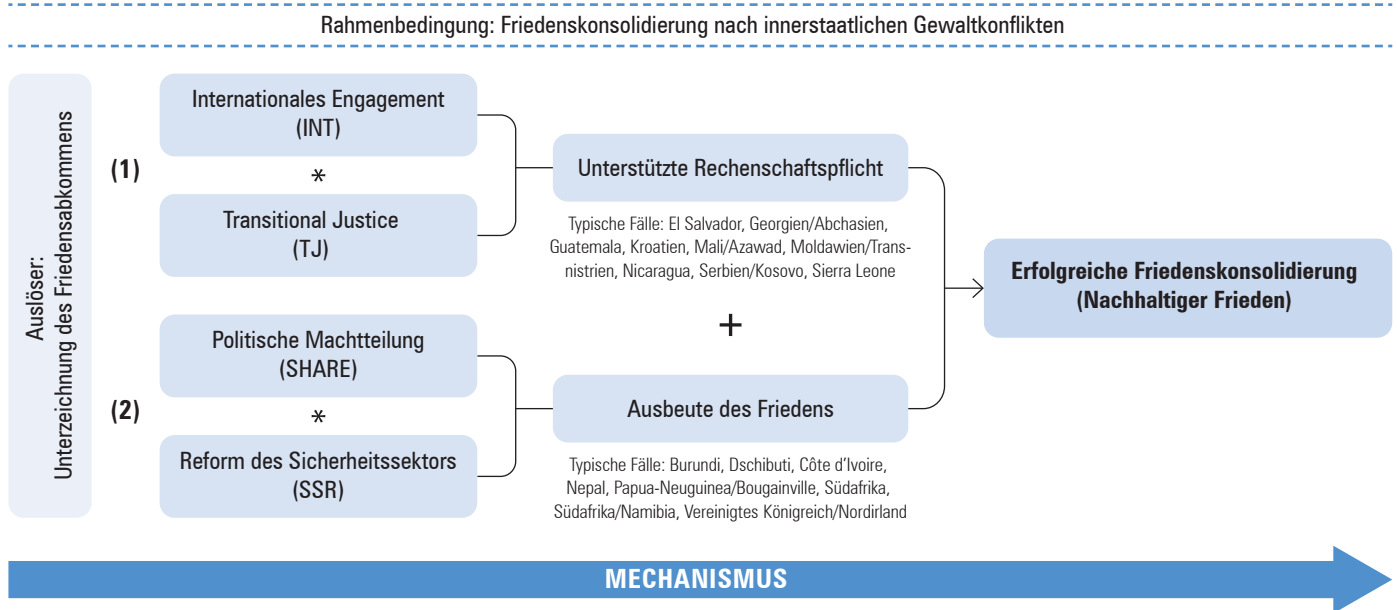
Diese zwei Kombinationen friedensfördernder Maßnahmen ergeben ein konsistentes und umfassendes Bild erfolgreicher Friedenskonsolidierung und können unter Rückgriff auf theoretische Konzepte als Handlungsempfehlungen für die erfolgreiche Gestaltung internationaler Friedenseinsätze beschrieben werden: erstens, der Ansatz der unterstützenden Rechenschaftspflicht für die Verbindung von umfassendem, internationalem Engagement und einem ganzheitlichen Ansatz für eine Übergangsjustiz sowie zweitens, der Ansatz der Ausbeute des Friedens für die Kombination von politischer Machtteilung und Reformen des Sicherheitssektors.

Der erste Weg zu nachhaltigem Frieden beinhaltet die internationale Unterstützung der Aufarbeitung früherer Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen. Dazu gehört die Kombination von internationalem Engagement in Form einer multidimensionalen Friedensmission sowie Maßnahmen der Übergangsjustiz. In diesem Pfad reicht ein gemeinsamer Fokus auf Sicherheitsgarantien und Gerechtigkeit aus, um nachhaltigen Frieden zu erzielen. Das Argument dieses Ansatzes beruht auf der Logik, dass in Nachkriegsgesellschaften Frieden nur dann aufrechterhalten werden kann, wenn das Land Unterstützung beim Schutz der Zivilbevölkerung und nationalen Versöhnungsprozessen erhält. Der Fokus auf Frieden ohne Gerechtigkeit würde dagegen nur zugrunde liegende Feindseligkeiten und Missstände innerhalb der Gesellschaften fördern, da sich die Opfer nicht anerkannt fühlen und die Täterschaft für begangene Gräueltaten

⁸ Der Datensatz enthält alle Friedensprozesse nach innerstaatlichen bewaffneten Konflikten, die zwischen den Jahren 1989 und 2018 mittels eines Friedensabkommens beendet wurden und wurde auf Basis des Uppsala-Konfliktprogramm (UCDP) zu bewaffneten Konflikten erstellt, siehe: ucdp.uu.se. Der Beobachtungszeitraum für die Messung des Erfolgs der Friedenskonsolidierung beträgt fünf Jahre nach Konfliktende.

⁹ UN-Dok. A/RES/70/262 v. 12.5.2016.

¹⁰ Carsten Q. Schneider/Claudius Wagemann, *Set-theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*, Cambridge 2012.

Abbildung 2: Muster erfolgreicher Friedenskonsolidierung (1989–2018)


Quelle: eigene Darstellung.

»politisch belohnt« wird.¹¹ Nach diesem Ansatz müssen internationale Friedenseinsätze, um erfolgreich zu sein, sowohl Sicherheit für die Bevölkerung bieten, als auch dazu beitragen, Gerechtigkeit für die in der Vergangenheit begangenen Gräueltaten herzustellen.

Das zweite Muster kann als Ausbeute des Friedens beschrieben werden und unterstreicht die Notwendigkeit, das nach einem Bürgerkrieg vorhandene Sicherheitsdilemma zu adressieren und den ehemaligen Konfliktparteien politische Vorteile aus dem Friedensabkommen zu verschaffen.¹² Politische Machtteilung und Reformen des Sicherheitssektors zielen darauf ab, die zentralen Konfliktparteien in das politische System zu integrieren, indem Anreize für die Aufrechterhaltung des Friedensabkommens geboten werden. In dieser Hinsicht erleichtert die Machtteilung den Übergang vom Bürgerkrieg zum Frieden, indem alle Seiten versichert werden, dass ihre Interessen in politischen Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden. Zudem ermöglicht sie Mitgliedern der Konfliktparteien, aus ihren neuen Positionen in der Übergangsregierung persönliche Vorteile zu ziehen und gleichzeitig den Übergang zu einer demokratischen Regierungsführung zu erleichtern. Neben der Wiederherstellung politischer Funktionen ist ein funktionierendes Sicherheitssystem, das die Sicherheit der Zivilbevölkerung gewährleistet und ehemalige Kämpfer von der Rückkehr in den Krieg

abhält, eine weitere Voraussetzung für die Schaffung nachhaltigen Friedens. Das Ziel von Reformen des Sicherheitssektors besteht daher darin, den Frieden durch Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung aller ehemaligen Kämpfer in die Zivilgesellschaft zu konsolidieren und so zu verhindern, dass sie zu einer erneuten Bedrohung für Frieden und Stabilität werden.

Unterstützende Rechenschaftspflicht in der Praxis

Der Friedensprozess nach dem Bürgerkrieg in Sierra Leone (1991–2002) beinhaltete starke internationale Unterstützung sowie mehrere Maßnahmen der Übergangsjustiz und stellt einen idealtypischen Fall für den Ansatz der unterstützten Rechenschaftspflicht dar. Das Friedensabkommen sah die Einrichtung einer multidimensionalen UN-Friedensmission vor, um den Friedensprozess glaubwürdig zu unterstützen. Mit Bezug auf die Frage der Rechenschaftspflicht einigten sich die Konfliktparteien auf die Etablierung einer Wahrheitskommission zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen. Später fügte die sierra-leonische Regierung noch die Einrichtung eines hybriden Kriegsverbrechertribunals sowie eines Reparationsprogramms hinzu. Aus der vergleichenden Analyse wissen wir nur, dass die Kombination dieser zwei

¹¹ Hurst Hannum, Peace Versus Justice, International Peacekeeping, 13. Jg., 4/2006, S. 585.

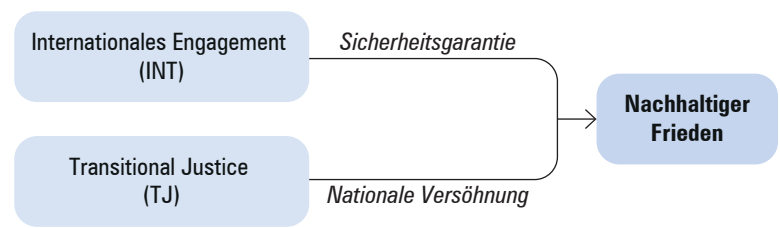
¹² Ian Clark, The Post-Cold War Order: The Spoils of Peace, Oxford 2001.

friedensfördernden Maßnahmen im Rahmen eines Ansatzes der unterstützten Rechenschaftspflicht zu nachhaltigem Frieden führt. Wir wissen jedoch nicht, wie dieser Mechanismus funktioniert beziehungsweise ob er aus mehreren aufeinander aufbauenden Schritten besteht. Empirische Belege zum Friedensprozess in Sierra Leone legen einen kombinierten und sich überschneidenden Mechanismus nahe, der sich auf die gleichzeitige Schaffung von Sicherheit und Gerechtigkeit konzentriert (siehe Abbildung 3).¹³

Nach Ende des Bürgerkriegs im Jahr 2002 umfasste die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone vier Schlüsselinitiativen: die Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone – UNAMSIL), die Wahrheits- und Versöhnungskommission, ein Reparationsprogramm sowie den Sondergerichtshof für Sierra Leone. Während sich die erste Maßnahme mit dem offensichtlichen Mangel an Sicherheit befasste, konzentrierten sich die letztgenannten Institutionen auf die Unterstützung der Opfer und sorgten für ein gewisses Maß an Gerechtigkeit. Der erste Mechanismus der Sicherheitsgarantien verbindet das internationale Engagement für den Friedensprozess mit der Herstellung von nachhaltigem Frieden durch die Schaffung eines sicheren Umfelds und die Unterstützung der Regierung bei der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols. Nach dreimaliger Anpassung des Mandats sowie der Truppenstärke war UNAMSIL als größte aktive UN-Friedensmission schließlich in der Lage, Patrouillen in allen Regionen des Landes durchzuführen und somit die Konfliktparteien davon zu überzeugen, dass sie ihre Ziele nicht durch weitere Gewalt erreichen konnten.¹⁴ UNAMSIL spielte zudem eine wichtige Rolle bei der Entwaffnung und Demobilisierung von über 45 000 Kämpfern sowie in der Ausbildung der Polizei und der Streitkräfte.¹⁵

Insgesamt führte der Mechanismus der Sicherheitsgarantien somit zu einem sicheren Umfeld und ermöglichte es den Akteuren, den parallelen Prozess der nationalen Versöhnung durch die Etablierung verschiedener Maßnahmen der Übergangsgerechtigkeit zu beginnen. Die Wahrheitskommission war von November 2002 bis Oktober 2004 tätig und versuchte, durch landesweite öffentliche Anhörungen, bei denen über 7100 Zeugenaussagen gesammelt wurden, sowie einen umfassenden Abschlussbericht und Empfehlungen an die Regierung, die

Abbildung 3: Mechanismus des Ansatzes der unterstützten Rechenschaftspflicht in Sierra Leone



Quelle: eigene Darstellung.

naionale Versöhnung zu fördern.¹⁶ Etwa zur gleichen Zeit unterzeichneten die Regierung Sierra Leones und die UN im Jahr 2002 einen Vertrag zur Einrichtung eines hybriden Sondergerichtshofs, der insgesamt 23 Anführer aller beteiligten Kriegsparteien für schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht anklagte und zu Gefängnisstrafen zwischen 15 und 52 Jahren verurteilte. Die dritte Maßnahme der Übergangsgerechtigkeit, das Reparationsprogramm für die Kriegsoffer, war eine Empfehlung der Wahrheitskommission. Zwischen den

Der Mechanismus der Sicherheitsgarantien ermöglichte den parallelen Prozess der nationalen Versöhnung.

Jahren 2008 und 2013 stellten der UN-Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund – PBF) sowie weitere Geldgeber insgesamt 8,5 Millionen US-Dollar für die Einrichtung eines Reparationsprogramms zur Verfügung. Allerdings wurden sowohl das Registrierungsverfahren, als auch die Umsetzung und Zuweisung der Mittel von zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert.¹⁷

Insgesamt liefert die Fallstudie von Sierra Leone Belege für den Ansatz der unterstützten Rechenschaftspflicht und seine Auswirkungen auf die Schaffung von nachhaltigem Frieden. Die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone stellt ein gutes Beispiel für die parallele Ausrichtung auf Sicherheit und Gerechtigkeit dar, um langfristige Stabilität

¹³ Julia Leib/Samantha Ruppel, The Dance of Peace and Justice, *International Peacekeeping*, 28. Jg., 5/2021, S. 783–812.

¹⁴ UN-Dok. S/RES/1289 v. 7.2.2000, S/RES/1299 v. 19.5.2000, S/RES/1346 v. 30.3.2001.

¹⁵ Sarah-Myriam Martin-Brûlé, Assessing Peace Operations' Mitigated Outcomes, *International Peacekeeping*, 19. Jg., 2/2012, S. 241.

¹⁶ Gearoid Millar, Expectations and Experiences of Peacebuilding in Sierra Leone, *International Peacekeeping*, 20. Jg., 2/2013, S. 191.

¹⁷ Eva Ottendörfer, The Fortunate Ones and the Ones Still Waiting: Reparations for War Victims in Sierra Leone, PRIF Report No. 129, Frankfurt am Main 2014.

und Versöhnung zu erreichen, zeigt aber auch die Herausforderungen auf, lokalen Erwartungen gerecht zu werden. Heute leben viele Opfer und Täter weiterhin in ihren Gemeinschaften zusammen, ohne dass ihnen wirklich Gerechtigkeit widerfahren ist. Zudem ist Sierra Leone nach wie vor in erheblichem Umfang von internationalen Gebern finanziert und in Bezug auf Frieden, Rechenschaftspflicht und Demokratie noch nicht gefestigt.¹⁸

Sicherheit und Gerechtigkeit zusammendenken

Die UN verfügen über verschiedene Optionen, um Friedensprozesse nach innerstaatlichen Konflikten zu unterstützen und einen Weg aus der Konfliktfalle zu ebnet. Hierbei spielen neben Friedensmissionen auch zivile Maßnahmen eine entscheidende Rolle für nachhaltigen Frieden, da sie den Aufbau demokratischer und sicherheitspolitischer Strukturen und die Wiederherstellung von Gerechtigkeit in Nachkriegsgesellschaften fördern. Die Ergebnisse haben jedoch gezeigt, dass es kein einheitliches und einfaches Rezept für erfolgreiche Friedenskonsolidierung gibt. Nachhaltiger Frieden ist vielmehr das Ergebnis zweier unterschiedlicher Ansätze, die bestimmte Erfolgsmodelle aufzeigen. Überraschend ist dabei, dass die alleinige Entsendung von Friedensmissionen noch kein ausschlaggebendes Kriterium für den Erfolg von Friedenskonsolidierung ist. Vielmehr steht der Ansatz der unterstützten Rechenschaftspflicht als empirisch relevantestes

Muster für die Notwendigkeit, umfassende friedensfördernde Maßnahmen durchzuführen, die sich auf die gleichzeitige Schaffung von Sicherheit und Gerechtigkeit in Postkonfliktsituationen konzentrieren. Die Integration dieser beiden institutionellen und sektoralen Ansätze in einer umfassenden Strategie der Friedenskonsolidierung scheint somit am erfolgversprechendsten für die Etablierung von nachhaltigem Frieden in Nachkriegsgesellschaften.

Schließlich lassen sich die Ergebnisse auch unmittelbar in der Praxis anwenden. Die Fallstudie zum Friedensprozess in Sierra Leone belegt die Bedeutung der unterstützten Rechenschaftspflicht und zeigt zugleich, dass die angemessene Mandatierung sowie die gleichzeitige Umsetzung unterschiedlicher friedensfördernder Maßnahmen eine bedeutende Rolle für erfolgreiche Friedenskonsolidierung spielt. So erscheint es sinnvoll, in Friedenseinsätzen von Beginn an die parallele Herstellung von Sicherheit und Gerechtigkeit mit der Einrichtung entsprechender Institutionen zu fördern. Während die desolate Sicherheitslage in ehemaligen Bürgerkriegsländern eine Priorisierung des Wiederaufbaus eines funktionierenden Sicherheitssektors vor der Bearbeitung von Fragen der Rechenschaftspflicht rechtfertigen könnte, können die dadurch weiterhin bestehenden Feindseligkeiten und Ressentiments ein Risiko für zukünftige Konflikte darstellen. Die UN müssen daher die doppelte Anforderung von Sicherheit und Gerechtigkeit in einem inklusiven Ansatz der Friedenskonsolidierung sorgfältig ausbalancieren, der zudem lokale Realitäten berücksichtigt. Regelmäßige Evaluierungen der lokalen Erwartungen an den Friedensprozess und der Maßnahmen, die er umfassen sollte, stellen eine Möglichkeit dar, den Ansatz der Friedenskonsolidierung an lokale Prozesse anzupassen. All dies bedarf in geografisch kleineren Ländern wie Sierra Leone natürlich deutlich weniger internationale Ressourcen für eine erfolgreiche Unterstützung des Friedensprozesses und schließt an das eingangs formulierte Dilemma an, dass die UN heute ohnehin bereits mit immer weniger Mitteln auf immer mehr Konfliktherde reagieren muss. Die in diesem Beitrag aufgezeigten Wege zu nachhaltigem Frieden setzen eine angemessene finanzielle Unterstützung des Friedensprozesses durch internationale Akteure voraus und machen somit zukünftig auch Priorisierungen im internationalen Engagement notwendig.

English Abstract

Dr. Julia Leib

Pathways to Sustainable Peace: Approaches for UN Peace Missions
pp. 215–220

International strategies to support peace processes often focus on civilian and military measures without knowing which components actually promote stable peace. A comparative analysis of 54 peace processes since 1989 reveals two sufficient paths and differentiated recommendations for action in the design of United Nations peace operations. In addition, the example of the peace process in Sierra Leone illustrates that appropriate mandating as well as the simultaneous implementation of different peacebuilding measures play a significant role in their success.

Keywords: Friedenssicherung / -missionen, Konflikt/Krieg, Nachhaltigkeit, Sierra Leone, Völkerrecht, peacekeeping / missions, conflict / war, sustainability, Sierra Leone, international law

¹⁸ Interview mit einem Mitarbeiter der National Electoral Commission for Sierra Leone (ECSL), Freetown, 8.2.2019.

Die Agenda 2030 zur Halbzeit: Bilanz und nächste Schritte

Die Halbzeitbilanz der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) fällt enttäuschend aus. Um sie wiederzubeleben, müssen die Verbindlichkeit der Ziele, das Eigeninteresse der beteiligten Akteure hinsichtlich ihrer Umsetzung und die Legitimität der Nachhaltigkeitsagenda gestärkt werden.



Foto: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Felicitas Fritzsche

ist Doktorandin an der Universität Stockholm im Projekt ›Transform 2030‹ zu UN-Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung.

✉ felicitas.fritzsche@statsvet.su.se



Foto: Université Catholique de Lille

Dr. Sabine Weiland

ist Associate Professor für Politikwissenschaft an der Université Catholique de Lille in Frankreich und arbeitet zu den Themen der Nachhaltigkeitsgovernance und -transformation.

✉ sabine.weiland@univ-catholille.fr

gar rückläufig und nur etwa 15 Prozent werden aktuell erreicht – so die Bilanz des UN-Generalsekretärs António Guterres in seinem Fortschrittsbericht zur Halbzeit der Umsetzung.³ Zum diesjährigen SDG-Gipfel überschlugen sich deshalb die politischen Stimmen, die dringenden Handlungsbedarf anmahnen, und die Staatengemeinschaft wurde wie im Mannschaftssport auf eine »zweite Halbzeit« eingeschworen.⁴

Bildhafte und emotionale Appelle sind wichtig, um politische und mediale Signale zu senden. Aber globale Nachhaltigkeitspolitik ist kein Spiel. Wo stehen wir also global und in Deutschland zur Halbzeit der Agenda 2030? Und wie soll mit dem fehlenden Fortschritt bei der Zielerreichung umgegangen werden? Was folgt in der Zeit nach dem Jahr 2030? Konkrete Maßnahmen für die zweite Halbzeit der Umsetzung müssen aus unserer Sicht im Fokus stehen. Ein langer Atem auch über das Jahr 2030 hinaus wird erforderlich sein.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und ihre 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), die die UN-Mitgliedstaaten im Jahr 2015 beschlossen haben, sollten einen Aktionsplan für die ›Transformation unserer Welt‹ darstellen.¹ Anfänglich war die Begeisterung über die universelle und inklusive Agenda groß.² Acht Jahre später, anlässlich der Halbzeitbilanz zum SDG-Gipfel im September 2023 folgte bei vielen die Ernüchterung. Bei etwa 50 Prozent der Zielvorgaben ist der globale Fortschritt schwach und unzureichend, bei 30 Prozent ist er zum Stillstand gekommen oder so-

Wo stehen wir global zur Halbzeit der Agenda 2030?

Die Agenda 2030 und ihre 17 SDGs wurden in 169 Unterzielen operationalisiert und mit Hilfe von über 240 Indikatoren messbar gemacht. Dies sollte die Umsetzung der Agenda ermöglichen. In der Praxis gab es jedoch sowohl Schwierigkeiten bei der Messung als auch politische Versuche einer Verwässerung der breitgefassten Ziele.⁵ Zu 77 Indikatoren fehlen aussagekräftige Landesdaten und

¹ UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015; siehe dazu auch Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN), Ziele für eine bessere Welt, 68. Jg., 5/2020, zeitschrift-vereinte-nationen.de/suche/zvn/heft/vereinte-nationen-heft-52020

² Macharia Kamau/Pamela Chasek/David O'Connor, Transforming Multilateral Diplomacy, New York 2018.

³ United Nations, The Sustainable Development Goals Report Special Edition, New York 2023, S. 11.

⁴ Summary of the 2023 Session of the High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), Earth Negotiations Bulletin, New York 2023.

⁵ Sakiko Fukuda-Parr/Desmond McNeill, Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs: Introduction to Special Issue, Global Policy, 10. Jg., S1/2019, S. 5–15.

bei sechs eine klare Methode.⁶ Bei einer Bilanzierung müssen die Verfügbarkeit und die politische Dimension von Daten und Messbarkeit also bedacht werden. Trotzdem kann eine Bilanz dieser Indikatoren einen ersten Überblick der Umsetzung zur Halbzeit geben. Sowohl der UN-Generalsekretär als auch die unabhängigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Weltnachhaltigkeitsberichts 2023 (Global Sustainable Development Report – GSDR) heben die bisher negative Bilanz der globalen Umsetzung hervor. Lediglich klar abgrenzbare technische Indikatoren – etwa 9.c.1 zum Anteil der Bevölkerung, der durch ein Mobilfunknetz abgedeckt ist – könnten aktuell erreicht werden. Ziele, die soziale und ökologische Themen betreffen, wie die Bekämpfung extremer Armut, Ernährungssicherheit, globale Produktions- und Konsummuster oder Kohlenstoffdioxid-Emissionsminderungen, verzeichnen keine Fortschritte oder sind gar rückläufig.⁷ Auch in Deutschland werden viele Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nach derzeitigem Stand nicht erreicht.⁸ Im

dels. Allerdings war der Fortschritt bereits vor der Pandemie schleppend, wie die Indikatoren zur Ernährungssicherheit und die Geschwindigkeit der Armutsbekämpfung zeigen.¹⁰ Die Pandemie hat den finanzpolitischen Spielraum vor allem für Entwicklungsländer nochmals erheblich eingeschränkt.¹¹ Während also multiple Krisen die Lage noch verschlechtern und insbesondere die Ärmsten und Marginalisierten treffen, ist eine ehrliche Bilanz von Verfehlungen und strukturellen Schwachstellen auch für die Periode vor den Krisen wichtig.

Dabei kann auch das Hochrangige Politische Forum über Nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) helfen. Dieses **intergouvernementale Gremium überprüft alljährlich die nationale und thematische Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs.**¹² Seit dem Jahr 2015 haben 188 Staaten einen oder mehrere freiwillige Staatenberichte (Voluntary National Reviews – VNRs) im Rahmen des HLPF präsentiert. Das macht die freiwillige Berichterstattung quantitativ zu einem großen Erfolg. Auch qualitativ hat sich die Berichterstattung im Laufe der Zeit verbessert, wenngleich ein offener Austausch zu transformativen Maßnahmen in Richtung Nachhaltigkeit noch aussteht. Die VNRs beruhen auf Freiwilligkeit und werden oft zur bloßen politischen Kommunikation genutzt.¹³ Unterdessen bleibt auch das HLPF nicht unberührt von der allgemeinen Krisenstimmung sowie aktuellen geopolitischen Bruchlinien. In den Verhandlungen zur jährlichen politischen Abschlusserklärung ist die Bewahrung der Integrität der Agenda 2030 mittlerweile des vorrangigen Ziel. Ambitionierte Reformen des HLPF, die der Umsetzung der Agenda zusätzlichen Schub hätten geben können, waren in den vergangenen Jahren kaum möglich. Alte Zielkonflikte, besonders zwischen der ökologischen und ökonomischen **Dimension der Nachhaltigkeit**, treten wieder verstärkt in Erscheinung.¹⁴ Gleichzeitig wirbt China auch in Bezug auf die Agenda 2030 und die SDGs zunehmend offensiver mit einem alternativen Entwicklungsmodell.¹⁵

Ziele, die soziale und ökologische Themen betreffen, verzeichnen keine Fortschritte oder sind gar rückläufig.

›Spillover‹-Index des Netzwerks ›Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung‹ (Sustainable Development Solutions Network – SDSN), der die globalen Auswirkungen von Konsum-, Produktions- und Handelsmustern sowie des Finanzmarkts misst (sogenannte Übertragungs- oder ›Spillover‹-Effekte), belegt Deutschland Platz 144 von 166.⁹

Als Grund für den mangelnden Fortschritt nennen Staaten wie Fachleute oft die Vielzahl neuer, globaler Krisen wie die COVID-19-Pandemie, die Invasion Russlands in die Ukraine oder die zunehmenden Auswirkungen des globalen Klimawan-

⁶ UN Stats, IAEG-SDGs, Tier Classification for Global SDG Indicators, unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/

⁷ Independent Group of Scientists, Global Sustainable Development Report 2023 – Advance Unedited Version, New York 2023.

⁸ LAG 21, Netzwerk Nachhaltigkeit NRW, www.lag21.de/aktuelles/details/indikatorenbericht-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2022/

⁹ Jeffrey D. Sachs et al., Sustainable Development Report 2023, Paris 2023.

¹⁰ United Nations, The Sustainable Development Goals Report Special Edition, New York 2023, S. 12–15.

¹¹ United Nations, Financing for Sustainable Development Report 2023, New York 2023.

¹² UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015, Para. 82.

¹³ Marianne Beisheim (Ed.), Country-level Politics Around the SDGs, SWP Research Paper 7, Berlin 2023.

¹⁴ Marianne Beisheim, Konflikte in Verhandlungen zu UN-Reformen, SWP-Studie 22, Berlin 2022.

¹⁵ Nadine Godehardt, China: Xi Jinping's Global Community of Development, in: Beisheim (Ed.), Country-level Politics around the SDGs, a.a.O.

(Anm. 13), S. 29–33.

Fortschritte bei der Agenda 2030 und den SDGs sind aber auch von Umsetzungsbemühungen nicht-staatlicher Akteure geprägt. Die Agenda sieht Multi-Akteurspartnerschaften als wichtigen Baustein bei der Umsetzung der SDGs vor. Die Anzahl der bei den UN registrierten globalen Partnerschaften und Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung ist mit heute mehr als 7000 Registrierungen auf der UN-Plattform deutlich gestiegen. Viele davon sind allerdings wenig formell, verfügen nicht einmal über eine Webseite, und nur eine kleine Anzahl wird den institutionellen Anforderungen an eine Multi-Akteurspartnerschaft über verschiedene SDGs hinweg gerecht, etwa bei der Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure oder durch konkrete Steuerungsbemühungen.¹⁶ Gleichzeitig ist die Lokalisierung der Agenda 2030 und der SDGs – ihre Umsetzung auf den unteren Governance-Ebenen – ein großer Erfolg, wie die ursprünglich nicht mandatierten, aber informell bis heute fast 150 entstandenen freiwilligen lokalen Berichte (Voluntary Local Reviews – VLRs) beim HLPF zeigen.¹⁷ Alles in allem lässt sich aus wissenschaftlicher Sicht jedoch bilanzieren, dass zum aktuellen Stand die diskursiven Effekte der Agenda 2030 und der SDGs überwiegen, wohingegen tiefergehende normative und institutionelle Veränderungen in Richtung nachhaltiger Entwicklung seltener sind.¹⁸

Ist die Agenda 2030 gescheitert?

Die Agenda 2030 und die SDGs geben neue Ziele und Prinzipien für Regierungen und nichtstaatliche Akteure vor, sie sind allerdings völkerrechtlich nicht bindend. Der Steuerungsansatz über Ziele (»Governing through Goals«)¹⁹ soll wie eine politische Kampagne vor allem über Motivation, also die Ziele selbst wirken. Die SDGs wurden bewusst breit formuliert, um eine Einigung möglich zu machen. Sie gleichen damit Absichtserklärungen, die in der Folge mit vielen Freiheiten auf den verschiedenen Governance-Ebenen umgesetzt werden können. Dabei handelt es sich um komplexe Transformationsprozesse, die Prioritätensetzungen und

Aushandlungen erfordern. Im nationalen Raum kann das Regieren mit Hilfe von Absichtserklärungen durchaus mobilisierende und konsensbildende Auswirkungen haben. Gleichzeitig bringt der Ansatz des Regierens über Ziele auch Risiken mit sich: Rechenschaftspflichten und Verantwortung sind diffus, Ziele können als Ersatz für konkrete Maßnahmen genutzt oder manipuliert werden, während wiederholte Misserfolge zu Ermüdung führen können.²⁰ Im Hinblick auf die ernüchternde Halbbilanz der Agenda 2030 sollten staatliche und nichtstaatliche Akteure diesen Risiken durch formelle und informelle Maßnahmen entgegenwirken. Die Literatur der Internationalen Beziehungen kennt dabei drei Mechanismen zur sozialen Kontrolle: Zwang, Eigeninteresse und Legitimität.²¹

Die SDGs sollen wie eine politische Kampagne vor allem über Motivation wirken.

Erstens: Der Mechanismus des Zwangs im Umgang mit Zielverfehlungen, zum Beispiel in Form von Sanktionen, ist im Rahmen der Agenda 2030 und der SDGs nicht machbar. Um Sanktionen näher zu kommen, könnten Rechenschaftspflichten gestärkt werden, etwa bei der freiwilligen Berichterstattung durch die VNRs. Während der Reformdiskussionen zum HLPF im Jahr 2021 stieß eine Stärkung der VNRs allerdings auf Widerstand unter den UN-Mitgliedstaaten.²² Ein gewisses Maß an politischer Umstrittenheit kann indes den Einfluss von internationalen Sekretariaten und Bürokraten erhöhen.²³ »Koalitionen der Willigen« könnten diesen Spielraum erkennen und aktuelle politische Initiativen rund um nationale Transformationspläne zu einer formellen oder informellen Stärkung der Berichterstattung nutzen. Der UN-Generalsekretär rief im Hinblick auf den SDG-Gipfel im September 2023 dazu auf, klare Umset-

¹⁶ Oscar Widerberg et al., Multi-stakeholder Partnerships for the SDGs: Is the »Next Generation« fit for Purpose?, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 23. Jg., 2023, S. 165–171, hier: S. 168.

¹⁷ UN DESA, Implementing the SDGs: Strengthening the Voluntary National Reviews (VNRs), CDP Background Paper No. 56, New York 2023, S. 4.

¹⁸ Biermann et al., Scientific Evidence on the Political Impact of the Sustainable Development Goals, Nature Sustainability, 5. Jg., 2022, S. 795–800.

¹⁹ Norichika Kanie/Frank Biermann, Governing Through Goals. Sustainable Development Goals as Governance Innovation, Cambridge, MA/London 2017.

²⁰ Finnemore/Michelle Jurkovich, The Politics of Aspiration, International Studies Quarterly, 64. Jg., 4/2020, S. 764–767.

²¹ Ian Hurd, Legitimacy and Authority in International Politics, International Organization, 53. Jg., 2/1999, S. 379–408.

²² Beisheim, Konflikte in Verhandlungen zu UN-Reformen, a.a.O. (Anm. 14).

²³ Michael W. Bauer/Jörn Ege/Nora Wagner, Conditions of Influence Policy – Effects of IPA Autonomy in Comparative Perspective, in: Christoph Knill/Yves Steinebach, International Public Administrations in Global Public Policy, London 2022, S. 31–51.

zungspläne mitzubringen. Der GSDR 2023 hat zu nationalen Plänen für eine beschleunigte und transformative Umsetzung aufgerufen.²⁴ Deutschland setzt sich bereits für eine Entwicklung dieser Pläne bis zum HLPF im Jahr 2024 ein.²⁵ Es wäre wichtig, diese Pläne mit einer stärkeren Rechenschaftspflicht zu verbinden, und auch das HLPF und der UN-Zukunftsgipfel im Jahr 2024 könnten dies voranbringen. So könnten aktuelle politische Initiativen zu stärkeren VNRs 2.0 führen.²⁶

Um weiteren Druck aufzubauen, könnten auch Partnerschaften und nichtstaatliche Umsetzungsinitiativen in eine gestärkte Rechenschaftspflicht einbezogen werden. Sie sind dazu aufgerufen, ihre Maßnahmen auf der für den SDG-Gipfel 2023 geschaffenen Plattform zu registrieren.²⁷ Darüber hinaus rief UN-Generalsekretär Guterres die Gruppe der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (United Nations Sustainable Development Group – UNSDG) zur Vorstellung von Initiativen mit hoher Wirkung beim SDG-Gipfel 2023 auf,²⁸ die Aktionen anderswo inspirieren könnten. Dabei ist allerdings unklar, wie die dafür eingerichtete Plattform die Initiativen zur Rechen-

Zweitens: Was den Mechanismus des Eigeninteresses betrifft, wird von Fachleuten immer wieder der mangelnde politische Wille bei der Umsetzung kritisiert. Innerstaatliche Faktoren und Pfadabhängigkeiten spielen hierbei eine entscheidende Rolle.³⁰ Um gegenzusteuern, müssten politische Prioritäten und Abwägungen inklusiver ausgehandelt und abgewogen werden. Die globale Berichterstattung und der nachfolgende Austausch sollte sich auch auf die Gestaltung dieser Aushandlungsprozesse konzentrieren. Es muss stärker im Fokus stehen, warum die aktive und inklusive Gestaltung von Transformationsprozessen im nationalen Interesse von Staaten ist. Die lokale Ebene kann hier wichtige Impulse geben. Die entsprechenden Dynamiken sollten sowohl von der Wissenschaft als auch durch zivilgesellschaftliche Akteure stärker beleuchtet und offengelegt werden – mit dem Ziel, den Druck auf die Regierungen aufrechtzuerhalten.

Drittens: Eine beschleunigte Umsetzung der Agenda 2030 könnte auch über den dritten Mechanismus der sozialen Kontrolle, die Legitimität erreicht werden. Dazu müssen vor allem die Prinzipien der Agenda stärker mit Leben und Maßnahmen gefüllt werden. Staaten sollten das Prinzip ›niemanden zurückzulassen‹ (›leave no one behind‹) verstärkt in nationale und globale Bemühungen integrieren, und zivilgesellschaftliche Akteure sie diesbezüglich zur Rechenschaft ziehen. Dabei spielen menschenrechtliche Verpflichtungen eine wichtige Rolle.³¹ Eine integrative Umsetzung der Agenda 2030 darf sich des Weiteren nicht nur auf Synergien konzentrieren, sondern muss auch Zielkonflikte erkennen und sie politisch aushandeln. Der GSDR 2023 schlägt hierfür eine Reihe von Ansatzpunkten vor. Insbesondere die Mittel zur Umsetzung sollten stärker in den Fokus gerückt werden. Staaten könnten dabei unter anderem die Forderungen des UN-Generalsekretärs nach einem SDG-Stimulus von 500 Milliarden US-Dollar jährlich sowie nach einer Reform des internationalen Finanzsystems aufgreifen.³² Die Glaubwürdigkeit und Integrität der Agenda 2030 und der SDGs zu erhalten und eine zunehmende Ermüdung zu verhindern, ist gegenwärtig das oberste Ziel. Bei den

Die Glaubwürdigkeit und Integrität der Agenda 2030 und der SDGs zu erhalten, ist gegenwärtig das oberste Ziel.

schaft ziehen und ihre Wirksamkeit überprüfen soll. Bereits im Rahmen des SDG-Gipfels im Jahr 2019 wurden über 430 ›Beschleunigungsmaßnahmen‹ (acceleration actions) registriert,²⁹ aber eine Überprüfung fehlte. Hier könnten UN-Mitgliedstaaten das Sekretariat mit einem stärkeren Mandat und mehr Ressourcen unterstützen, um – ähnlich wie seit kurzer Zeit im Klimabereich – verkündete Maßnahmen und Partnerschaften stärker nachzuhalten.

²⁴ UN Doc. ECOSOC/7139 v. 17.7.2023.

²⁵ Bundesregierung, Internationale Verantwortung und Zusammenarbeit – Herausforderungen und Wege der Transformation, Berlin 2023, S. 4.

²⁶ Implementing the SDGs: Strengthening the Voluntary National Reviews (VNRs), a.a.O. (Anm. 17).

²⁷ UN DESA, SDG Summit Acceleration and Accountability Platform, sdgs.un.org/SDGSummitActions

²⁸ UN DESA, Bringing SDG Solutions to Scale, sdgs.un.org/SDGSummitActions/HII

²⁹ UN DESA, SDG Acceleration Actions, sdgs.un.org/partnerships/action-networks/acceleration-actions

³⁰ Beisheim (Ed.), Country-level Politics around the SDGs, a.a.O. (Anm. 13).

³¹ Magdalena Bexell/Thomas Hickmann/Andrea Schapper, Strengthening the Sustainable Development Goals Through Integration with Human Rights, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 23. Jg., 2023, S. 133–139, hier: S. 137.

³² UN Digital Library, United Nations Secretary-General's SDG Stimulus to Deliver Agenda 2030, digitallibrary.un.org/record/4005810

weichen Zielvorgaben kann Legitimität entscheidend für ihre weitere Umsetzung sein.³³ Versuche, die Agenda 2030 und die SDGs zu untergraben, wie es im Rahmen der Reformdiskussionen zum HLPF zum Beispiel in Form von Ausschlussforderungen nichtstaatlicher Akteure zu beobachten war, sollte daher entschieden entgegengetreten werden.

Was kommt nach 2030?

Nach dem Spiel ist vor dem Spiel, und das gilt für einige Beobachtende auch schon zur Halbzeit der Umsetzung der Agenda 2030. In wissenschaftlichen Diskussionen geht es immer öfter auch um die Frage, was nach dem Jahr 2030 im globalen Nachhaltigkeitsprozess kommt.³⁴ Sollten die Agenda 2030 und die SDGs überarbeitet oder grundlegend neu gedacht werden? Einige Stimmen fordern Vorschläge für eine Post-2030-Utopie.³⁵ Erste kreative Vorschläge für Ziele einer globalen Nachhaltigkeitspolitik bis zum Jahr 2050 werden entwickelt.³⁶ Auch eine stärkere Verbindlichkeit einzelner Ziele wird immer wieder vorgeschlagen, wie sie zum Beispiel im Rahmen des globalen Meeresschutzabkommens oder der Diskussion über ein globales Plastikabkommen bereits der Fall ist. Andere Stimmen äußern **pragmatische Sorgen um die geopolitische Umsetzbarkeit** einer neu zu verhandelnden Agenda. Sie schlagen daher nur die teilweise Erneuerung einiger abgelaufener Ziele wie zum Beispiel zur Biodiversität vor. Stimmen, die eine Weiterführung der Agenda 2030 und der SDGs in Betracht ziehen, betonen, dass ihre Verankerung in nationalen Aktionsplänen und Strategien viel Zeit und Ressourcen benötigt hat. Eine vollkommen neue Agenda könnte daher staatliche und nichtstaatliche Akteure von der Fortsetzung ihrer Bemühungen bis zum Jahr 2030 abschrecken und diskursive und andere Errungenschaften wieder infrage stellen. Unabhängig davon ist die Einbindung gesellschaftlicher Akteure auf dem Weg bis zum Jahr 2030 und für die Zeit danach entscheidend.³⁷

Insbesondere ist es wichtig, dass sich auch nichtstaatliche Akteure frühzeitig Gedanken über die Zeit nach dem Jahr 2030 machen und ihre politischen Forderungen entsprechend koordinieren. Ein

interner Austausch und eine zunehmende Vernetzung zum Thema scheinen daher bereits jetzt sinnvoll. Gleichzeitig sollte dies nicht von der tatsächlichen Umsetzung und dem Druck auf Regierende ablenken. Diese sollten nicht aus der Pflicht entlassen werden, die Agenda 2030 und die SDGs so weit wie möglich umzusetzen. In der Arbeit und externen Kommunikation sowohl staatlicher als auch nichtstaatlicher Akteure sollten daher die Aktivitäten bis zum Jahr 2030 im Fokus stehen. Die Akteure könnten die zweite Halbzeit sinnvoll für lokale Umsetzung (zum Beispiel in Städten), in der Transformationsprozesse ausgehandelt und konkret in Gang gebracht werden, nutzen. Deutschland kann hier mit seiner im Jahr 2024 zu überarbeitenden Nachhaltigkeitsstrategie und dem für das Jahr 2025 geplanten VNR beim HLPF mit gutem Beispiel vorangehen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern der SDG-Gipfel mit seinen breiten Beschlüssen Spielräume für Koalitionen der Willigen eröffnen kann. Der UN-Zukunftsgipfel und auch das HLPF im kommenden Jahr sowie Reformdiskussionen zur internationalen Finanzarchitektur müssen genutzt werden, um diese Beschlüsse weiter mit Leben zu füllen und zu überprüfen. Der Druck zivilgesellschaftlicher Akteure und von Vorreitern unter den Staaten spielen hierbei eine entscheidende Rolle.

English Abstract

Felicitas Fritzsche · Sabine Weiland

The 2030 Agenda at Midterm: Taking Stock and Next Steps
pp. 221–225

The mid-term review of the 2030 Agenda and the 17 Global Sustainable Development Goals (SDGs) is rather disappointing. For many of the goals and targets, global progress is weak and insufficient, or is even declining. To revive the commitment to the SDGs, political actors must see it in their self-interest to implement SDG goals. Additionally, the legitimacy of the 2030 Agenda and the SDGs must be further strengthened. The focus should be on concrete measures that can set transformations in motion. The 2023 SDG Summit and the Summit of the Future in 2024 can lay an important foundation for this.

Keywords: Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Entwicklungsziele/SDGs, Gipfeltreffen, 2030 Agenda for Sustainable Development, development goals/SDGs, summits

³³ Sylvia I. Karlsson-Vinkhuyzen/Antto Vihma, Comparing the Legitimacy and Effectiveness of Global Hard and Soft Law: An Analytical Framework, *Regulation & Governance*, 3. Jg., 4/2009, S. 400–420, hier: S. 414.

³⁴ Yixian Sun et al., Reporting from the Workshop: What is the Future of the Sustainable Development Goals to and Beyond 2030?, *Earth System Governance*, 5.6.2023, www.earthsystemgovernance.org/news/what-is-the-future-of-the-sustainable-development-goals-to-and-beyond-2030/

³⁵ Julia Schöneberg/Mia Kristin Häckl, It is Time to Abandon »Development« Goals and Demand a Post-2030 Utopia, *European Association of Development Research and Training Institutes (EADI Blog)*, 11.08.2020, www.developmentresearch.eu/?p=762

³⁶ Futerra, The Awesome Anthropocene Goals, wearefuterra.com/thinks/the-awesome-anthropocene-goals

³⁷ Prajal Pradhan, A Threefold Approach to Rescue the 2030 Agenda from Failing, *National Science Review*, 10. Jg., 7/2023, doi.org/10.1093/nsr/nwad015

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär | Bericht für die 78. Tagung

- Globale Spaltung und erhöhtes nukleares Risiko
- Durchbrüche im Kampf gegen Klimawandel
- Erster Weltkongress der Opfer des Terrorismus

Der siebte **Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen** von UN-Generalsekretär António Guterres lenkt den Blick auf Brennpunkthemen jenseits der COVID-19-Pandemie: Bildung, Menschenrechte, Klimawandel, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und das stark gestiegene »geopolitische Misstrauen und Konkurrenzdenken« (Abs. 3) zählt er mit zu den Krisen, die entschlossenes Handeln erfordern (Abs. 5).

In diesem Berichtsjahr erhalten all jene Maßnahmen vergleichsweise weiten Raum, die der Stagnation und teils sogar rückläufigen Entwicklung bei der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) entgegenwirken sollen (Abs. 35). Großen Wert legt er dabei auf einen Stimulus für diese Ziele, der Neuinvestitionen in Höhe von 500 Milliarden US-Dollar generieren soll (Abs. 48). Guterres lobte die Zusage von 133 Staaten, ihre Bildungssysteme zu modernisieren und Technologien für die Bildung von Mädchen einzusetzen (Abs. 40). Bei der Bewältigung der globalen »Dreifachkrise des Klimawandels, der Umweltverschmutzung und des Verlusts an biologischer Vielfalt« verkündet er gleich mehrere »Durchbrüche«, beginnend mit

dem globalen Biodiversitätsrahmen (Abs. 43). Die 27. UN-Klimakonferenz (Conference of the Parties – COP-27) im ägyptischen Scharm El-Scheich erbrachte eine »historische Vereinbarung« über einen Fonds zur Kompensation von klimawandelbedingten Schäden und Verlusten (Abs. 58).

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die globalen Spaltungen zwischen Mitgliedstaaten verstärkt, konstatiert der Generalsekretär besorgt (Abs. 75). Mittels der zwölf Friedenssicherungseinsätze, 41 Besonderen Politischen Missionen (Special Political Missions – SPMs) und Büros haben die UN zu Waffenruhen und politische Lösungen unter anderem in Abyei, Jemen, Kolumbien, Libanon, Libyen und in der Zentralafrikanischen Republik beigetragen (Abs. 77). Begleitend wurden Initiativen zur Bekämpfung von Fehlinformationen, Desinformation und Hetze gestartet (Abs. 81) und vermehrt digitale Technologien eingesetzt (Abs. 83).

Im Zuge der Beendigung der Maßnahmen gegen COVID-19 verstärkten die UN-Menschenrechtsorgane ihre Tätigkeiten: Der Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) kam zu Sondertagungen zur Lage in der Ukraine und in Iran zusammen (Abs. 111).

Der Ausbau der UN-eigenen Analysefähigkeiten zeigte laut Guterres Erfolge: So konnte im Entwicklungsbereich die Datenlage über Diskriminierung, zivile Todesopfer in Konflikten sowie über Verschwindenlassen und Tötungen von Personen verbessert werden (Abs. 112).

Im Jahr 2022 erhielten 160 Millionen Menschen in akuter Not Hilfe und Schutz. Eine Rekordsumme von 30 Milliarden US-Dollar sei für humanitäre Hilfe aufgebracht worden, die dennoch 40 Prozent unter der Zielmarke von 52 Milliarden US-Dollar läge, moniert Guterres (Abs. 119).

Neben wachsenden globalen Spannungen, aktiven Konflikten und stetig steigenden Militärausgaben sorgt sich Guterres über das erhöhte Risiko durch Kern- und andere Massenvernichtungswaffen (Abs. 133).

Der erste Weltkongress der Opfer des Terrorismus in New York war in den Augen des Generalsekretärs ein »wichtiger Meilenstein« in Anerkennung der Bedeutung opferzentrierter Ansätze (Abs. 149).

Die interne UN-Managementreform zielt grundsätzlich auf die Straffung politischer Vorgaben und Verfahren ab (Abs. 158), etwa bei Personaleinstellungen. Geschlechterparität soll laut Aussage von Guterres bis zum Jahr 2028 nunmehr auch in der Gesamtheit erreicht werden (auf Führungsebene bereits seit dem Jahr 2020).

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Bericht des Generalsekretärs für die 77. Generalversammlung, VN, 5/2022, S. 225, fort.)

Politik und Sicherheit

Abrüstungskonferenz | Tagungen 2020, 2021 und 2022

- Paralyse in den Abrüstungsverhandlungen dauert an
- Konflikte zwischen den Großmächten
- Einrichtung von fünf informellen Arbeitsgruppen

Auch in den Jahren 2020 bis 2022 konnten sich die 65 Mitgliedstaaten der **Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD)** nicht auf die Aufnahme von Rüstungskontrollverhandlungen einigen. Seit dem Abschluss der Verhandlungen über den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT) im Jahr 1996 finden in der CD keine Abrüstungsverhandlungen mehr statt. Die sich verschärfenden Konflikte zwischen den Großmächten schlagen zunehmend auf die multilaterale Rüstungskontrolle insgesamt durch.

Kernauftrag bleibt unerfüllt

Die CD bleibt damit in erster Linie ein Forum zur Diskussion relevanter Abrüstungsthemen, ohne dass die Abrüstungskonferenz ihren Kernauftrag, neue Rüstungsbegrenzungen zu verhandeln, erfüllen kann. Diese fortdauernde Paralyse wiegt umso schwerer, als in vielen anderen multilateralen Abrüstungsforen die Konsensfindung vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine ebenfalls schwieriger geworden ist.

Auch die COVID-19-Pandemie erschwerte die Arbeit der CD im Berichtszeitraum. Im Laufe des Jahres 2020 wechselte die CD in hybride und virtuelle Tagungsformate. Immerhin diskutierten die Mitglieder auch Themen, die bis dahin nicht auf der Tagesordnung gestanden hatten. So fand etwa am 3. Juli 2020 eine virtuelle Sitzung mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung statt, die die Folgen der Pandemie für das Verhältnis von Abrüstung und Sicherheit zum Thema hatte.

Im Berichtszeitraum gelang es den CD-Mitgliedern in den jeweils drei jährli-

chen Sitzungsperioden erneut nicht einmal, sich auf ein Arbeitsprogramm zu einigen. Ein solches Einverständnis ist aber Voraussetzung für die Aufnahme neuer Abrüstungsverhandlungen. Stattdessen diskutieren die Genfer Diplomtinnen und Diplomaten seit Jahren auf der Grundlage einer im wesentlichen unveränderten Tagesordnung eine Reihe allgemeiner Abrüstungsthemen.

Am 22. Februar 2022, also zwei Tage vor der russischen Invasion der Ukraine, einigten sich die Mitgliedstaaten immerhin auf die Einrichtung von fünf informellen Arbeitsgruppen (subsidiary bodies) zu auf der Tagesordnung stehenden Abrüstungsthemen, nämlich erstens nukleare Abrüstung; zweitens Schritte zur Verhinderung eines Nuklearkriegs; drittens Maßnahmen zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltall; viertens negative nukleare Sicherheitsgarantien sowie fünftens zu den übrigen Themen wie etwa neuartige Massenvernichtungswaffen, ein umfassendes Abrüstungsprogramm und Transparenzmaßnahmen.

Trotz der zunehmenden Polarisierung und des schärfer werdenden Tons in der CD seit dem russischen Angriff auf die Ukraine, konnten sich die erste und fünfte Arbeitsgruppe auf Abschlussberichte einigen. Substanziell gehen diese Dokumente allerdings über eine Problembe-schreibung kaum hinaus.

Diskussionen über die Aufnahme neuer Mitglieder in die CD stehen ebenfalls weiter still, vor allem weil regionale Konflikte zu Blockaden führen. Die Türkei verhindert konsequent einen Beitritt Zyperns. Iran stellt sich einem Beobachterstatus von Bahrain, Jemen, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten in den Weg.

So bleibt die Hoffnung, dass der UN-Zukunftsgipfel, auf dem die Mit-

gliedstaaten der UN-Generalversammlung im September 2024 die ›Neue Agenda für den Frieden‹ des UN-Generalsekretärs diskutieren wollen, Fortschritte bringt. António Guterres mahnt darin unter anderem erneut eine Reform der multilateralen UN-Abrüstungsmechanismen an und empfiehlt Beratungen über eine nächste Sondersitzung der UN-Generalversammlung zu Abrüstungsfragen.

Diese prozeduralen Vorschläge können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Konflikte zwischen Russland und dem Westen sowie China und den USA auf multilaterale Abrüstungsforen durchschlagen. Insbesondere Russland versucht ganz offen durch eine Blockade multilateraler Abrüstungsinstitutionen Druck auf den Westen auszuüben und eine Thematisierung der eigenen Vertragsbrüche zu vermeiden. Bisher haben die anderen Mitglieder der auf Konsensbeschlüsse ausgerichteten Abrüstungsgremien keine effektive Strategie gefunden, diese Verhinderungspolitik zu umgehen.

Im Stillstand gefangen

Die CD bleibt damit weiter in einer Art Warteschleife gefangen, in der sich die Mitglieder politisch und technisch auf eine Wiederaufnahme von Abrüstungsgesprächen vorbereiten. Die Beratungen in Genf bleiben zudem ein wichtiges Stimmungsbarometer, in dem unter anderem deutlich wird, wie isoliert Russland in Abrüstungsfragen ist. Ob diese Funktionen in den Augen wichtiger Mitgliedstaaten langfristig ausreichen, um den Fortbestand der Abrüstungskonferenz zu rechtfertigen, ist fraglich. Angesichts drohender nuklearer Rüstungswettläufe und der zunehmenden militärischen Nutzung neuer, destabilisierender Technologien wiegt der Stillstand der UN-Abrüstungsmaschinerie schwer.

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Oliver Meier, Abrüstungskonferenz: Tagungen 2018 und 2019, VN, 6/2019, S. 275, fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss für die Rechte des Kindes | 89. bis 91. Tagung 2022

- Kinderrechte, Umwelt und Klimawandel
- Überwältigende Zahl von 22 Staatenberichten
- Fünfter und Sechster Staatenbericht Deutschlands

Das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child – CRC)** ist das wichtigste internationale Menschenrechtsinstrument für Kinder. Bis auf die USA haben es 196 Staaten ratifiziert. Positiv wirkt der weitere Zuwachs an Vertragsstaaten bei allen drei Fakultativprotokollen zum CRC. Die ersten beiden Protokolle betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict – OPAC) und betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography – OPSC) verfügen mittlerweile über 173 beziehungsweise 178 Vertragsstaaten. Die Zahl der Vertragsstaaten beim dritten und jüngsten Protokoll betreffend ein Mitteilungsverfahren (Optional Protocol on a Communications Procedure – OPIC) liegt derzeit bei 50.

Kinderrechte, Umwelt und Klimawandel

Der Klimawandel stellt eines der größten Risiken für die Rechte von Kindern weltweit dar. Bereits heute schon leben weltweit etwa eine Milliarde Kinder in einem der 33 Staaten, die aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels als »extrem stark gefährdet« gelten. Aus diesem Grund arbeitet der **Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child)** seit dem Jahr 2021 an der Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 zu Kinderrechten, Umwelt und Klimawandel mit dem Ziel, die Vertragsstaaten zu befähigen, alle erforderlichen legislativen, administrativen und anderen Maßnahmen zum Schutz der

Rechte von Kindern im Hinblick auf Aspekte der Umwelt und des Klimawandels zu ergreifen. Der Ausschuss hat dafür einen umfangreichen Arbeitsprozess auf den Weg gebracht, im Zuge dessen auch zweistufige Konsultationen – vom 31. März bis zum 30. Juni 2022 und vom 15. November 2022 bis 15. Februar 2023 – mit Kindern und Heranwachsenden weltweit stattfanden. Insgesamt erhielt der Ausschuss 16 331 Beiträge von Kindern und Heranwachsenden aus über 100 Staaten. Ihre Hauptforderungen an die Erwachsenen waren: Erstens eine saubere und gesunde Umwelt, zweitens die Berücksichtigung ihrer Meinung und aktiven Rolle bei Maßnahmen, drittens klare und transparente Maßnahmen durch Regierungen, Gesellschaft und alle Erwachsenen, viertens weltweite Kooperationen, fünftens Steigerung des Bewusstseins für die Umwelt und den Klimawandel sowie Umweltbildung und sechstens Bereitstellung von Freiräumen, um Ideen zu teilen.

Fünfter und Sechster Staatenbericht Deutschlands

Dem Ausschuss lag während der drei regulären Tagungen (89. Tagung: 17.1.–11.2.; 90. Tagung: 3.5.–3.6.; 91. Tagung: 29.8.–23.9.) eine überwältigende Zahl von 22 Staatenberichten vor, die er eingehend prüfte und mit Abschließenden Bemerkungen beschied. Damit erreichte der Ausschuss Überprüfungen in Chile, Deutschland, Djibouti, Griechenland, Island, Kambodscha, Kanada, Kiribati, Kroatien, Kuba, Kuwait, Madagaskar, Niederlande, Nordmazedonien, Philippinen, Sambia, Somalia, Südsudan, Ukraine, Usbekistan, Vietnam und Zypern. Die nachfolgende Berichterstattung konzentriert sich beispielhaft auf

den Fünften und Sechsten Staatenbericht Deutschlands zum CRC sowie zur Umsetzung der beiden Protokolle OPAC und OPSC (CRC/C/DEU/5-6). In den Abschließenden Bemerkungen (CRC/C/DEU/CO/5-6) betonte der Ausschuss dringenden Handlungsbedarf in sechs Bereichen und richtete darauf seine Empfehlungen aus.

Erstens zu Gewalt gegen Kinder: Der Ausschuss würdigte zunächst die ergriffenen gesetzlichen und politischen Maßnahmen wie die im Jahr 2016 ins Leben gerufene Bundeskoordinierung spezialisierter Fachberatung gegen sexualisierte Gewalt in Kindheit und Jugend (BKSF) sowie das im Jahr 2018 eingerichtete Amt des Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs. Auch die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt fand positive Resonanz. Nichtsdestotrotz zeigte sich der Ausschuss sehr besorgt über die hohe Zahl von Gewalt gegen Kinder, einschließlich sexueller Ausbeutung und digitaler Gewalt. Der Ausschuss empfahl deshalb vor allem die Erarbeitung einer umfassenden nationalen Strategie, um alle Formen von Gewalt gegen Kinder zu verhindern, zu bekämpfen und zu überwachen. Die weiteren Empfehlungen betrafen unter anderem die Sicherstellung einer effektiven Untersuchung und Verfolgung aller Fälle sexueller Ausbeutung sowie die Gewährleistung umfassenden Opferschutzes.

Zweitens zu Kindern, die aus ihrer familiären Umgebung losgelöst sind: Der Ausschuss zeigte sich über die zunehmende Zahl an Kindern beunruhigt, die in alternativer Fürsorge leben, insbesondere in geschlossenen Einrichtungen. Der Ausschuss empfahl deshalb unter anderem, den Fokus vermehrt auf das individuelle Setting und die individuelle Förderung von Kindern zu legen sowie zu gewährleisten, dass Kinder zu jeder Zeit im Rahmen von Entscheidungen der alternativen Fürsorge gehört werden.

Drittens zu Gesundheit und dem Gesundheitswesen: Kritik äußerte der Ausschuss zudem daran, dass es zu wenig qualifiziertes Personal in der Kinderheilkunde gebe und dass Kinder aus Flüchtlingsfamilien nur einen Mindest-

zugang zum Gesundheitswesen hätten. Darüber hinaus zeigte sich der Ausschuss über die große Zahl von Kindern besorgt, die dem Passivrauchen ausgesetzt seien und über die Verbreitung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch übermäßiges Nutzen von Videospielen. Der Ausschuss empfahl deshalb den ungehinderten und qualifizierten Zugang zu den Gesundheitsdiensten für alle Kinder, so auch für Kinder aus Flüchtlingsfamilien. Zudem verwies der Ausschuss darauf, wie wichtig es sei, dass Eltern, einschließlich schwangere Mütter, über die gesundheitlichen Folgen des Passivrauchens sensibilisiert werden. Jugendliche, die bereits Gesundheitsbeeinträchtigungen durch übermäßiges Videospielen hätten, sollten über diese Risiken informiert und ihnen entsprechende Hilfen bereitgestellt werden.

Viertens zu Bildung: Der Ausschuss begrüßte zunächst die erzielten Fortschritte bei der Inklusion, bei den Lernrückständen aufgrund der COVID-19-Pandemie, bei der Digitalisierung an Schulen und beim Kampf gegen Gewalt an Schulen. Trotz dieser positiven Entwicklungen zeigte sich der Ausschuss über die immer noch vorherrschenden ungleichen Bildungschancen besorgt, die zum Teil fehlende Inklusion in den Sekundarschulen und über fehlendes Lehrpersonal. Aus diesen Gründen empfahl der Ausschuss, Maßnahmen zu ergreifen, um Kindern aus benachteiligten Gruppen den gleichen Zugang zum Schulbildungssystem (Gemeinschaftsschulen, akademische Bildung, Berufsausbildung) zu ermöglichen. Zudem befürwortete der Ausschuss den Erlass nationaler Vorschriften, um das Recht auf inklusive Bildung für alle Kinder mit Behinderungen zu garantieren.

Fünftens zu Asyl, Flucht, Migration: Der Ausschuss zeigte sich über die medizinischen Maßnahmen besorgt, die ergriffen werden, um das Alter von Kindern sicher zu bestimmen. Zudem bemängelte der Ausschuss die langen Aufenthalte von Kindern in Erstaufnahmeunterkünften, die zudem häufig nicht kindgerecht eingerichtet und organisiert seien. Kritisch bemerkte der Ausschuss auch an, dass Kinder in diesen Einrichtungen nur begrenzt Zugang zum Schulsystem hätten. Und auch die Verbrin-



Die 17-jährige Nina Py Brozovich (Mitte) ist Studentin und Initiatorin der Fridays for Future-Aktivitäten in ihrem Heimatland Bolivien. FOTO: UNICEF/SARA ALIAGA TICONA

gung von Familien in Einrichtungen anderer Bundesländer, die teilweise zur Trennung der Kinder von ihren Familien führen würde, sah der Ausschuss kritisch. Die Empfehlungen des Ausschusses konzentrieren sich auf kindgerechte Gespräche geführt von geschultem Personal und kurze Aufenthalte in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbunden mit schnellem Zugang zum Schulsystem und weiteren Bedarfen. Zudem müsste jegliche Separierung von Kindern von ihren Familien verhindert sowie Festnahmen und Haft von Kindern aufgrund ihres Migrationsstatus oder desjenigen ihrer Eltern verboten werden. Unbegleitete Kinder müssten schnellstmöglich identifiziert und ein Vormund mit Expertise im Asylrecht bestimmt werden.

Sechstens zu Kindern in bewaffneten Konflikten: Nach Auffassung des Ausschusses sollten Kinder unter keinen Umständen in den nationalen Streitkräften eingestellt werden. Die entgegengesetzte Praxis Deutschlands nahm der Ausschuss deshalb lediglich zur Kenntnis. Deutschland hat bei Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde des ersten Fakultativprotokolls im Jahr 2004 erklärt, dass es für den Beginn des Freiwilligendienstes in seinen Streitkräften ein Mindestalter von 17 Jahren als verbindlich im Sinne von Artikel 3, Absatz 2 des Fakultativprotokolls ansieht. Der Dienst bei der Bundeswehr erfolge lediglich als freiwillige Dienstleistung – verbunden mit der Festlegung von ver-

schiedenen Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 3, Absatz 3 des Fakultativprotokolls (freiwillige Einziehung, Zustimmung der Eltern oder des Vormunds, umfassende Aufklärung, verlässlicher Altersnachweis). Der Ausschuss kritisierte unter anderem die verschiedenen Werbekampagnen zur Gewinnung von Kindern für die Bundeswehr – auch und gerade in Schulen – sowie Fälle von sexuellem Missbrauch und Belästigung von Kindern in der Bundeswehr. Wichtig war dem Ausschuss, seine bisherigen Empfehlungen zum Mindestalter (ab 18 Jahren) zu bekräftigen und deshalb wiederholt darauf zu drängen, dass Deutschland seine Position überdenkt. Zudem empfahl der Ausschuss die sofortige Untersuchung gemeldeter Fälle von Gewalt gegen Kinder, einschließlich sexuellem Missbrauchs und Belästigung, in der Bundeswehr. Dabei sollte auch die Strafverfolgung samt Verurteilung sichergestellt werden. Abschließend empfahl der Ausschuss ein Verbot des Exports von Waffen, insbesondere von Kleinwaffen, in diejenigen Länder, von denen bekannt ist, dass dort Kinder rekrutiert beziehungsweise bei Kampfhandlungen eingesetzt werden.

Jana Hertwig

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jana Hertwig über die 86. bis 88. Tagung 2021, VN, 5/2022, S. 226f., fort.)

Frauenrechtsausschuss | 81. bis 83. Tagung 2022

- Nächster Fall von Gewalt in der Geburtshilfe in Spanien
- Sorge um Schutz von Frauen und Mädchen in der Ukraine
- Allgemeine Empfehlung zu Rechten indigener Frauen

Die Zahl der Staaten, die das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; Frauenrechtskonvention)** ratifiziert haben, blieb im Berichtszeitraum bei 189. Das Fakultativprotokoll, das Personen den Weg der Individualbeschwerde eröffnet, wenn sie ihre Rechte aus dem Übereinkommen verletzt sehen, wurde im Jahr 2022 von Marokko ratifiziert. Mit nun 115 Vertragsstaaten ist es einer der am weitesten verbreiteten Beschwerdemechanismen unter den UN-Menschenrechtsübereinkommen.

Der **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW)** überwacht die Einhaltung der Frauenrechtskonvention. Nach den pandemiebedingt virtuellen Tagungen im vorangegangenen Jahr tagte der Ausschuss im Berichtszeitraum wieder in Genf (81. Ta-

gung: 7.–25.2., 82. Tagung: 13.6.–1.7. und 83. Tagung: 10.–28.10.). Er führte unter anderem 24 Staatenprüfverfahren durch, wovon beispielhaft auf einige eingegangen wird.

Individualbeschwerden

Der CEDAW entschied über zehn Individualbeschwerden, die unter dem Fakultativprotokoll vorgebracht worden waren, und verschob die Behandlung einer weiteren auf die 84. Tagung. Drei Beschwerden wurden vom CEDAW für unzulässig befunden, da der nationale Rechtsweg nicht ausgeschöpft worden war oder keine ausreichende Begründung vorlag. Zwei der Verfahren wurden beendet, weil der Beschwerdegrund weggefallen war. In fünf Fällen stellte der CEDAW Verstöße gegen die Frauenrechtskonvention fest, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird.

Im Fall Jeremy Eugene Matson gegen Kanada sah ein Vater sein sowie das

Recht seiner Kinder auf Anerkennung als Angehörige der Ersten Nationen durch den Staat verletzt. Aufgrund seiner indigenen Abstammung großmütterlicher- statt großväterlicherseits sei es seinen Kindern nicht möglich, ihre kulturelle Identität und ihren Status als Indigene weiterzugeben. Der CEDAW gab ihm Recht. In der Vergangenheit hatten indigene Frauen – im Gegensatz zu indigenen Männern – das Recht verloren, ihren Status als Indigene an ihre Nachkommen weiterzugeben, wenn sie nichtindigene Männer heirateten. Der CEDAW kritisierte, dass dies trotz mehrfacher Reformen immer noch zu einer Benachteiligung der Nachfahren indigener Frauen gegenüber den Nachfahren indigener Männer führen könne, und mahnte weitere Reformen an.

Im Fall Rosanna Flamer-Caldera gegen Sri Lanka ging es um eine bekannte lesbische Aktivistin, die sich aufgrund ihrer Homosexualität durch den Staat diskriminiert sah und ständiger Gefahr ausgesetzt sei. Der CEDAW gab Flamer-Caldera Recht und unterstrich, dass die in der Frauenrechtskonvention verankerten Rechte für alle Frauen gelten, einschließlich lesbischer, bisexueller, transgender und intersexueller Frauen.

Im Fall A.F. gegen Italien war die Beschwerdeführerin zunächst erfolgreich gegen einen Polizisten vorgegangen, der sie vergewaltigt hatte. Er war in erster Instanz zu sechs Jahren Haft verurteilt worden, legte jedoch erfolgreich Revision ein, sodass das Urteil gegen ihn in der nächsten Instanz aufgehoben wurde. Die von A.F. vorgelegten Beweise, die gegen die angebliche Einvernehmlichkeit sprachen, erklärte sich das Gericht mit der Ausgelassenheit der Begegnung. Es ging davon aus, dass sich A.F. nun mit ihrer Anzeige am Beschuldigten rächen wollte, weil sie sich als nicht mehr so junge alleinstehende Frau im Nachhinein von dem jüngeren Polizisten, der vor einer großen Karriere stand, zurückgewiesen gefühlt und um ihren Ruf gesorgt habe. A.F. legte hiergegen Revision ein, die das oberste Gericht abwies. Der CEDAW sah es nach Begutachtung des Falles als erwiesen an, dass die Aussagen von A.F. und dem von ihr Beschuldigten in der zweiten und obers-



Rosanna Flamer-Caldera mit der Flagge Sri Lankas während einer Demonstration in London. Die Aktivistin gründete im Jahr 2004 die Organisation EQUAL GROUND in Sri Lanka, die sich für die Rechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgender, Intersexuellen und Queers (LGBTIQ) einsetzt. FOTO: ROSANNA FLAMER-CALDERA

ten Instanz basierend auf geschlechtsspezifischen Stereotypen und Vorurteilen unterschiedlich bewertet worden waren, und kam zu dem Ergebnis, dass es sich daher nicht um ein faires Verfahren gehandelt habe.

Im Fall N.A.E. gegen Spanien ging es um Gewalt in der Geburtshilfe, gegen die die Beschwerdeführerin gerichtlich vorgegangen war. Der Ausschuss gab ihr Recht, dass die von N.A.E. vorgebrachten Beweise vom Gericht aufgrund geschlechtsspezifischer Stereotype im Zusammenhang mit Geburt nicht ausreichend berücksichtigt worden waren. Obwohl sich das Krankenhaus nicht an das Protokoll gehalten und keine Einwilligungen eingeholt hatte, entschied das Gericht im Sinne des Krankenhauses. Die von N.A.E. durch Gutachten belegten Verletzungen tat das Gericht als bloße persönliche Wahrnehmung ab. Der CEDAW wies Spanien darauf hin, dass er in der Vergangenheit bereits vergleichbare Fälle ähnlich entschieden habe und empfahl, die Situation in der spanischen Geburtshilfe besser zu erforschen und durch Trainingsmaßnahmen zu verbessern.

Im Fall Sandra Luz Román Jaimes gegen Mexiko ging es um eine Mutter, deren Tochter vor ihren Augen entführt worden war. Der CEDAW folgte ihrer Beschwerde, die mexikanischen Behörden hätten zu wenig unternommen, um die Tochter zu finden. Die Ermittlungen seien verschleppt und die Gewalt gegen die Tochter durch ihren Ex-Partner nicht berücksichtigt worden. Der CEDAW erinnerte daran, dass der Staat in Fällen wie diesem verantwortlich sei und mahnte zügige, unabhängige Untersuchungen an.

Allgemeine Empfehlung

Der CEDAW verabschiedete die Allgemeine Empfehlung Nr. 39 zu den Rechten indigener Frauen und Mädchen. Indigene Frauen seien besonders häufig von geschlechtsspezifischer Gewalt, Diskriminierung, Ausbeutung, Landraub, dem Klimawandel und dem Verlust von Biodiversität betroffen. Der CEDAW empfiehlt den Staaten, die verschiedenen Dimensionen der Diskrimi-

nierung indigener Frauen und Mädchen bei der Verabschiedung von Gesetzen, Politiken und nationalen Haushalten zu berücksichtigen, um ihre Rechte effektiv zu schützen.

Stellungnahme

Im Zuge der Aufhebung des Leiturteils *Roe v. Wade* rief der CEDAW die USA dazu auf, sich an die Frauenrechtskonvention zu halten und Frauen und Mädchen sichere und legale Abtreibung zu ermöglichen. Er erinnerte daran, dass die USA zwar am Entwurf der Frauenrechtskonvention beteiligt waren, sie aber als einer von nur sieben Staaten, zusammen mit Iran, Palau, Somalia, Sudan, Tonga und dem Heiligen Stuhl, nie ratifiziert hätten. Der Ausschuss drückte den Frauen in den USA seine Solidarität aus und rief die USA dazu auf, sich der Frauenrechtskonvention anzuschließen.

Staatenberichte

Auf seiner Frühjahrstagung behandelte der CEDAW die Staatenberichte von der Dominikanischen Republik, Gabun, Libanon, Panama, Peru, Senegal, Uganda und Usbekistan.

Im Fall von **Uganda** lobte der Ausschuss die Bemühungen im Bildungsbereich. Er kritisierte jedoch, dass Mädchen im Vergleich zu Jungen noch immer eine geringere Alphabetisierungsrate aufwiesen. Gründe seien unter anderem, dass viele Eltern ihre Söhne eher als Töchter zur Schule schickten sowie die weit verbreitete sexuelle Belästigung auf Schulwegen, Kinderehen und die hohe Schwangerschaftsrate bei Mädchen. Der Ausschuss zeigte sich außerdem über die hohen Raten von HIV/AIDS bei Frauen und Mädchen, Gebärmutterhalskrebs, Müttersterblichkeit sowie Todesfällen infolge unsicherer Abtreibungen besorgt. Er empfahl, in Schulen über sexuelle und reproduktive Gesundheit aufzuklären und gezielte Gesundheitsprogramme für Frauen und Mädchen aufzulegen, um ihre Lage zu verbessern.

Auf seiner zweiten Tagung prüfte der CEDAW die Staatenberichte aus Aser-

baidshan, Bolivien, Marokko, Mongolei, Namibia, Portugal, Türkei und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

Der Ausschuss äußerte sein Bedauern über den Rückzug der **Türkei** aus dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention). Dies sei ein Rückschritt für die Rechte von Frauen und Mädchen und stehe den sich aus der Frauenrechtskonvention ergebenden Verpflichtungen entgegen. Diskriminierende Geschlechterstereotype, die sowohl gesellschaftlich als auch im Staatswesen tief verankert seien, führten häufig zu geschlechtsbasierter Gewalt, die nur unzureichend verfolgt würde. Des Weiteren zeigte sich der Ausschuss über die mangelnde Unabhängigkeit des Justizsystems besorgt.

Während seiner Herbsttagung fasste sich der CEDAW mit den Staatenberichten aus Armenien, Belgien, Finnland, Gambia, Honduras, St. Kitts und Nevis, der Schweiz und der Ukraine.

Der CEDAW zeigte sich über die Umsetzung der Frauenrechtskonvention aufgrund des russischen Krieges gegen die **Ukraine** besorgt. Die Situation gestalte sich vor allem für bereits benachteiligte Frauen schwierig, insbesondere für binnenvertriebene, in ländlichen Regionen lebende und ältere Frauen sowie für Romnja, Frauen mit Behinderung und die LGBTIQ-Gemeinde. Außerdem würden Vergewaltigungen und sexualisierte Gewalt aus Angst vor gesellschaftlicher Stigmatisierung häufig nicht von den Überlebenden angezeigt. Der Ausschuss mahnte an, alle Fälle von geschlechtsspezifischer und sexualisierter Gewalt adäquat zu verfolgen, die Strafverfolgungsbehörden hierzu besser zu schulen und Überlebende besser über ihre Möglichkeiten und Rechte zu informieren.

Corinna Templin

(Dieser Bericht setzt den Bericht von Corinna Templin, Frauenrechtsausschuss: 78. bis 80. Tagung 2021, VN, 5/2022, S. 228f., fort.)

»Frieden ohne Gerechtigkeit nennt man Diktat.«

Rede des Bundeskanzlers Olaf Scholz bei der 78. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 19. September 2023 in New York

Fast auf den Tag heute vor 50 Jahren traten zwei deutsche Staaten den Vereinten Nationen bei, als 133. Mitglied die damalige Deutsche Demokratische Republik, als Mitglied Nummer 134 die Bundesrepublik Deutschland. Dieser Schritt hat für uns Deutsche bis heute große Bedeutung. Denn mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen war für mein Land – Urheber furchtbarer Kriege und grausamer Verbrechen – die Möglichkeit verbunden, zurückzukehren in die Familie friedliebender Völker. Für diese Chance sind wir zutiefst dankbar.

Die Rückkehr war nicht frei von Voraussetzungen. Vorausgegangen war dem deutsch-deutschen Beitritt eine visionäre Politik der Entspannung. Sie folgte dem Ziel, »die Gräben des Kalten Krieges zuzuschütten«, wie mein Vorgänger, Bundeskanzler und Friedensnobelpreisträger Willy Brandt, es vor 50 Jahren hier in New York formulierte. Drei Dinge waren dafür unerlässlich, erstens das klare Bekenntnis beider deutschen Staaten, Konflikte ohne Gewalt zu lösen. Niedergelegt wurde das im Grundlagenvertrag zwischen Bonn und Ost-Berlin sowie in den Verträgen, die die Bundesrepublik mit ihren östlichen Nachbarn schloss. Die zweite Voraussetzung war der Verzicht auf jegliche Form des Revisionismus, indem die nach dem Zweiten Weltkrieg neu entstandenen Grenzen Deutschlands als unverletzlich anerkannt wurden. Diese Entscheidung stieß damals bei vielen Bürgerinnen und Bürgern Westdeutschlands auf Ablehnung. Im Rückblick hat sie sich als richtig erwiesen. Die dritte Voraussetzung war schließlich eine Politik, die die Realität des Kalten Krieges nicht ausblendete und die zugleich immer darauf gerichtet blieb, den *Status quo*, also die Konfrontation der Blöcke und damit auch die unnatürliche Teilung Deutschlands, zu überwinden.

Wenn ich hier und heute auf diese Anfänge unserer Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zurückblicke, dann nicht nur aus historischem Interesse, sondern weil das Gewaltverbot immer noch das unerreichte Kernversprechen unserer Vereinten Nationen bildet, weil die Unverletzbarkeit von Grenzen und die souveräne Gleichheit der Staaten auch in unserer multipolaren Welt verteidigt werden muss, und zwar von uns allen, und weil wir auch heute, gerade heute, den Mut, die Kreativität und den Willen brauchen, Gräben zu überwinden, Gräben, die sich tiefer

auftun denn je. Diesen drei Idealen, dem Verzicht auf Gewalt als Mittel der Politik, der Ablehnung jeglicher Form des Revisionismus und dem Bekenntnis zur Zusammenarbeit über Trennendes hinweg, fühlt Deutschland sich zutiefst verpflichtet.

Uns Deutschen haben diese Ideale das große Glück beschert, heute in einem vereinten Land zu leben, in Frieden mit unseren Nachbarn, mit Freunden und Partnern auf der ganzen Welt. Zugleich gilt heute umso mehr das, was Willy Brandt hier bereits vor 50 Jahren sagte: »In einer Welt, in der zunehmend jeder von jedem abhängt, darf Friedenspolitik nicht vor der eigenen Haustür haltmachen«. Deutsche Politik kann und wird sich nie darin erschöpfen, ohne Rücksicht auf andere unsere Interessen durchzusetzen. Weil wir wissen: Unsere Freiheit, unsere Demokratie und unser Wohlstand sind zutiefst mit dem Wohlergehen Europas und der Welt verknüpft.

Deshalb lautet das Gebot der Stunde auch nicht weniger Kooperation als heute, heute vielleicht als »decoupling« oder als »Zusammenarbeit nur unter Gleichgesinnten« verpackt, sondern mehr Kooperation, die Stärkung bestehender Allianzen genauso wie die Suche nach neuen Partnern. Denn nur so lassen sich auch die Risiken allzu einseitiger Abhängigkeiten abbauen.

Das gilt umso mehr in einer Welt, die – anders als vor 50 Jahren – nicht mehr nur zwei Machtzentren kennt, sondern viele unterschiedliche. Multipolarität ist keine neue Ordnung. Wer damit verbindet, dass kleinere Länder der Hinterhof größerer Länder sind, der irrt. Multipolarität ist keine normative Kategorie, sondern eine Zustandsbeschreibung. Wer in einer multipolaren Welt nach Ordnung sucht, der muss hier, bei den Vereinten Nationen, beginnen. Deshalb unterstützt Deutschland das UN-System und leistet als zweitgrößter Geber nach den Vereinigten Staaten aus voller Überzeugung seinen Beitrag. Nur die Vereinten Nationen – auf Basis der Werte, die in ihrer Charta verkörpert sind – lösen den Anspruch universeller Repräsentanz und souveräner Gleichheit aller vollumfänglich ein. Das gilt weder für die G7 oder die G20 – so wichtig sie für die weltweite Abstimmung sind – noch für BRICS oder andere Gruppen.

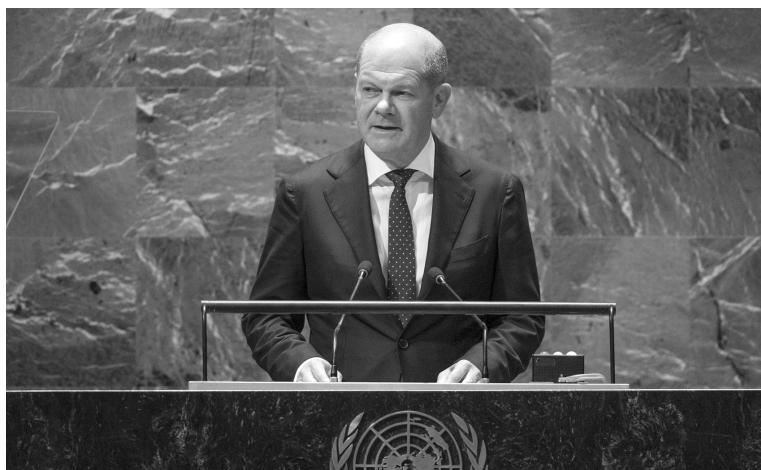
Ich weiß, was manche dem entgegenhalten: Sind die Vereinten Nationen nicht allzu oft handlungsunfähig, gelähmt von den Antagonismen ihrer heteroge-

nen Mitgliedschaft? – Denjenigen sage ich: Die Blockade einiger weniger, und seien sie noch so einflussreich, darf uns doch nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir, die ganz große Mehrheit der Staaten, uns in vielem einig sind. Wir alle – fast alle – wollen, dass Gewalt als Mittel der Politik geächtet bleibt. Wir alle haben ein Interesse daran, dass die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit unserer Länder geachtet werden, und wir alle sollten wissen, was dies voraussetzt, nämlich dass wir diese Rechte auch anderen zugestehen.

Diese goldenen Regeln sind universell, auch wenn viele von uns noch nicht mit am Tisch saßen, als die UN-Charta 1945 verabschiedet wurde. Doch schon zehn Jahre später, im indonesischen Bandung, waren es die vom Kolonialismus befreiten Staaten Afrikas und Asiens, die ihre Stimme für Selbstbestimmung, für territoriale Unversehrtheit, für souveräne Gleichheit aller Staaten und für eine Welt ohne Kolonialismus und Imperialismus erhoben. Dies scheint heute aktueller denn je. An diesen Prinzipien müssen wir alle – ob groß oder klein – uns messen lassen. Diese Prinzipien müssen auch bei der Neuordnung unserer multipolaren Welt die Grundlage bilden! Nur dann lassen sich auch die globalen Herausforderungen unserer Zeit lösen.

Die größte davon ist der menschengemachte Klimawandel. Natürlich tragen die klassischen Industrieländer beim Kampf gegen die Klimakrise ganz besondere Verantwortung. Zugleich gehören heute viele weitere Länder zu den größten Emittenten. Statt nun auf andere zu warten, müssen wir alle gemeinsam mehr tun für die Erreichung der Pariser Klimaziele. Jede und jeder Einzelne von ihnen muss die Chance erhalten, das gleiche Maß an Wohlstand zu erlangen wie die Bürgerinnen und Bürger in Europa, Nordamerika oder Ländern wie Japan oder Australien. Doch wenn sich diese wirtschaftliche Entwicklung mit den Technologien und Produktionsweisen des 19. oder 20. Jahrhunderts vollzieht – mit Verbrennermotoren und Kohlekraftwerken – dann wird unser Planet das nicht überstehen.

Daraus folgt doch eines: Wir müssen wirtschaftliche Entwicklung entkoppeln vom Ausstoß von CO₂. In vielen Ländern gelingt das bereits, denn die Lösungsansätze und Technologien dafür haben wir. Als starkes Technologieland bieten wir an, hier zum gemeinsamen Wohl zusammenzuarbeiten. Wenn Produzenten erneuerbarer Energien und deren industrielle Nutzer über Kontinente hinweg zusammenfinden, schaffen wir gemeinsam neuen Wohlstand – an vielen Orten dieser Welt. Ich bin froh, Ihnen heute ankündigen zu können: Deutschland erfüllt auch seine Zusagen zur internationalen Klimafinanzierung. Von zwei Milliarden Euro im Jahr 2014 über vier Milliarden Euro im Jahr 2020 haben wir unseren Beitrag im letzten Jahr auf sechs Milliarden Euro verdreifacht.



Bundeskanzler Olaf Scholz während der Generaldebatte der 78. UN-Generalversammlung. UN PHOTO: CIA PAK

Damit halten wir Wort. Das tun auch die Industrieländer insgesamt, die dieses Jahr wohl erstmals ihr Ziel von 100 Milliarden Euro für die internationale Klimafinanzierung erfüllen werden. Das ist ein wichtiges Signal, ein überfälliges Signal, bevor wir im Dezember in Dubai Bilanz ziehen und über neue Klimaschutzpläne ab 2030 verhandeln. Mir ist wichtig, dass wir dabei so konkret und so verbindlich wie möglich sind. Deshalb werbe ich dafür, dass wir uns in Dubai klare Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien und für mehr Energieeffizienz setzen.

Genauso ambitioniert werden wir bei der Erreichung der SDGs, der Ziele für nachhaltige Entwicklung, sein. Klimaschutz oder Entwicklung – diese Abwägung geht nicht auf. Unser Gipfel gestern hat mir gezeigt, wie dringend wir auch bei den SDGs aufholen müssen. Deshalb wollen wir beim Summit of the Future im kommenden Jahr, den wir gemeinsam mit unseren Freunden aus Namibia vorbereiten, weiter Tempo machen und die Umsetzung der Agenda 2030 vorantreiben.

Wichtig ist mir in diesem Kontext, dass wir für mehr private Investitionen in Afrika, Asien, Lateinamerika und der Karibik sorgen. Nur ein Beispiel: Die ganze Welt redet derzeit über die Diversifizierung von Lieferketten und über Rohstoffsicherheit. Wäre es da nicht ein Anfang, dass wenigstens der erste Verarbeitungsschritt vor Ort stattfindet, dort, wo die Rohstoffe im Boden liegen? Deutschland und die deutsche Wirtschaft jedenfalls sind offen dafür, genau solche Partnerschaften einzugehen.

Wir alle stehen in den kommenden Jahren natürlich vor der Herausforderung, unsere Wirtschaft, unsere Energieversorgung und unsere Infrastruktur in eine ressourcenschonende, klimaneutrale Zukunft zu führen. Das bedarf hoher Investitionen. Damit diese Investitionen gestemmt werden können, müssen wir die Schuldenkrise vieler Länder adressieren und die internationale Finanzarchitektur modernisieren. Ich

habe es eingangs gesagt: Deutschland klebt nicht am *Status quo*, auch in dieser Frage nicht. Wir wollen, dass sich etwas ändert. Ich setze mich dafür ein – zuletzt beim G20-Gipfel in Delhi –, dass sich die multilateralen Entwicklungsbanken reformieren, damit sie mehr zur Finanzierung von globalen öffentlichen Gütern wie dem Schutz von Klima und Biodiversität oder der Prävention von Pandemien beitragen können. So haben es die G20 auch in Delhi beschlossen. Deutschland unterstützt diese Reform – auch finanziell. Als erstes Land investieren wir 305 Millionen Euro Hybridkapital in die Weltbank, Kapital, mit dem die Weltbank laut den Erwartungen mehr als zwei Milliarden Euro an zusätzlichen Krediten vergeben kann.

Generalsekretär Guterres hat heute Morgen auf die rasant steigenden humanitären Bedarfe angesichts der vielen Krisen weltweit hingewiesen. Deutschland ist der zweitgrößte Geber humanitärer Hilfe weltweit, und wir werden auch weiter an der Seite der Menschen in größter Not stehen.

Auch unsere Vereinten Nationen selbst dürfen nicht am *Status quo* kleben, meine Damen und Herren, und damit meine ich zweierlei. Erstens: Die Vereinten Nationen müssen sich den Herausforderungen der Zukunft zuwenden, so wie auch Generalsekretär António Guterres das vorschlägt. Eine der ganz großen Fragen ist dabei aus meiner Sicht, wie wir Innovation und technologischen Fortschritt für die ganze Menschheit nutzbar machen können. Künstliche Intelligenz etwa birgt große Chancen, und zugleich kann sie die Spaltung der Welt zementieren, wenn nur einige davon profitieren, wenn Algorithmen nur einen Teil der Realität berücksichtigen, wenn der Zugang auf die reicheren Länder beschränkt ist. Deshalb fördert Deutschland mit Nachdruck den Austausch zum Global Digital Compact. Dabei sollten wir auch über gemeinsame Regeln für den möglichen Einsatz generativer künstlicher Intelligenz als Waffe sprechen.

Eine weitere Zukunftsfrage ist, wie die Vereinten Nationen selbst die Realität einer multipolaren Welt abbilden. Bisher tun sie das nicht ausreichend. Nirgendwo ist das so augenfällig wie bei der Zusammensetzung des Sicherheitsrats. Deshalb freue ich mich, dass immer mehr Partner – darunter drei der ständigen Mitglieder – erklärt haben, in der Reformfrage vorankommen zu wollen. Klar ist doch: Afrika gebührt mehr Gewicht, so wie auch Asien und Lateinamerika. Unter dieser Prämisse lässt sich über einen Text mit verschiedenen Optionen verhandeln. Solche ergebnisoffenen Verhandlungen sollte kein Land mit Maximalforderungen blockieren. Auch wir tun das nicht. Letztlich liegt es in der Hand der Generalversammlung, über eine Reform des Sicherheitsrates zu entscheiden. Bis dahin möchte Deutschland als nicht-ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates Verant-

wortung übernehmen, und ich bitte Sie, unsere Kandidatur für die Jahre 2027/2028 zu unterstützen.

Wenn ich in diesen Tagen und vor dieser Versammlung vom Frieden rede, dann sind meine Gedanken bei denjenigen, für die Frieden ein ferner Traum ist, bei den Sudanesisinnen und Sudanesen, die Opfer eines grausamen Machtkampfes zwischen zwei Kriegsherren geworden sind, bei den Frauen und Männern im Osten Kongos oder, ganz aktuell, bei den Menschen in Karabach – die erneuten militärischen Aktivitäten, davon bin ich überzeugt, führen in die Sackgasse; sie müssen enden – und natürlich bei den Ukrainerinnen und Ukrainern, die um ihr Leben und ihre Freiheit kämpfen, um die Unabhängigkeit und die territoriale Integrität ihres Landes, um die Wahrung genau der Prinzipien, denen wir uns alle in der UN-Charta verpflichtet haben.

Doch nicht nur die Ukraine stürzt Russlands Angriffskrieg in großes Leid. Unter Inflation, wachsender Verschuldung, Düngemittelknappheit, Hunger und steigender Armut leiden Bürgerinnen und Bürger weltweit. Gerade weil dieser Krieg unerträgliche Folgen rund um den Globus hat, ist es gut und richtig, dass sich die Welt auch an der Suche nach Frieden beteiligt. Zugleich müssen wir uns vor Scheinlösungen hüten, die »Frieden« lediglich im Namen tragen. Denn Frieden ohne Freiheit heißt Unterdrückung. Frieden ohne Gerechtigkeit nennt man Diktat. Das muss nun endlich auch Moskau verstehen. Denn vergessen wir nicht: Russland ist für diesen Krieg verantwortlich, und es ist Russlands Präsident, der ihn mit einem einzigen Befehl jederzeit beenden kann. Doch damit er das tut, muss er verstehen, dass wir – die Staaten der Vereinten Nationen – es ernst meinen mit unseren Prinzipien, dass wir in der multipolaren Welt des 21. Jahrhunderts keinen Platz mehr für Revisionismus und Imperialismus sehen. Kaum jemand hat das hier in New York so treffend formuliert wie unser Kollege, der Botschafter Kenias. Nach Russlands Einmarsch in die Ukraine hat er im Sicherheitsrat Folgendes gesagt: »Rather than form nations that looked ever backward into history with a dangerous nostalgia, we chose to look forward to a greatness none of our many nations and peoples had ever known.«

Fellow delegates, Germany's history holds many lessons about the dangers of such nostalgia. That is why we chose a different path when we joined the United Nations 50 years ago, the path of peace and reconciliation, the path of recognizing existing borders, the path of cooperation with all of you in the pursuit of a better, a more equitable world. It started with a solemn promise that we made 50 years ago, a promise every one of us made upon joining the United Nations, namely »to unite our strength to maintain international peace and security«. Let us all do our best to live up to that promise. Vielen Dank!

Frauen im Schatten der UN

Nicola Popovic

Die Geschichte wird geschrieben von denen, die sie erzählen. Die mangelnde Sichtbarkeit von Frauen in internationalen Entscheidungsgremien und Prozessen ist nach wie vor symptomatisch für das historische und gegenwärtige politische Parkett. Insbesondere die Beiträge von Frauen aus dem Globalen Süden werden immer wieder vergessen oder unter den Tisch gekehrt. Dabei sind es gerade sie, die Geschlechtergerechtigkeit und umfassende Menschenrechte in den politischen Diskurs seit Gründung der Vereinten Nationen eingebracht und Texte als auch deren Auslegung massiv beeinflusst haben.

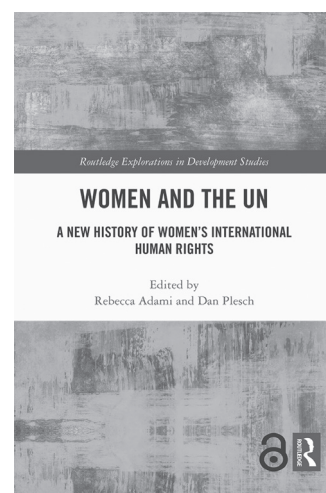
Das Buch von Rebecca Adami und Dan Plesch deckt die unsichtbaren und zum Teil vergessenen Beiträge von Frauen ausdrücklich aus dem Globalen Süden in der Entstehung und dem Bestehen der UN auf. So wird etwa die unermüdliche Arbeit von Schlüsselfiguren im Einsatz für Frauenrechte und die Aufnahme der Gleichstellung der Geschlechter in die UN-Charta, wie Bertha Lutz aus Brasilien oder Minerva Bernardino aus der Dominikanischen Republik, in zehn Kapiteln Anerkennung gebührt. Aber auch die Rolle von Hansa Mehta und Lakshmi Menon aus Indien und deren entscheidender Einfluss auf die Diskussionen und der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wird in dem Buch ausgeführt – eine Darstellung und Perspektive, die in den meisten Lehrbüchern über die Gründung der UN fehlt.

Dies ist vor allen Dingen wichtig, da die Betonung von Frauenrechtlerinnen bereits kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs auf den ungleichen und diskriminierenden Beziehungsdynamiken

zwischen dem Globalen Süden und Norden lag, was bis heute nicht an Relevanz verloren hat. Das Buch beschreibt wie Kritik rassistischer und sexistischer Strukturen, unter denen sich speziell Frauen in postkolonialen Kontexten zurecht finden und beweisen müssen, sich auch durch die UN-Geschichte bis in die Gegenwart zieht.

Dabei haben Frauen – vorzugsweise aus dem Globalen Süden – über politische Debatten hinaus ganz konkret zu der Entstehung transnationaler Feminismen und zu der Gestaltung globaler Normen beigetragen, die oft als westliche Agenda verkannt und kritisiert werden. Die Frauenkonferenzen in Mexiko (1975), Kopenhagen (1980), Nairobi (1985) und Beijing (1995) brachten Frauen zusammen, die an der Ausarbeitung von Rechtsdokumenten und Texten wie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) maßgeblich beteiligt waren. Das Buch schließt mit der Aufdeckung von vergessenen Beiträgen, Stimmen und dem Engagement mutiger Frauen in den UN eine entscheidende Lücke im politisch-historischen Narrativ und der kollektiven Erinnerung.

Bedauerlicherweise endet es bereits im Jahr 2000 und lässt die Kapitel der letzten zwei Jahrzehnte aus. Somit bleiben etwa die Schaffung von UN Women und der damit verbundene Zusammenschluss von vier UN-Organisationen unerwähnt, die über Jahrzehnte zu Frauenrechten gearbeitet haben und deren Beiträge kaum noch sichtbar sind. Dennoch ist das Buch jedem Politikinteressierten wärmstens zu empfehlen.



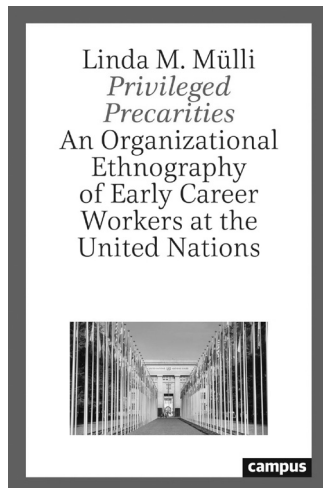
Rebecca Adami/
Dan Plesch

**Women and the UN. A
New History of
Women's International
Human Rights**

Milton: Taylor &
Francis Group 2023,
200 S., 36,99 Brit.
Pfund

Zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Heidrun Fritze



Linda M. Mülli

Privileged Precarities.
An Organizational
Ethnography of Early
Career Workers at the
United Nations

Frankfurt/New York:
Campus Verlag 2021,
370 S., 39,95 Euro

»Ich erkläre und verspreche feierlich, die mir übertragenen Aufgaben als internationaler Beamter der Vereinten Nationen loyal, diskret und nach bestem Wissen und Gewissen zu erfüllen.« Dieser Amtseid, der bei Unterzeichnung eines Arbeitsvertrags abgelegt wird, scheint für viele Berufseinsteigerinnen und -einsteiger in den Vereinten Nationen in weiter Ferne. Auch wenn bereits das Studium, die persönliche Entwicklung und Motivation auf einen beruflichen Einstieg in die Weltorganisation ausgerichtet sind, haben nur sehr wenige Erfolg dabei, dort eine langfristige Karriere auszubauen. Stattdessen müssen sie sich in temporären und oft geringfügig bezahlten Beschäftigungsverhältnissen durchschlagen, sie sind mitunter ungeeigneten Führungskräften ausgeliefert und haben wenig Möglichkeiten, sich nach eigenen Wünschen und Fähigkeiten zu entwickeln.

Das herausragende Buch »Privileged Precarities« nimmt die Leserschaft mit auf eine Reise in die Arbeitswelt der UN aus der Perspektive von Berufseinsteigerinnen, Praktikanten, Beraterinnen, Nachwuchskräften (Junior Professional Officers – JPOs) und Bediensteten auf Einstiegspositionen. Was diese ethnografische Studie so bemerkenswert macht, ist Müllis eindrucksvolle Aufbereitung von Situationen aus der Arbeitsrealität der Vereinten Nationen, die die Leserschaft dazu anregt, eigene Privilegien sowie die Bereitschaft zur Annahme prekärer Arbeit kritisch zu hinterfragen. Die Zwänge temporärer Beschäftigungen, die ungebrochene Einsatzbereitschaft sowie die Vorteile einer Aufenthaltsgenehmigung im Gastland werden thematisiert. Die Autorin scheut nicht davor zurück, Machtpraktiken und strukturelle Fehler im System anzusprechen, die die individuelle Handlungsfä-

higkeit beeinflussen. Die Frage, warum Berufsanfängerinnen und -anfänger das spezifische Prekariat dieser Weltorganisation ertragen und ein Beschäftigungsverhältnis nach wie vor attraktiv erscheint, steht im Mittelpunkt. Warum die Organisation an diesen Praktiken festhält, lässt die Autorin jedoch offen und verweist auf weiterführende Forschung zu globaler Ungleichheit in und durch internationale Organisationen.

Müllis ist fortwährend bedacht, die Leserschaft in das ethnografische Feld mitzunehmen, in das sie sich bei der Untersuchung an mehreren UN-Standorten begibt. Die Autorin knüpft dabei an Pierre Bourdieus *Homo academicus* an und konzeptualisiert das Auftreten der UN-Bediensteten als *Homo UN*. Der *Homo UN* steht für die Idee eines »idealen« UN-Mitarbeiters, der sich durch Integrität und Flexibilität auszeichnet. Schließlich zieht sie Resümee der Außen- und Innenperspektiven auf die Vereinten Nationen und bewertet ihr empirisches Material als »privilegiertes Prekariat«, um die Ambivalenz der Realitäten für Berufsanfängerinnen und -anfänger – zwischen Idealismus und Realismus – zu unterstreichen.

Das Buch ist damit eine wichtige Quelle, um die oftmals ernüchternde Arbeitsrealität und die persönliche Arbeitsmotivation junger, gut ausgebildeter Berufseinsteigerinnen und -einsteiger in den Vereinten Nationen besser zu verstehen. Die präzise Beobachtung und detaillierte Beschreibung der Arbeitssituation an mehreren Standorten sowie die geschickte Verknüpfung mit theoretischem Hintergrundwissen machen das Buch zu einer unverzichtbaren Lektüre, insbesondere für diejenigen, die sich mit den UN als potenzieller Arbeitgeber auseinandersetzen.

Menschenrechtspolitik im Fokus

Annette Förster

Der Schutz und die Achtung der Menschenrechte scheitern nicht nur in Kriegsregionen oder an den Außengrenzen der Europäischen Union (EU). Die Menschenrechtspolitik legt den Fokus auf das politische Handeln und reicht von Fragen der kommunalen Schulpolitik bis zu globalen Phänomenen wie dem Klimawandel. Es geht dabei immer um die konkrete Umsetzung und Förderung der Menschenrechte. Dieses Handeln findet in einem Raum politischer Diskursivität statt, in dem Menschenrechte, ihre Inhalte und Reichweite argumentativ plausibilisiert und politisches Handeln legitimiert werden muss.

In seiner Einführung in die Menschenrechtspolitik versteht Michael Krennerich Menschenrechtspolitik als ein Querschnittsthema: Sie betrifft verschiedene Politikfelder der nationalen, supranationalen und internationalen Politik. Dadurch ist sie eine Querschnittsaufgabe der Politik und bildet einen Referenzrahmen für politische Entscheidungen. Gleichzeitig ist sie ein Aspekt neben anderen, wie beispielsweise wirtschaftlichen oder sicherheitspolitischen Interessen. Hier braucht Menschenrechtspolitik staatliche sowie zivilgesellschaftliche Akteure und institutionelle Strukturen, die in Kooperation miteinander die Umsetzung der Menschenrechte auf die Agenda bringen und präsent halten. Entsprechend gestaltet eine Vielzahl an Akteuren menschenrechtsrelevante Politik, von nichtstaatlichen (NGOs) bis zu internationalen Organisationen. Menschenrechtspolitik ist ebenso ein Querschnittsthema zwischen wissenschaftlichen Disziplinen, hier vor allem der Rechts- und Politikwissenschaft.

Das Studienbuch umfasst entsprechend ein breites thematisches Spektrum: vom Menschenrechtsbegriff sowie der Menschenrechtspolitik (Teil 1), über zivilgesellschaftliche Akteure, vor allem NGOs und soziale Bewegungen (Teil 2), und staatlicher Menschenrechtspolitik nach innen und außen mit einem Schwerpunkt auf Deutschland (Teil 3) bis zu regionalen und internationalen Akteuren, Strukturen und Mechanismen der Menschenrechtspolitik (Teil 4). Krennerich schlägt dabei eine Brücke zwischen den empirischen Manifestationen, den Akteuren, Strukturen und Dynamiken der Menschenrechtspolitik zur wissenschaftlichen Untersuchung, Theoretisierung und Bewertung dieser. Hierzu referiert er politikwissenschaftliche Forschungsansätze, -Fragen, -Materialien und -Ergebnisse. So erschöpft sich etwa das Kapitel zum Menschenrechtsbegriff nicht in der Definition, sondern beinhaltet Ausführungen zum Völkerrecht, zu Ansätzen zur Erfassung staatlicher Menschenrechtsperformanz und deren Operationalisierung sowie Verweise auf Erhebungen und Indizes, die diese vornehmen. Die Teile bieten je ausführliche Anknüpfungspunkte in die politikwissenschaftliche Forschung, etwa an die Protest- und Bewegungsforschung in Teil 2 oder Policy-Forschung in Teil 4, und damit verbundene Forschungsfragen in der Politikwissenschaft.

Die Einführung in die Menschenrechtspolitik richtet sich in ausgezeichneter Weise an jene Menschen, die sich im Rahmen ihres Studiums und ihrer Forschung, ihres Berufs oder ihres Engagements und Interesses mit Fragen der Menschenrechte und Menschenrechtspolitik beschäftigen.



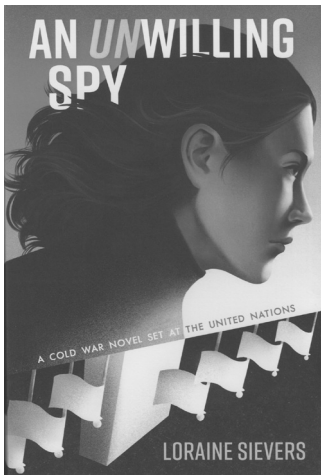
Michael Krennerich

Menschenrechtspolitik. Eine Einführung

Frankfurt am Main:
Wochenschau Verlag
2023, 280 S.,
29,90 Euro

Die üblichen Verdächtigen?

Patrick Rosenow



Loraine Sievers

An Unwilling Spy

Weston, CT: Allardt Press 2022, 304 S., 24,95 US-Dollar

Die Vereinten Nationen sind eher selten Schauplatz für Romane oder Filme. Eine prominente Ausnahme ist etwa der Film ›Die Dolmetscherin‹ aus dem Jahr 2005 mit Nicole Kidman als Hauptdarstellerin, die bei den UN in New York arbeitet und Zeugin eines geplanten Verbrechens wird. Dass der bürokratische UN-Amtssitz am East River als Handlungs-ort für einen Roman taugt, beweist auch Loraine Sievers und wagt sich auf belletristische Weise in die komplexe Welt der UN. Unterhaltsam bringt sie der Leserschaft die Umgebung multilateraler Diplomatie näher. Bekannt ist die Autorin und ehemalige Leiterin der Sicherheitsratsabteilung im UN-Sekretariat bisher für ihre wissenschaftlichen Publikationen und gilt als Expertin des Sicherheitsrats.

Die Geschichte des Romans beginnt im Jahr 1974 auf dem Höhepunkt des Ost-West-Konflikts. Es ist dasselbe Jahr, in dem auch Sievers bei den UN zu arbeiten begann. Die junge Amerikanerin und UN-Mitarbeiterin Anne Thomas wird abends nach Dienstschluss vor dem UN-Amtssitz in New York von einem Taxi angefahren und wacht im Krankenhaus auf. Der Unfall war offenbar kein Zufall. Danach beginnen zahlreiche mysteriöse Ereignisse während die Protagonistin zwischen die Fronten des Kalten Krieges gerät: Das FBI interessiert sich für sie und möchte Anne für Spionagetätigkeiten bei den UN gewinnen; russische Agenten und Diplomaten versuchen sie ebenfalls für sich einzuspannen. Während Anne versucht, ihren Arbeitsalltag zu bewältigen, wird sie zu alledem immer wieder von Unbekannten bedroht und muss sogar um ihr Leben fürchten. Von wem und warum – das bleibt lange unklar.

Sämtliche Szenen spielen sich größtenteils am UN-Amtssitz selbst ab, was

für UN-interessierte besonders spannend ist: von der bedrohlich wirkenden Tiefgarage in den drei Untergeschossen, über die anonymen Büroräume, die Delegierten-Kantine, dem von UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld eingerichteten Meditationsraum, das Café Wien, die Delegierten-Lounge, den Sicherheitsrat, den UN-Garten bis in die 39. Etage des UN-Sekretariats, in der sich sogar ein Tanzstudio befindet. Die Exponate der Kunst- und Geschenksammlung der UN spielen ebenso eine Rolle; und auch die UN-Charta wird zitiert. Mit ihren persönlichen Erfahrungen, einem Lageplan und eben diesen Details verleiht Sievers dem Roman eine hohe Glaubwürdigkeit. Ein Addendum klärt auf, welche historischen Ereignisse sich nicht im Jahr der Handlung oder in anderer Form ereigneten. So wird die Leserschaft über die korrekten historischen Zusammenhänge informiert, die Sievers zugunsten der Geschichte und ihrer Spannung jedoch bewusst anders darstellt.

Es handelt sich bei dem Buch um einen gelungenen Debütroman von Loraine Sievers. Die Geschichte ist in 80 relativ kurzen episodenhaften Kapiteln sowohl für UN-Kenner als auch Krimiliebhaber spannend erzählt. Jedes einzelne Kapitel endet mit einem ›Cliffhanger‹, der zum Weiterlesen anregt. Im Gegensatz zum Handlungsort wird jedoch die Protagonistin Anne Thomson in ihren Handlungen und Reaktionen nicht immer glaubwürdig dargestellt; sie wächst im Laufe der Handlung weit über sich hinaus. Dennoch führt die Autorin die Leserschaft auf anregende Weise in den Mikrokosmos der Vereinten Nationen, in dem bald jede Person verdächtig wirkt. Eine deutsche Übersetzung ist in Vorbereitung, eine Verfilmung drängt sich durchaus auf.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Juli bis September 2023 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

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Friedenssicherung	S/PRST/2023/4	3.8.2023	Der Sicherheitsrat bekundet seine Besorgnis über den Mangel an humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe sowie an Finanzmitteln, der die Anstrengungen zur Bewältigung konfliktbedingter Ernährungsunsicherheit und drohender Hungersnöte einschränkt. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, alles zu tun, um die humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe sowie die für Nahrungsmittelhilfe und den humanitären Bedarf bereitgestellten Finanzmittel aufzustocken.	
Haiti	S/RES/2692(2023)	14.7.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Haiti (BINUH) unter der Leitung einer Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen bis zum 15. Juli 2024 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Kolumbien	S/RES/2694(2023)	2.8.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die Verifikationsmission zusätzlich zum bestehenden Mandat die Durchführung der Waffenruhe überwacht. Der Rat genehmigt zusätzlich zum bestehenden Personal der Mission bis zu 68 weitere internationale Beobachterinnen und Beobachter sowie eine angemessene zivile Komponente. Er bekundet seine Bereitschaft, zu erwägen, die Verifikationsmission mit der Überwachung und Überprüfung der Durchführung einer Waffenruhevereinbarung zwischen der Regierung und der bewaffneten Gruppen namens Estado Mayor Central zu beauftragen, wenn der Generalsekretär die Vereinbarung einer Waffenruhe bestätigt.	einstimmige Annahme
Naher Osten	S/RES/2695(2023)	31.8.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, das derzeitige Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2024 zu verlängern.	angenommen, +13; -0; =2 (China, Russland)
Somalia	S/RES/2696(2023)	7.9.2023	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von dem Vorschlag der Bundesregierung Somalias für die einmalige und vollständige Entsorgung der Holzkohlebestände durch ihre Ausfuhr, der dem Ausschuss in einem Schreiben vom 14. August 2023 (OP/NSA/1121/023) vorgelegt wurde. Der Rat beschließt, als einmalige Ausnahme von dem in Resolution 2036(2012) und Resolution 2182(2014) festgelegten Verbot der Ein- und Ausfuhr von Holzkohle aus Somalia die Bundesregierung Somalias zu ermächtigen, diesen Vorschlag umzusetzen.	einstimmige Annahme
Terrorismus	S/RES/2697(2023)	15.9.2023	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von dem in dem Schreiben der Regierung Iraks vom 5. September 2023 (S/2023/654) enthaltenen Ersuchen um eine Verlängerung des Mandats des Sonderberaters und der Ermittlungsgruppe zur Unterstützung der im Land unternommenen Anstrengungen, die Mitglieder von ISIL/Daesh zur Rechenschaft zu ziehen. Er beschließt, das Mandat des Sonderberaters und der Ermittlungsgruppe bis zum 17. September 2024 zu verlängern. Danach kann diese nicht erneut verlängert werden.	einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2693(2023)	27.7.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die mit Resolution 2127(2013) festgelegten Rüstungsembargomaßnahmen und die Auflagen in Resolution 2648(2022) betreffend Vorankündigungen keine Anwendung mehr finden auf die Lieferung, den Verkauf oder die Weitergabe von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial und die Bereitstellung von Hilfe, Beratung und Ausbildung für die Sicherheitskräfte der Zentralafrikanischen Republik. Er beschließt ferner, dass alle anderen Bestimmungen in der Resolution 2648(2022) bis 31. Juli 2024 weiter Anwendung finden und verlängert das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 31. August 2024.	angenommen, +13; -0; =2 (China, Russland)

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:

Berliner Wissenschafts-Verlag
Ein Imprint der Franz Steiner Verlag GmbH, Stuttgart
Birkenwaldstraße 44, 70191 Stuttgart
Telefon: +49 (0)711 | 2582-204
Telefax: +49 (0)711 | 2582-390
E-Mail: service@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 aufgerufen werden.
Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: service@bwv-verlag.de
Telefon: + 49 (0)711 | 2582-204
Telefax: +49 (0)711 | 2582-390
sowie der Buchhandel.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Ann-Kristin Harder (verantwortlich)
marketing@bwv-verlag.de
Die Mediadata sind abrufbar unter www.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

Tim Richter (Vorsitzender)
Katharina Borchardt (stv. Vorsitzende)
Dr. Martin Kilgus (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Manuela Scheuermann (stv. Vorsitzende)
Isabelle Beaucamp
Dr. Ekkehard Griep
Inger-Luise Heilmann
Carolin Maluck
Miriam Mona Mukalazi
Sara Nanni
Vanessa Vohs
Timo Vogler
Max Zuber

Ehrevorsitzender

Detlef Dzembitzki

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Detlef Dzembitzki
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Dr. Alexander Gunther Friedrich †
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Barbara Hendricks
Dr. Christoph Heusgen
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Karin Kortmann
Silvie Kreibihl
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Barbara Lochbihler
Winfried Nachtwei
Karin Nordmeyer
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
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
Heidemarie 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
Annette Hornung-Pickert
Dr. Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Teresa Pfützner

Forschungsrat

Dr. Steffen Bauer
Dr. Marianne Beisheim
Prof. Dr. Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Ronny Patz
Prof. Dr. Manuela Scheuermann
Prof. Dr. Dominik Steiger
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

Landesverband
Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
info@dgvn-bw.de

Landesverband Bayern
Vorsitzender: Carolin Maluck
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzender:
Dr. Lutz-Peter Gollnisch
info@dgvn.berlin

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Matthias Eiles
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Norddeutschland
Vorsitzender: Fabian Beigang
info@dgvn-nord.de

Landesverband
Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender: Thomas Weiler
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Sarah Duryea
info@dgvn-sachsen.de

Vorschau

Die nächste Ausgabe, Heft 6/2023, zum Thema ›UN historisch‹ erscheint im Dezember 2023.

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