



# VEREINTE NATIONEN

4|22

70. Jahrgang | Seite 145–192  
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

## Einsatzort – die ganze Welt

---

### Das UN-Entwicklungssystem im Umbruch?

Silke Weinlich · Max-Otto Baumann

### Anpassung erforderlich: Wie geht es weiter in Afghanistan?

Florian Weigand · Mark Bowden

### Der Einsatz von Drohnen zur Erreichung der SDGs

Michael Scheibenreif · Denise Soesilo

# Was die UN im Feld leisten

Liebe Leserinnen und Leser,

die Arbeit der Vereinten Nationen findet nicht nur in den Sekretariaten an ihren vier Amtssitzen in New York, Genf, Wien oder Nairobi statt. In nahezu allen 193 UN-Mitgliedstaaten sind die UN präsent. 60 Prozent ihrer rund 44 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten vor Ort im Feld – etwa in den über alle Kontinente verteilten regionalen UN-Informationszentren, den fünf regionalen Wirtschaftsbeziehungsweise Sozialkommissionen, den zwölf UN-Friedensmissionen, den 24 besonderen politischen Missionen (SPM) zur Friedensmediation, in Menschenrechtsgremien, in den über 170 Länderbüros des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) oder in der humanitären Hilfe. Neue globale Probleme sowie der Wille der Mitgliedstaaten, seit ihrer Gründung im Jahr 1945 immer mehr Aufgaben an die UN zu übertragen, erweiterten die Arbeitsfelder und schufen somit auch neue UN-Organisationen und Feldpräsenzen. Vor welchen Herausforderungen stehen die Vereinten Nationen vor Ort heute? Der Frage gehen die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe nach.



Seit dem Jahr 2019 unterläuft das UN-Entwicklungssystem (UNDS) eine ambitionierte Reform, die es kohärenter machen und auf die heutigen Anforderungen nachhaltiger Entwicklung ausrichten soll. [Silke Weinlich](#) und [Max-Otto Baumann](#) analysieren, welche Auswirkungen diese Reformen auf die UN-Arbeit im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit im Feld hat. Die Hilfsmision der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) ist gegenwärtig die noch letzte internationale Präsenz im Land. Welche Rolle kann die Mission nach dem chaotischen Ende der NATO-Mission ›Resolute Support‹ spielen und was kann sie überhaupt leisten? Diese Fragen beantworten [Florian Weigand](#) und [Mark Bowden](#). [Denise Soesilo](#) und [Michael Scheibenreif](#) zeigen auf, dass Afrika in den letzten Jahren vor allem die humanitären Einsatzmöglichkeiten von Drohnen aktiv vorangetrieben hat. Die Afrikanische Akademie für Drohnen und Daten (ADDA) in Malawi fördert mit Hilfe des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) die Arbeit mit den Luftfahrzeugen im Sinne der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). In der Rubrik ›Drei Fragen an‹ erzählt der Beigeordnete Generalsekretär und Krisenkoordinator der Vereinten Nationen für die Ukraine, [Amin Awad](#), wie die Vereinten Nationen die ukrainische Bevölkerung ganz konkret versuchen zu unterstützen.

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

# Vereinte Nationen

## Schwerpunkt: Einsatzort – die ganze Welt

- 147 **Das UN-Entwicklungssystem im Umbruch?**  
Silke Weinlich · Max-Otto Baumann

- 153 **Anpassung erforderlich:  
Wie geht es weiter in Afghanistan?**  
Florian Weigand · Mark Bowden

- 159 **Der Einsatz von Drohnen zur Erreichung  
der SDGs**  
Michael Scheibenreif · Denise Soesilo

- 160 **Drei Fragen an | Amin Awad**

## Im Diskurs

- 165 **Standpunkt | Gerechter Frieden für einen  
ungerechten Krieg in der Ukraine**  
Mona Khalil

- 166 **Weibliche UN-Diplomatie**  
Ingvild Bode · Cristina Stefan

- 171 **Harold Stassens Traum von  
nuklear bewaffneten UN**  
Ryan A. Musto

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 177 **Politik und Sicherheit**  
UN-Waffenübereinkommen | 2021  
Jana Hertwig

- 178 **Wirtschaft und Entwicklung**  
Handels- und Entwicklungskonferenz der  
Vereinten Nationen | 2021  
Wasil Schauseil

- 180 **Sozialfragen und Menschenrechte**  
Beratender Ausschuss des Menschenrechts-  
rats | 2021  
Norman Weiß

- 181 **Menschenrechtsausschuss | 2021**  
Lea Barbara Kuhlmann

- 183 **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit  
Behinderungen | 2021**  
Lukas Groß

- 185 **Rechtsfragen**  
Internationaler Gerichtshof | 2021  
Elisa Freiburg-Braun

- 187 **Personalien**

- 190 **Dokumente der Vereinten Nationen**

## Diverses

- 188 **Buchbesprechungen**  
192 **Impressum**

# Das UN-Entwicklungssystem im Umbruch?

Seit dem Jahr 2019 unterläuft das UN-Entwicklungssystem (UNDS) eine ambitionierte Reform, die es kohärenter machen und auf die heutigen Anforderungen nachhaltiger Entwicklung ausrichten soll. Erfolge in der Reformumsetzung stoßen vor Ort jedoch auf systemische Hindernisse, für deren Überwindung es noch stärkerer Anstrengungen bedarf.



Foto: IDOS

**Dr. Silke Weinlich** ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn und forscht unter anderem zu den UN und nachhaltiger Entwicklung.

✉ [silke.weinlich@idos-research.de](mailto:silke.weinlich@idos-research.de)

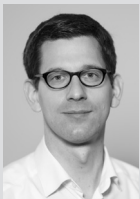


Foto: IDOS

**Dr. Max-Otto Baumann** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IDOS und beschäftigt sich mit den UN, ihrem Entwicklungssystem und Global Governance.

✉ [max-otto.baumann@idos-research.de](mailto:max-otto.baumann@idos-research.de)

Funktionen der unterschiedlichen Organisationen spiegeln: Kapazitätsaufbau und technische Hilfe, Unterstützung in der Politikformulierung, Beratung, Anwaltschaft für benachteiligte Gruppen, aber auch direkte Umsetzung von Projekten. Dazu kommen in einer Vielzahl von Ländern noch humanitäre Hilfe und Arbeit am Nexus Frieden, Sicherheit und Entwicklung. Jedes Landesteam wird von einer Residierenden Koordinatorin oder einem Koordinator (Resident Coordinator – RC) geführt – es ist eine Herkulesaufgabe, die verschiedenen Organisationen auf eine einheitliche Stoßrichtung, Komplementarität und Synergien einzuschwören.

Seit dem Jahr 2019 in der Umsetzung, zielt die aktuelle Reform darauf ab, das komplexe und fragmentierte UNDS sektor- und organisationsübergreifend kohärenter zu machen. Ziel ist eine auf die nationalen Bedürfnisse besser zugeschnittene Unterstützung, die die verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit integriert angeht und dort ansetzt, wo die UN ihren multilateralen Mehrwert am besten ausspielen können – etwa im Bereich Politikberatung. Dies ist keine einfache Aufgabe. Wie integrierte Politikansätze am besten formuliert, gewichtet und umgesetzt werden, treibt auch andere nationale wie internationale Akteure um. Darüber hinaus hat das UNDS, das aus rund 40 sehr unterschiedlichen Organisationseinheiten besteht, historisch gewachsene Altlasten, die jegliche Reform erschweren: Im Laufe der Jahrzehnte hat sich das UNDS zu einem stark fragmentierten System mit einer schwachen zentralen Autorität entwickelt, das von einer unsicheren Finanzierung abhängt und mit divergierenden Interessen und Erwartungen der Mitgliedstaaten konfrontiert ist.<sup>2</sup>

**A**ls weltweit größter multilateraler Entwicklungsakteur mit weitreichenden Mandaten und umfangreicher Expertise kommt dem UN-Entwicklungssystem (United Nations Development System – UNDS) eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung für die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) zu.<sup>1</sup> 132 UN-Landesteams (United Nations Country Team – UNCT), die sich durchschnittlich aus rund 18 Organisationen zusammensetzen – einige davon ohne eigene Präsenz vor Ort – unterstützen vornehmlich Entwicklungsländer. Je nach Zusammensetzung, nationalem Bedarf und Finanzierungsmöglichkeiten bieten Landesteams eine breite Palette von Aktivitäten an, die die Mandate und

<sup>1</sup> Dieser Beitrag baut auf einer im Jahr 2021 durchgeführten Studie zur Umsetzung der Reform auf, siehe Silke Weinlich et al., *New Rules, Same Practice? Analysing UN Development System Reform Effects at the Country Level*, Bonn 2022.

<sup>2</sup> Für eine Analyse der Problemlagen des UNDS siehe Timo Mahn, *The United Nations in Development: Confronting Fragmentation?*, in: Stephan Klingebiel/Timo Mahn/Mario Negre (Eds.), *The Fragmentation of Aid: Concepts, Measurements and Implications for Development Cooperation*, Basingstoke 1999, S. 247–260; Max-Otto Baumann/Silke Weinlich, *Funding the UN: Support or Constraint?*, in: Stephen Browne/Thomas G. Weiss (Eds.), *Routledge Handbook on the UN and Development*, Abingdon 2021, S. 151–164; Max-Otto Baumann, *Forever North-South? The Political Challenges of Reforming the UN Development System*, *Third World Quarterly*, 39. Jg., 4/2018, S. 626–641.

## Mehr als die Summe der Teile im Dienste der Agenda 2030

Reformen mit dem Ziel, die Fragmentierung des UNDS zu überwinden, sind daher keineswegs neu.<sup>3</sup> Ein mindestens ebenso wichtiger Beweggrund ist aber, das UNDS im Einklang mit den Anforderungen der Agenda 2030 funktional neu auszurichten.<sup>4</sup> Die Agenda 2030 fordert nicht weniger als eine Transformation hin zu einer nachhaltigen Entwicklung mit einem integrierten und ausgewogenen Ansatz in allen Dimensionen der Nachhaltigkeit. Mit dem Grundsatz ›Niemanden zurücklassen‹ und Verweisen auf andere Menschenrechtsverpflichtungen gibt die Agenda zudem eine klare Marschrichtung für die von ihr angestrebten normativen Veränderungen vor.

Nach langen Verhandlungen ebnete die UN-Generalversammlung im Jahr 2018 mit ihrer Resolution zur Neupositionierung des UNDS den Weg für die aktuelle Reform.<sup>5</sup> Die Reform ist ein vielschichtiges Unterfangen, das komplexe Veränderungen im gesamten System – auf globaler, regionaler und nationaler Ebene – mit sich bringt.<sup>6</sup> Der

unterstellt, was zu Interessenkonflikten führen konnte zwischen ihrer ›Systemverpflichtung‹ – inklusive einer Wertorientierung und Vertretung aller Mitglieder des Landesteam – und ihrer Verantwortung für die Förderung der UNDP-Interessen, zu denen Ressourcen und gute Regierungskontakte zählen.

**2. Überarbeitete Programmierungs- und Umsetzungsinstrumente:** Ein weiterer Schwerpunkt der Reform liegt auf den Instrumenten zur gemeinsamen Planung und Umsetzung von Programmen und Projekten der UN-Landesteam. Im Zentrum steht dabei das programmatische Rahmendokument für das gesamte Landesteam, der Kooperationsrahmen der Vereinten Nationen für die nachhaltige Entwicklung (UN Sustainable Development Cooperation Framework – UNSDCF). Dieses Rahmendokument, das verbindlicher und relevanter sein soll als frühere Versionen, ist in einen Analyse-, Planungs- und Umsetzungszyklus eingebettet, der den Landesteam helfen soll, Überschneidungen zu vermeiden und ein integriertes Vorgehen zu entwickeln. Zusätzlich erhielten die Landesteam eine Fülle von Leitlinien, um ihre Unterstützung in einer Reihe von Themenbereichen zu verbessern, die als potenzielle Stärken des UNDS bei der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) identifiziert wurden.

**3. Eine flexiblere Finanzierung:** Die Reform befasst sich auch mit der Frage der Finanzierung. Die derzeitigen Finanzierungsmuster des UNDS mit einem hohen Anteil an zweckgebundenen Mitteln sind nicht nur problematisch, weil sie die Fragmentierung fördern. In ihrer vorherrschenden Form der zweckgebundenen Finanzierung für bestimmte Projekte einzelner UN-Organisationen orientiert sich die Zweckbindung stark an den Anforderungen der Geberländer. Meist sind solche Projekte in ihrem thematischen Umfang, ihrer Dauer und nachhaltigen Wirkung begrenzt gegenüber stärker programmatischen Ansätzen.<sup>7</sup> Ein Finanzierungspakt, geschlossen zwischen Mitgliedstaaten und UNDS, soll nun die Qualität der Finanzierung verbessern.

## Nach langen Verhandlungen ebnete die UN-Generalversammlung im Jahr 2018 den Weg für die aktuelle Reform des UNDS.

Schwerpunkt der Reform liegt jedoch eindeutig auf der Länderebene, mit dem übergeordneten Ziel, die Unterstützung der UN-Landesteam für Entwicklungsländer zu verbessern. Insbesondere drei Reformelemente sollen den Weg für ein kohärentes und anspruchsvolleres kollektives Angebot ebnen:

**1. Die Stärkung der RCs:** Mehrere Reformmaßnahmen stärken die Autorität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der RCs und geben ihr oder ihm eine politischere Rolle. Zuvor waren die RCs und ihre Unterstützungsstrukturen dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP)

<sup>3</sup> Silke Weinlich, Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegenüber Reformoptionen, Bonn 2010.

<sup>4</sup> Max-Otto Baumann, Reformdruck durch die 2030-Agenda, VEREINTE NATIONEN (VN), 65. Jg., 3/2017, S. 104–109.

<sup>5</sup> UN-Dok. A/RES/72/279 v. 31.5.2018.

<sup>6</sup> Lesley Connolly/Jimena Leiva, Unpacking the UN's Development System Reform, New York 2020.

<sup>7</sup> Silke Weinlich et al., Earmarking in the Multilateral Development System – Many Shades of Grey, Bonn 2020.

## Erste Ergebnisse: Verbesserte Kooperationsmuster ...

Verschiedene UN-interne und externe Studien haben die Umsetzung und Auswirkungen der Reform in den letzten Monaten untersucht.<sup>8</sup> Alle Studien stimmen darin überein, dass die Reform zu weitreichenden Veränderungen auf Länderebene geführt hat, auch wenn diese nicht notwendigerweise einheitlich über alle Organisationen hinweg, auf allen Hierarchiestufen und in allen Länderkontexten erfolgten.

Der Übergang zu einem unabhängigen RC-System ist ein Reformbereich, dem große Fortschritte attestiert werden. Viele Partnerregierungen erkennen die neuen Strukturen zunehmend als wertvolles Instrument zur Vereinfachung der Zusammenarbeit mit dem UNDS an. Das gilt besonders für solche Regierungen, die eine große UN-Präsenz im Land haben wie etwa Kenia oder Äthiopien.<sup>9</sup> Und auch von Seiten der Entwicklungspartner wird die unabhängigere und mit mehr Befugnissen ausgestattete RC-Rolle weitgehend anerkannt. Kleinere Organisationen und UN-Einheiten ohne physische Präsenz in einem Land fühlen sich besser in die Planungs- und Programmprozesse eingebunden als vor der Reform. In den Landesteams wird die aufgewertete Führungsrolle ebenfalls anerkannt, wenn auch nicht von allen begrüßt. Das neu gewichtete RC-System hat sich zudem positiv auf eine gemeinsame Antwort der UN auf die COVID-19-Pandemie ausgewirkt. Wie in fast allen Studien hervorgehoben, ist allerdings die neue Rolle des UNDP als »Integrator« für die SDGs noch problematisch. Das UNDP hat einerseits die Expertise und traditionell guten Zugang zu Regierungen, um zu integrierten Ansätzen zu beraten. Aber es ist noch unklar, wie das UNDP diese Stärke auch in die jeweiligen Landesteams für ein UN-Angebot aus einem Guss einbringt.

Viele Mitglieder von Landesteams schätzen die neu strukturierten Vorbereitungs- und Planungsprozesse im Kontext der Erstellung der Kooperationsrahmen, da diese einen intensiveren Austausch ermöglichten und auch der Regierung und anderen Akteuren die Möglichkeit böten, die jeweiligen Prioritäten besser einzubringen. Sie berichten meist über ein höheres Maß an Zusammenarbeit, was zu

kohärenteren Plänen mit einer stärkeren Ausrichtung auf gemeinsame Ergebnisse führe. Allerdings wird vielfach davor gewarnt, das zusätzliche, zeitintensive bürokratische Prozesse entstünden, deren Mehrwert sich erst zeigen müsse. Außerdem behinderten organisationsspezifische Vorgaben weiterhin die Zusammenarbeit und die Loyalität gegenüber der eigenen Organisation sei vielfach noch deutlich größer als gegenüber dem gesamten Landesteam.

**Alle Studien stimmen darin überein, dass die Reform zu weitreichenden Veränderungen auf Länderebene geführt hat.**

Trotz Finanzierungspakt ist zudem noch keine Trendwende bei der Art und Weise eingetreten, wie einzelne UN-Landesteams finanziert werden. Zwar steigt der Anteil an zusammengelegten Finanzierungsmechanismen wie dem Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund – PBF), die die Zusammenarbeit zwischen UN-Organisationen für die Mittelvergabe voraussetzen. Studien berichten jedoch auch, dass vor Ort Geber immer noch häufig einzelne Projekte von individuellen UN-Organisationen finanzieren – sei es aus Unkenntnis, sei es aufgrund von gewachsenen Partnerschaften, sei es, um bestimmte thematische Prioritäten sicherzustellen. Auch UN-Organisationen selbst werben für ihre individuelle Arbeit Mittel ein, ohne notwendigerweise den RC einzubeziehen. Diese Finanzierungsmuster werden durchgängig als ein Haupthindernis für Zusammenarbeit und Kohärenz vor Ort genannt.

Alles in allem scheint die Reform also eine verstärkte organisations- und sektorübergreifende Koordinierung zu fördern, die im Einklang mit den Anforderungen der Agenda 2030 steht. Jedoch bleiben die Fortschritte unvollständig, fragil und unterliegen strukturellen Beschränkungen.

<sup>8</sup> Siehe etwa Dag Hammarskjöld Foundation, *The Way Forward: Fulfilling the Potential of the Funding Compact at the Country Level*, Uppsala 2021; Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), *Is This Time Different? UNDS Reform: Progress, Challenges, and Opportunities*, Paris 2021; David Passarelli/Fatima Denton/Adam Day, *Beyond Opportunism: The UN Development System's Response to the Triple Planetary Crisis*, New York 2021; UN Office of Internal Oversight Services (OIOS), *Evaluation of the Resident Coordinator System Contribution to Country-level Programme Coherence*, New York 2021; UN, *Early Lessons and Evaluability of the UN COVID-19 Response and Recovery MPTF*, New York 2021; David Passarelli/Adam Day, *Stress Testing the UN's Regional Prevention Approaches*, New York 2022.

<sup>9</sup> MOPAN, *Is This Time Different?*, a.a.O. (Anm. 8), S. 74.

## ... aber der systemische Wandel steht aus

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, inwiefern sich Verbesserungen in der Zusammenarbeit von UN-Akteuren im Land tatsächlich in besser integrierten Maßnahmen der Politikberatung und -umsetzung niederschlagen. Die Überwachung der UN fokussiert sehr differenziert auf verschiedene Aspekte und Prozesse der Zusammenarbeit in den Landesteams, während die faktischen, nach außen wirkenden Verbesserungen allenfalls gestreift oder nur pauschal erhoben werden. So gibt es immerhin den positiven Befund, dass 79 Prozent der Entwicklungsländer einen größeren Fokus auf gemeinsame Ergebnisse sehen in Folge der UN-Reform.<sup>10</sup> Zu wesentlichen programmatischen Reformzielen wie einer verbesserten Integration der SDGs existiert keine systematische Berichterstattung.

## Die Anpassung des UNDS an die Agenda 2030 entspricht noch nicht den von den UN selbst gesetzten Erwartungen.

Die Anpassung des UNDS an die Agenda 2030 entspricht nach unserer Forschung noch nicht den von den UN selbst gesetzten Erwartungen. Sofern es in den Kernbereichen von integrierter SDG-Bearbeitung und einem stärkeren Fokus auf Menschenrechte Verbesserungen gibt, scheinen diese anekdotischer und nicht systematischer Natur zu sein.

SDG-Integration bedeutet, die positiven und negativen Wechselwirkungen von Entwicklungszielen und -maßnahmen in den Blick zu nehmen und im Rahmen einer Systemperspektive zu adressieren.<sup>11</sup> Industrielle Entwicklung darf nicht auf Kosten der Umwelt gehen (Vermeidung negativer Auswirkungen); die Position von Frauen zu stärken kann der Schlüssel sein, um gleichermaßen Verbes-

serungen beim Kindeswohl und demokratischer Repräsentanz zu erzielen (Nutzung von Synergien). UN-Akteure müssen dazu in der Analyse und Umsetzung zusammenarbeiten und gegebenenfalls auch als Korrektiv wirken, wenn eine integrierte Herangehensweise politisch nicht opportun ist.<sup>12</sup>

Auch wenn der Begriff SDG-Integration ein omnipräsentes Schlagwort in den UN ist, so finden sich in den von uns betrachteten Analyse- und Planungsdokumenten der UN-Landesteams kaum konkrete Auseinandersetzungen damit, die handlungsleitende Wirkung entfalten könnten. Laut Interviews ist eine integrierte Herangehensweise bislang kein wesentlicher Gesichtspunkt der Programmgestaltung, wobei allerdings einzelne Landesteams Arbeitsgruppen geschaffen haben, die sich damit im Zuge der Programmumsetzung beschäftigen. Bedenkenswert ist unser Befund, dass es unter UN-Praktikerinnen und -Praktikern bislang kein einheitliches Verständnis davon zu geben scheint, was SDG-Integration bedeutet.

Ein ähnliches Bild ergibt sich in Bezug auf die normative Wirkungsweise der UN. Menschenrechte sollen ein leitender Gesichtspunkt der UN-Länderarbeit sein. Unter dem für die Agenda 2030 zentralen Prinzip ›Niemanden zurücklassen‹ sollen die UN gegen diskriminierende Strukturen kämpfen und sich auf die am stärksten Benachteiligten konzentrieren. Zwar zeigt die UN-eigene Überwachung, dass die RCs stärker als vor der Reform als Protagonisten einer normativen Wirkungsweise wahrgenommen werden.<sup>13</sup> Das ist auch unser Eindruck aus Gesprächen mit Praktikerinnen und Praktikern. Aber wiederum fehlt es in den Programmdokumenten an klaren Analysen zu struktureller Diskriminierung. Statt Ursachen für nachhaltige Lösungen zu bekämpfen, wird eher auf materielle Unterstützung gesetzt. Bei der Programmgestaltung werden in 80 Prozent der Fälle die Geber einbezogen, aber in nur 52 Prozent die nationalen Menschenrechtsinstitutionen.<sup>14</sup> Ungelöst ist die Frage, wie stark Residierende Koordinatoren politisch intervenieren sollen und was dabei ihre Handlungsspielräume sind.<sup>15</sup> Ein Konflikt mit Gastregierungen ist immer problematisch. Häufig beziehen die RCs im Rahmen der ›stillen Diplomatie‹

<sup>10</sup> UN Doc. A/77/69-E/2022/47 v. 21.4.2022, S. 8.

<sup>11</sup> United Nations Sustainable Development Group (UNSDG), Foundational Primer on the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2019, S. 21, [unsdg.un.org/SDGPrimer](https://unsdg.un.org/SDGPrimer)

<sup>12</sup> Vgl. Alexander Brand/Mark Furness/Niels Keijzer, Promoting Policy Coherence Within the 2030 Agenda Framework: Externalities, Trade-offs and Politics, Politics and Governance, 9. Jg., 1/2021, S. 108–118.

<sup>13</sup> United Nations, ANNEX: QCPR Monitoring Framework, 2021–24, New York 2022, S. 8.

<sup>14</sup> Ebd., S. 7.

<sup>15</sup> Siehe auch Passarelli/Denton/Day, Stress Testing, a.a.O. (Anm. 8).

Position, aber es lässt sich fragen, ob eine öffentliche Vertretung von UN-Werten nicht glaubwürdiger und wirksamer wäre.<sup>16</sup>

### Drei Problemkomplexe

Einige der diskutierten Ergebnisse zur Wirkung der Reform auf Länderebene lassen sich zwar mit dem komplexen und noch andauernden Veränderungsprozess erklären. Sie weisen aber auch auf die großen Schwierigkeiten hin, das UNDS stärker als System agieren zu lassen und seine Funktionen auf das auszurichten, was im Zeitalter der Agenda 2030 und möglicherweise abnehmender finanzieller Unterstützung für Entwicklungshilfe erforderlich ist.

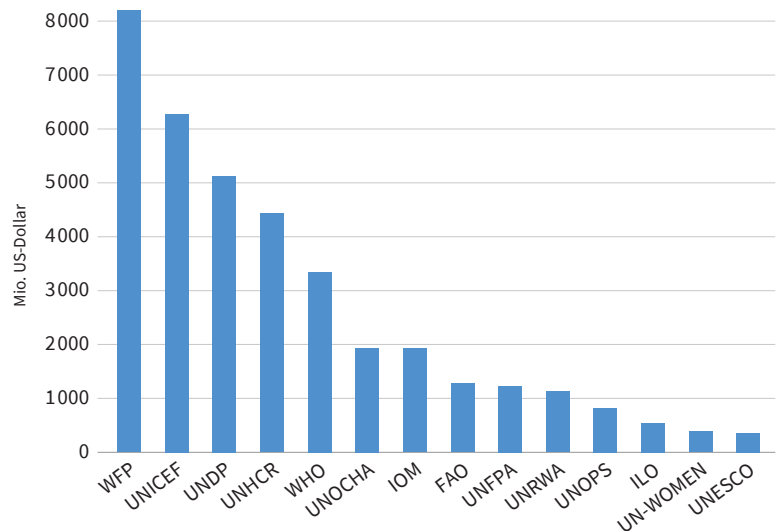
### Die Einstellung ›meine UN-Organisation zuerst‹ besteht fort

Zwar bekennen sich alle UN-Organisationen zur Reform und haben nach eigenen Verlautbarungen entsprechende institutionelle Anpassungen vorgenommen. Gleichwohl ist häufig nicht klar, wie tiefgreifend und wirksam diese sind. Hinter den Kulissen hört man weiter von teils erheblichen Vorbehalten gerade auch bei den zentralen Fonds und Programmen gegen die Reform und unterbliebenen Anstrengungen, die Handlungsanreize für das Personal wirksam zu ändern. Letztlich handeln Organisationen mehr in ihrem eigenen als im kollektiven Interesse; die gemeinsame Identität ist noch schwach ausgeprägt und die Autorität des RCs hat klare Grenzen. Das Motto ›meine UN-Organisation zuerst‹ gilt auch für die Regierungen der Gast- und Geberländer: Pflegen sie separate Beziehungen zu bestimmten Organisationen, untergraben sie die internen Bemühungen um mehr Einheitlichkeit. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass wenn Gastregierungen eine UN-interne Zusammenarbeit aktiv einfordern – wie etwa in Ruanda –, es dann unter dem externen Druck in den Landesteams auch besser läuft.

### Die Vielfalt in den Landesteams macht Integration schwierig

Die Umsetzung von Reformen ist nicht nur eine rein technische Angelegenheit, sondern bringt Konflikte mit sich, da Kosten und Nutzen ungleich ver-

**Top 10 der UN-Organisationen nach Ausgaben für Tätigkeiten mit entwicklungspolitischem und humanitären Fokus im Jahr 2020**



Quelle: [www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/oas/2022/AnnexTables-FundingData-2020-Final-17May.xlsx](http://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/oas/2022/AnnexTables-FundingData-2020-Final-17May.xlsx)

teilt sind und es vermeintliche Gewinner und Verlierer gibt. Einige Organisationen befürchten, den Zugang zur Regierung oder zu Geldgebern, ihre Sichtbarkeit oder gar die Möglichkeit zur Umsetzung ihrer Mandate zu verlieren. Dies sind in der Regel die größeren Organisationen wie das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) und das UNDP. Insbesondere kleinere Organisationen wie UN Women oder die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO), die auch nicht in jedem Entwicklungsland mit einem eigenen Büro vertreten sind, sehen dagegen ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis für sich. Sie profitieren von der größeren Reichweite der oder des RC, von der Unterstützung durch das RC-Büro, von Synergien mit Schwesterorganisationen und dem Zugang zu Finanzmitteln. UN-Organisationen unterscheiden sich auch in anderer Hinsicht, wie etwa ihrer Nähe zu Regierungen oder Geldgebern, ihren Personalkapazitäten vor Ort, ihrer Unterstützung der Umsetzung von Normen und Standards gegenüber eher operativen Funktionen, ihrer Finanzierung und ihrer Position im entwicklungspolitischen und humanitären Spektrum. Daraus folgt, dass ein Koordinierungsansatz, der unglei-

<sup>16</sup> Gert Rosenthal, A Brief and Independent Inquiry Into the Involvement of the United Nations in Myanmar from 2010 to 2018, New York 2019, [digitallibrary.un.org/record/3809543](https://digitallibrary.un.org/record/3809543)

che Organisationen als gleichwertig behandelt, zwangsläufig zu Reibungen und Frustrationen führen muss. Es gibt nicht einen Königsweg, wie UN-Organisationen ihre einzigartigen Ansätze zu einem gemeinsamen Angebot kombinieren können.

## Ein Hindernis für eine nachhaltige Wirkungsweise liegt in den kommerziell orientierten Geschäftspraktiken vieler UN-Organisationen.

### Geschäftsmodelle untergraben kollektive Ergebnisorientierung

Ein anhaltendes Hindernis für eine wirklich kollektive und nachhaltige Wirkungsweise liegt in den kommerziell orientierten Geschäftspraktiken vieler UN-Organisationen. Mit Geschäftspraktiken ist die Art und Weise gemeint, wie Organisationen ihre Ziele, Fähigkeiten und Finanzen miteinander verbinden und gewichten. Das derzeitige Geschäftsmodell basiert auf einem opportunistischen Verhalten, das auf Einnahmengenerierung ausgelegt ist und im Widerspruch zu einer multilateralen, auftragsorientierten und an nachhaltiger Wirkung orientierten Arbeitsweise steht. Trotz der seit den

1990er Jahren unternommenen Anstrengungen, auf einer stärker programmatischen, politikrelevanten Ebene zu arbeiten, dominiert praktisch die Projektarbeit. In ihr verbindet sich die kleinteilige zweckgebundene Finanzierung mit der Notwendigkeit, für die Geldgeber schnelle und greifbare Ergebnisse zu erzielen, statt die ›dicken Bretter‹ von Nachhaltigkeitstransformationen und politischem Wandel zu bohren. Projektarbeit erzeugt auch Fragmentierung und Koordinierungsbedarf, der zugleich erschwert wird, weil hinter jeder Finanzierung in der Regel ein Geber steht. Und sie heizt den Wettbewerb unter den Organisationen an. Ein weiterer Nebeneffekt ist, dass die UN überwiegend mit externen Beraterinnen und Beratern arbeiten und es ihnen damit an der Art von eigenem Fachpersonal fehlt, das über langjährige Erfahrung und soziales Kapital verfügt und für eine integrierte Politikberatung notwendig ist.<sup>17</sup>

### Stärkung der UN vor Ort

Der Erfolg der Reform ist also nicht garantiert, wobei die Dringlichkeit für ein kohärentes, integriert agierendes und politisch auftretendes UNDS weiter zunimmt: Die weltweiten Mehrfachkrisen bedrohen bisherige Entwicklungserfolge und könnten die schon vom Kurs abgekommene Agenda 2030 unerreichbar machen. UN-Mitgliedstaaten sollten deutlich intensiver die einzelnen UN-Organisationen für die Anpassung an systemweite Prioritäten zur Rechenschaft ziehen und darauf dringen, dass sich auf allen Ebenen des Systems ein Sinneswandel durchsetzt. Außerdem kommt der Veränderung der Finanzierungsmuster, die bislang das System auseinanderreiben, große Bedeutung zu. Was technisch anmutet ist letztendlich, genau wie die Reform, von politischer Relevanz: Angesichts des wachsenden Widerstands gegenüber liberaldemokratischen Werten und Normen, dem Druck auf Zivilgesellschaften sowie globalen Herausforderungen von Ungleichheit und Klimawandel, um nur die wichtigsten zu nennen, kommt es darauf an, die Stimme der Vereinten Nationen und ihre Rolle in Entwicklungsprozessen zu stärken – nicht nur global, wo viele Debatten politisiert sind, sondern auch dezentral in den Ländern.

## English Abstract

Dr. Silke Weinlich · Dr. Max-Otto Baumann

**The UN Development System in Transition?** pp. 147–152

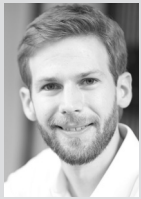
Since 2019, the UN Development System (UNDS) has been undergoing an ambitious reform to make it act more coherently and align with the requirements of sustainable development. This is all the more urgent given the deepening backlog in implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development. We observe that this reform indeed fosters cooperation and coherence within UN Country Teams (UNCT) across organizations and sectors. However, progress remains incomplete, fragile, subject to structural limitations, and does not translate into a systematic repositioning of what UNCTs offer program countries. Even greater efforts are needed to overcome these structural hurdles.

*Keywords: Agenda 2030, Entwicklungsfinanzierung, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Nachhaltige Entwicklung, UN-Reform, Agenda 2030, development finance, United Nations Development Programme (UNDP), sustainable development, UN reform*

<sup>17</sup> Siehe auch Weinlich et al., Earmarking in the Multilateral Development System, a.a.O. (Anm. 7), Bonn 2020.

# Anpassung erforderlich: Wie geht es weiter in Afghanistan?

Die Eroberung des afghanischen Staates durch die Taliban im Jahr 2021 zwingt die internationale Staatengemeinschaft, über die dortige Rolle der Vereinten Nationen in den letzten Jahrzehnten nachzudenken. Wie können sie in Zukunft zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in Afghanistan beitragen?



**Dr. Florian Weigand**  
ist Ko-Direktor des Centre on  
Armed Groups und Research  
Associate an der London School  
of Economics and Political  
Science.

✉ f.weigand@lse.ac.uk



**Mark Bowden**  
ist Beigeordneter UN-General-  
sekretär im Ruhestand und war  
von 2012 bis 2017 stellvertreten-  
der Sonderbeauftragter des  
UN-Generalsekretärs für  
Afghanistan.

✉ markrbowden@gmail.com

## Wendepunkt für die internationale Gemeinschaft

Das Ende der Islamischen Republik Afghanistan wurde weithin als ein Wendepunkt nicht nur für das Land, sondern auch für die internationale Gemeinschaft mit ihren zumindest anfänglich ehrgeizigen Plänen für Afghanistan nach dem 11. September 2001 angesehen. 20 Jahre lang hatten die Vereinten Nationen den Aufbau der neuen staatlichen Strukturen der Islamischen Republik unterstützt. Doch wie schon in den 1990er Jahren, veränderte sich die politische Realität im Jahr 2021 dramatisch.

Mit ihrer jahrzehntelangen Präsenz in Afghanistan haben die UN verschiedenen Phasen mit wechselnden politischen Kontexten beigeohnt. Zum Beispiel gab es bereits eine UN-Präsenz als die Taliban im Jahr 1996 das erste Mal an die Macht kamen. Über die Jahre hatten die Vereinten Nationen verschiedene Mandate und wandten unterschiedliche Methoden an, um mit dem Land und der Regierung zusammenzuarbeiten. Ein Rückblick auf die Entwicklung der dortigen UN-Präsenz zeigt, dass die aktuellen Diskussionen zur UN in Afghanistan, einschließlich des Mandats und der Frage, wie sie mit einer Taliban-Regierung zusammenarbeiten sollen, nicht neu sind.

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Vereinten Nationen in Afghanistan in die Lage versetzt werden müssen, sich schnell an veränderte politische Dynamiken anzupassen. Veränderungen können nicht auf die seltenen Gelegenheiten beschränkt werden, an denen das Mandat nach politischen Umstürzen durch den UN-Sicherheitsrat überarbeitet wird. Trotz oder vielleicht gerade wegen der dramatischen politischen Veränderungen bleiben viele Funktionen der UN von wesentlicher Bedeutung. So ist beispielsweise die Koordinierungsfunktion der UNAMA, die sich im Laufe der Jahre erheblich weiterentwickelt hat, vor dem Hintergrund des Fokus der Geberländer auf humanitäre Hilfe weiterhin wichtig. Darüber hinaus sind die UNAMA-Büros in Kabul und den Pro-

Nach dem Sturz der afghanischen Regierung durch die Taliban im August 2021 und nach dem Ende der Islamischen Republik Afghanistan, die durch das Islamische Emirat Afghanistan ersetzt wurde, ist es an der Zeit, den Sinn und Zweck der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA) zu überdenken. Dieser Beitrag wirft einen Blick darauf, wie sich die Präsenz der UN in Afghanistan seit den 1990er Jahren vor dem Hintergrund sowohl wechselnder Dynamiken im Land als auch sich verändernden internationaler Interessen entwickelt hat. Dieser Rückblick verdeutlicht, dass das UN-Mandat oftmals nach großen politischen Veränderungen neugestaltet wurde. Im Jahr 2001, nach der internationalen Militärintervention in Afghanistan, wurden die Vereinten Nationen mandatiert, den Aufbau neuer Staatsstrukturen zu unterstützen. Im Laufe der folgenden Jahre konnte das Mandat jedoch nicht mit der sich verändernden politischen Dynamik Schritt halten.

vinzen nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Aufrechterhaltung eines politischen Verständnisses über die Entwicklungen im Land, für die Berichterstattung zu Menschenrechtsfragen und für Dialog – sowohl mit den Taliban als auch mit der Zivilgesellschaft.

Während das Interesse an multilateraler Zusammenarbeit mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine auf einem Tiefpunkt angelangt ist, bietet die Suche nach einer gemeinsamen Basis in Afghanistan eine neue Chance für den Multilateralismus.

## Befriedung eines jahrzehntelangen Bürgerkriegs

Die Eroberung des afghanischen Staates durch die Taliban hat die Frage aufgeworfen, welche Funktionen die Vereinten Nationen in diesem Land in Zukunft haben, wie sie mit den Taliban zusammenarbeiten sollen und welche Aktivitäten sie in einem dramatisch neuen Umfeld vorrangig durchführen sollten. Tatsächlich entschieden die Vereinten Nationen schon einmal, wie sie mit einer Taliban-Regierung zusammenarbeiten sollten.

Mit der Sondermission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Special Mission to Afghanistan – UNSMA) hatten die Vereinten Nati-

onen bereits im Jahr 1996, als die Taliban zum ersten Mal Kabul einnahmen, eine politische Präsenz im Land. Der Aufbau der UNSMA war im Jahr 1993 von der UN-Generalversammlung gefordert worden, um zu einer »nationalen Annäherung und zum Wiederaufbau«<sup>1</sup> nach langen Konflikten beizutragen. Nach der Einnahme Kabuls durch die Taliban nur wenige Jahre später mussten die Vereinten Nationen ihre Präsenz jedoch neu überdenken. Hauptansprechpartner war nun eine Regierung, die von den meisten UN-Mitgliedstaaten weithin als illegitim angesehen wurde.

Daher wurde die UNSMA im Jahr 1998 vom Sicherheitsrat zu einer politischen Mission zur Friedenskonsolidierung ausgebaut.<sup>2</sup> In der Resolution wurde die UNSMA beauftragt, eine Einheit für zivile Angelegenheiten (Civil Affairs Unit) einzurichten, »deren vorrangiges Ziel es ist, die Lage zu überwachen, die Einhaltung humanitärer Mindeststandards zu fördern und massive und systematische Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Rechts in Zukunft zu verhindern«<sup>3</sup>. In den folgenden Jahren baute die UNSMA ihre Präsenz im ganzen Land aus und richtete in sechs Städten Außenstellen ein.

Doch auch die humanitäre Lage war weiterhin katastrophal und notwendige humanitäre Hilfe wurde von UN-Organisationen wie dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF), der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) und dem Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) geleistet. Eine Idee zu der Zeit war dabei ein »Prinzipien-basiertes Engagement mit den Taliban«<sup>4</sup>. Es sollte erreicht werden, dass alle Dimensionen des internationalen Engagements in dem Land – Politik, Menschenrechte, Entwicklung, humanitäre Hilfe – aufeinander abgestimmt sind.<sup>5</sup> Zu diesem Zweck richteten die Vereinten Nationen das Büro des UN-Koordinators für Afghanistan (UN Coordination Office – UNCO) ein, das im Jahr 1998 mit der Umsetzung eines Strategierahmens beauftragt wurde.

In der Praxis jedoch, mit verschiedenen Mandaten ausgestattet, schlugen die UNSMA und das UNCO verschiedene Wege ein, um mit den Taliban



Frauenrechtsaktivistinnen diskutieren bei einer von den Vereinten Nationen im Juni 2022 unterstützten Veranstaltung in Jalalabad, im Osten Afghanistans, über Frauenrechte, Zugang zu Bildung, Beschäftigung und Teilnahme am öffentlichen Leben. UNPHOTO: UNAMA/WAAK SHAFIQUILLAH

<sup>1</sup> UN-Dok. A/RES/48/208 v. 21.12.1993.

<sup>2</sup> UN-Dok. S/RES/1214 v. 8.12.1998.

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> Antonio Donini, Negotiating with the Taliban, in: Larry Minear/Hazel Smith (Eds.), Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft, Tokyo/ New York 2007, S. 160.

<sup>5</sup> Siehe Mark Duffield, Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples, Polity Press, 2007, S. 146.

in Kontakt zu treten und zu arbeiten. Auch die Taliban unterschieden deutlich zwischen den beiden Akteuren und nutzten die Kluft zu ihrem eigenen Vorteil. UNSMA, mit einem politischen Mandat ausgestattet, versuchte, einen dreigleisigen Ansatz für die Friedenskonsolidierung zu entwickeln und konzentrierte sich auf die Überwachung der Menschenrechte. Dies wurde allerdings von den Taliban nicht sonderlich geschätzt. Einigen Beobachtern zufolge bedrohte der Ansatz der UNSMA ständig die Position der Taliban.<sup>6</sup>

Währenddessen hielt das UNCO, das sich auf willkommene Hilfe konzentrierte, Abstand zur UNSMA und teilte wenige Informationen. Das UNCO baute rasch eine wesentlich bessere Beziehung zu den Taliban auf und stellte erfolgreich weitreichende humanitäre Hilfe zur Verfügung. Dies führte jedoch zu Kritik an dem »entgegenkommenen Charakter«<sup>7</sup> des UNCO. Einige UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter argumentierten sogar, dass »das UNCO nur von den Taliban gemocht werden möchte«<sup>8</sup>. Während das UNCO zunehmend »Ersatzfunktionen für die Regierung«<sup>9</sup> übernahm, schränkten die Taliban die Tätigkeit der UNSMA Ende des Jahres 2000 erheblich ein.

## Zwischen Staatsaufbau und Terrorismusbekämpfung

### Die UNAMA in der Theorie

Aus diesen Herausforderungen – und der Hoffnung, sie zu bewältigen – entstand die UNAMA. Nach dem 11. September 2001 und dem Beginn des US-geführten »Krieges gegen den Terror«, mit militärischen Operationen gegen Al-Qaida und die Taliban in Afghanistan, begannen die UN erneut darüber nachzudenken, wie sie ihre Präsenz im Land anpassen könnten. Die Idee, endlich alle UN-Aktivitäten in einer Mission zu bündeln und die Kluft zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und politischem Engagement zu überwinden, um den Aufbau eines neuen afghanischen Staates zu unterstützen, wurde zu einem Leitmotiv.

Bereits am 3. Oktober 2001 schrieb Kieran Prendergast, damals Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten bei den Vereinten Nationen, einen Brief an den Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit (Executive Committee for Peace

and Security – ECPS) in der damaligen Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO), seit dem Jahr 2019 die Hauptabteilung Friedensmissionen (Department of Peace Operations – DPO): »Nach der Koordinierung der Reaktion der Vereinten Nationen auf die Terroranschläge vom 11. September und deren Folgen bin ich zu dem Schluss gekommen, dass es an der Zeit ist, einen höheren Gang einzulegen. Deshalb möchte ich vorschlagen, dass wir einen integrierten Missionsarbeitsstab einrichten, um die Arbeit des UN-Systems in den kommenden Monaten im Zusammenhang mit der Frage des Terrorismus und der spezifischen Situation in und um Afghanistan zu planen und zu unterstützen.«<sup>10</sup>

**Es ging darum, die Kluft zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und politischem Engagement zu überwinden.**

In den folgenden Monaten wurden die Ideen für eine integrierte Mission in Abstimmung mit Lakhdar Brahimi ausgearbeitet, der erneut zum Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Afghanistan (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) ernannt wurde – zwischen den Jahren 1997 und 1999 hatte er die gleiche Rolle bei der UNSMA inne. Brahimi, der für eine UN-Präsenz mit »leichtem Fußabdruck« in Afghanistan eintrat, leitete zudem auch die Bonner Konferenz im November/Dezember 2001, auf der ein Weg für den Staatsaufbau beschlossen und eine Interimsregierung ernannt wurde.

Ein internes UN-Arbeitspapier des Integrierten Missionsarbeitsstab für Afghanistan schlug damals vor, »UNAMA wird auf den bestehenden UN-Koordinationsstrukturen aufbauen, aber ein »Arbeiten wie gewohnt« kann nicht aufrechterhalten werden und der derzeitige Ansatz des Landteams muss geändert werden. Es besteht zwar noch kein vollständiger Konsens über die genaue Art und Weise, in der alle UN-Organisationen in die UNAMA integriert werden, aber alle Akteure sind sich einig, dass die Aktivitäten der Organisationen Teil der

<sup>6</sup> Ebd., S. 153.

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Ebd.

<sup>9</sup> Ebd., S. 146.

<sup>10</sup> DPKO, Executive Committee on Peace and Security, Note to the Members, 3.10.2001.

Gesamtstruktur der UNAMA sein werden und vom SRSg und seinem Stellvertreter zur Unterstützung der Gesamtstrategien und -ziele der Mission geleitet werden<sup>11</sup>. Eine »Brainstorming«-Sitzung der Leiter der UN-Organisationen in Kabul, an der neben dem SRSg Brahimi auch der spätere Präsident Ashraf Ghani teilnahm, kam zu dem Schluss, dass »wir einem Konsens aller Beteiligten darüber, wie die neue Mission in Afghanistan strukturiert sein muss, so nahe gekommen sind, wie man es nur erwarten kann.«<sup>12</sup>

## Eine vollständige Integration der verschiedenen UN-Organisationen wurde in Afghanistan nicht erreicht.

Im März 2002 wurde schließlich eine neue UN-Mission – die UNAMA – vom Sicherheitsrat eingerichtet.<sup>13</sup> Sie ist eine der ersten integrierten politischen Missionen, die unter die ehemalige Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA), seit dem Jahr 2019 die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (Department of Political and Peacebuilding Affairs – DPPA), angesiedelt war und von der DPKO unterstützt wurde, in Anlehnung an die Idee der integrierten Friedenssicherungsmission. Das Mandat konzentrierte sich auf die Unterstützung des Bonner Abkommens des Jahres 2001 und dessen Agenda für den Staatsaufbau, »einschließlich Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Geschlechter«<sup>14</sup>. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit betont, »alle bestehenden Elemente der Vereinten Nationen in Afghanistan in eine einzige Mission zu integrieren«<sup>15</sup>. Daher wurde die UNAMA mit dem Mandat ausgestattet, »alle humanitären Hilfs-, Rettungs- und Wiederaufbaumaßnahmen der Vereinten Nationen in Afghanistan zu koordinieren«<sup>16</sup>. Die Zuständigkeiten wurden zwischen zwei Säulen – eine für die politische Arbeit und eine für Nothilfe-, Rettungs- und Wiederaufbau – aufgeteilt, die jeweils von ei-

nem stellvertretenden Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs (Deputy Special Representative of the Secretary-General – DSRSG) auf Ebene eines Beigeordneten Generalsekretärs (Assistant Secretary-General – ASG) geleitet wurden. Das Mandat der UNAMA umfasste auch weiterhin Außenstellen in, zu dieser Zeit, sieben Städten.

### Die UNAMA in der Praxis

In der Praxis erzielte die UNAMA bei der Erfüllung ihres Mandats mehrere bedeutende Erfolge. Insbesondere wurde die UNAMA in die Lage versetzt, Entwicklungs- und humanitäre Aktivitäten im Land systematischer zu koordinieren. In bestimmten Phasen wurden politische Arbeit, Entwicklungszusammenarbeit sowie humanitäre Ideen zum gegenseitigen Vorteil abgestimmt und umgesetzt. So spielten die UN beispielsweise eine Schlüsselrolle bei der frühen Kontaktaufnahme mit den Taliban nach dem Jahr 2001. Die UNAMA brachte die Bewegung erfolgreich dazu, den Einsatz von behelfsmäßigen Sprengvorrichtungen (IEDs) mit Druckplatten einzustellen. Diese wirken wie Tretminen und töten wahllos Menschen. Zugleich ermöglichte die Beobachtung der politischen Situation und der Menschenrechtslage durch die UNAMA, basierend auf der Berichterstattung der Außenstellen der Mission, einzigartige Einblicke in die Entwicklungen im gesamten Land.

Nichtsdestotrotz gab es weiterhin Herausforderungen. Trotz aller Vorsätze wurde eine vollständige Integration der verschiedenen UN-Organisationen und -Programme in Afghanistan nicht erreicht und die Organisationen arbeiteten weiterhin mit einem beträchtlichen Maß an Unabhängigkeit weiter. Während die ursprüngliche Aufgabenbeschreibung für den UNAMA-SRSg in Afghanistan eine »Gesamtleitung«<sup>17</sup> (overall authority) vorsah, wurde diese Rolle des SRSg nicht akzeptiert. Und in der Tat gab es auch keine formelle Rechenschaftspflicht von UN-Organisationen, -Fonds und -Programmen in Afghanistan gegenüber der UNAMA. Daher blieb die Reichweite der UNAMA-Autorität gegenüber den UN-Organisationen in den folgenden Jahren ein Streitthema. Die Auseinandersetzung wurde erst besänftigt als die Autorität zur »Koordinie-

<sup>11</sup> UNAMA, Mission Structure, Working Paper No. 2, 14.1.2002, UN/IMTF, New York.

<sup>12</sup> UN, Note on Meeting Between the SRSg and Heads of UN Agencies, SRSg's office, UN Doc. S-1096-0152-01-00003 v. 14.1.2002.

<sup>13</sup> UN-Dok. S/RES/1401 v. 28.3.2002.

<sup>14</sup> UN-Dok. A/56/875-S/2002/278 v. 18.3.2002, Para. 97a.

<sup>15</sup> Ebd., Para 95, S. 15.

<sup>16</sup> Ebd.

<sup>17</sup> Special Envoy/Special Representative for Afghanistan, Terms of Reference, Entwurf, UN Doc. S-1092-0082-02-00001 v. 28.9.2001.

« durch eine Leitlinie des Generalsekretärs definiert und von »Leitung« abgegrenzt wurde.<sup>18</sup>

Darüber hinaus ergaben sich für die UN in Afghanistan im Zusammenhang mit einer internationalen Militärintervention neue Herausforderungen. Der so genannte »Krieg gegen den Terror« stand im Kontrast zum Mandat der UNAMA und den Bemühungen, den Staatsaufbau zu koordinieren. Parallel zur Arbeit der UN fanden militärische Operationen gegen die Taliban statt, die von den USA und anderen westlichen Staaten geführt wurden. Die internationalen Streitkräfte hatten eine starke militärische Präsenz im ganzen Land, die nach dem Jahr 2001 zunächst immer weiter ausgebaut wurde. Dabei zeigten die Streitkräfte wenig Interesse an einer Koordinierung durch die UN. Einerseits führte das Militär über seine Stützpunkte für den Wiederaufbau in den Provinzen, den so genannten regionalen Wiederaufbauteams (PRT), eigenen Aktivitäten zum Staatsaufbau durch und verzerrte damit die Bemühungen der zivilen Akteure. Andererseits untergruben die Militäroperationen, die oft zahlreiche zivile Opfer forderten, immer wieder die Bemühungen zum Staatsaufbau, indem sie das Vertrauen in den Staat und die internationale Gemeinschaft missbrauchten.<sup>19</sup>

Letztlich entkoppelte sich das UNAMA-Mandat zur Unterstützung des Staatsaufbaus in Afghanistan immer mehr von der Realität im Land. Trotz des vermeintlichen Sieges über die Taliban im Jahr 2001 begann der Einfluss der Bewegung wieder zu wachsen. Angriffe auf die internationalen Streitkräfte und das afghanische Militär, zunächst in ländlichen Gebieten, dann auch in Städten, aber auch auf die Zivilbevölkerung wurden immer häufiger. Im Laufe der Jahre verschärfte sich der bewaffnete Konflikt. Die Idee eines »Leichten Fußabdruck«-Ansatzes wurde aufgegeben, doch das Mandat und die Arbeit der Vereinten Nationen konzentrierten sich im Kern weiterhin auf die Unterstützung der staatlichen Strukturen.

*facto*-Regierung wurden, folglich die UNAMA eigentlich unterstützen sollte, wurde umso klarer, dass einmal mehr ein neues Mandat erforderlich war.

Nach dem Sieg der Taliban verlagerte sich der Schwerpunkt der internationalen Gemeinschaft schnell. Vor August 2021 waren mehr als 70 Prozent des Haushalts der afghanischen Regierung durch internationale Gelder finanziert. Als die Taliban an die Macht kamen, wurden die Vermögen des afghanischen Staates im Ausland eingefroren, die Entwicklungszusammenarbeit weitgehend eingestellt, das politische Engagement eingeschränkt – und die humanitäre Hilfe wurde priorisiert. Das UNAMA-Mandat wurde auf technischer Basis auf das nächste Jahr übertragen, aber es blieb unklar, welche politische Richtung eingeschlagen werden und wie man dieses Mal mit den Taliban verhandeln sollte. Dies führte zu neuen Risiken. Vor allem die eingefrorenen Vermögenswerte und die fehlenden Gelder in der Entwicklungszusammenarbeit verschärften die humanitäre Krise. Gleichzeitig wurden die staatlichen Institutionen, die die internationale Gemeinschaft seit 20 Jahren aufzubauen versucht hatte, nicht weiter finanziert.<sup>20</sup>

Daher ist die Aufrechterhaltung einer UN-Präsenz noch wichtiger als in den vergangenen Jahren. Die UN müssen internationale Hilfe ermöglichen und koordinieren, Menschenrechte überwachen – und vor dem Hintergrund der reduzierten internationalen Präsenz und Aufmerksamkeit müssen sie sich politisch mit den Taliban auseinandersetzen und die Zivilgesellschaft unterstützen.

## Die Ausrichtung des UNAMA-Mandats auf die Unterstützung des Staatsaufbaus war nicht mehr mit der politischen Realität vereinbar.

### Ein neues Mandat muss her

Die enge Ausrichtung des UNAMA-Mandats auf die Unterstützung des Staatsaufbaus – und damit auf die afghanische Regierung – war im Jahr 2021 schon lange nicht mehr mit der politischen Realität vor Ort vereinbar. Als jedoch die Taliban die Kontrolle über das Land erlangten und zur neuen *De-*

Dabei ist das Ausloten von Gemeinsamkeiten im Zusammenhang mit der UN-Präsenz in Afghanistan auch eine Chance für den Multilateralismus, der durch den russischen Krieg in der Ukraine einen neuen Tiefpunkt erreicht hat. Zwar gibt es unter den fünf ständigen Mitgliedern im UN-Sicherheitsrat (Permanent Five – P5) durchaus Unterschiede hinsichtlich der Frage, welche Themen das UNAMA-

<sup>18</sup> Siehe Note from the Secretary-General, Guide on Integrated Missions, 17.1.2006, [unsdg.un.org/download/200/162](https://unsdg.un.org/download/200/162)

<sup>19</sup> Siehe Florian Weigand, *Waiting for Dignity: Legitimacy and Authority in Afghanistan*, New York 2022.

<sup>20</sup> Siehe Mark Bowden/Florian Weigand, *Afghanistan: Humanitarian Assistance in the Light of a Taliban-controlled State*, Center for Humanitarian Action (CHA), 19.10.2021, [www.chaberlin.org/blog/afghanistan-humanitarian-assistance-in-the-light-of-a-taliban-controlled-state/](https://www.chaberlin.org/blog/afghanistan-humanitarian-assistance-in-the-light-of-a-taliban-controlled-state/)

Mandat abdecken sollte, doch gibt es auch erhebliche Überschneidungen. Am offensichtlichsten teilen die fünf Staaten ein gemeinsames Interesse an regionaler Stabilität. So könnte beispielsweise auch Russland von einer inklusiveren Regierung in Afghanistan und einer UN-Mission, die sich für ein derartiges Ziel einsetzt, profitieren, um Stabilität zu erreichen. Darüber hinaus muss Russland sein politisches Kapital im gegenwärtigen Kontext gezielt einsetzen, was dem Sicherheitsrat die Möglichkeit bietet, im Rahmen des UNAMA-Mandats zu Afghanistan zusammenzuarbeiten.

## Und nun?

Die Analyse der Entwicklung der afghanischen UN-Mission sowohl in der Theorie – mit Blick auf das Mandat – als auch in der Praxis ermöglicht es, einige übergreifende Schlussfolgerungen für die Zukunft der UN in Afghanistan zu ziehen:

Die Geschichte der UN-Missionen in Afghanistan zeigt, dass das Mandat oft nicht mit der sich verändernden politischen Dynamik im Land Schritt halten konnte. Während das Mandat nach radikalen Veränderungen in der politischen Ordnung des Landes grundlegend überarbeitet wurde, wurde die Arbeit der UN im Laufe der Zeit nicht immer ausreichend angepasst, als die politischen Veränderungen im Land weniger sichtbar waren. Darüber hinaus wurden die UN bei der Umsetzung ihres Mandats insbesondere durch den so genannten ›Krieg gegen den Terror‹ kontinuierlich untergraben. In Zukunft müssen sich regelmäßige Überprüfungen der Mission mit der strategischen Ausrichtung der UNAMA befassen und letztlich dazu

dienen, die Strategie der Mission festzulegen und anzupassen.

Die Entwicklung der Vereinten Nationen in Afghanistan zeigt auch, dass bestimmte Funktionen ungeachtet des sich verändernden politischen Umfelds wichtig bleiben werden. Die UNAMA kann insbesondere in Hinblick auf die Koordinierung eine Schlüsselrolle spielen. Die Autorität der Mission, die verschiedenen UN-Organisationen, -Fonds und -Programme im Land zu koordinieren, wurde im Laufe der Jahre klarer definiert und gestärkt – insbesondere die Schaffung der Position des DS-RSG für die Koordinierung von humanitärer Hilfe und Entwicklung. Nach der Eroberung des afghanischen Staates durch die Taliban ist es wichtig, die Koordinierungsfunktion der UNAMA zu erhalten. Die Erfahrungen der UNSMA und des UNCO in den 1990er Jahren zeigen, dass diese Aktivitäten eng mit dem internationalen politischen und menschenrechtlichen Engagement verbunden und in ein umfassendes Verständnis sowohl des politischen Kontextes als auch der Menschenrechtslage eingebettet sein müssen.

Um eine starke Überwachung der Menschenrechtelage, ein politisches Verständnis und ein Engagement über die Grenzen der Hauptstadt Kabul hinaus zu gewährleisten, sind die Außenstellen der UNAMA weiterhin von entscheidender Bedeutung. Die Berichterstattung aus den Provinzen ist unerlässlich, um ein umfassendes Verständnis der Entwicklungen in dem Land zu erlangen und substanzielle politische Analysen durchzuführen, die den Hintergrund für alle anderen Aktivitäten der Vereinten Nationen bilden – insbesondere im Kontext einer zunehmend eingeschränkten Medienfreiheit. Darüber hinaus ermöglichen die Außenstellen ein direktes Engagement sowohl mit den Taliban also auch mit der Zivilgesellschaft auf der subnationalen Ebene.

Die Überlegungen zur UNAMA können als Chance für den Multilateralismus gesehen werden. Die Ziele der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats mit Bezug auf Afghanistan mögen hinsichtlich des Strebens nach Stabilität in der Region enger zusammenliegen als angenommen. Eine Zusammenarbeit zu Afghanistan kann neue Anregungen für einen funktionierenden Multilateralismus schaffen. Doch unabhängig vom gegenwärtigen geopolitischen Kontext ist die Zusammenarbeit im Sicherheitsrat für die Menschen im Lande von entscheidender Bedeutung.

## English Abstract

Dr. Florian Weigand · Mark Bowden

**Adaptation Required: What's Next in Afghanistan?** pp. 153–158

Following the fall of the Republic and the Taliban's capture of the Afghan state, we need to re-think the purpose and structure of the United Nations presence in Afghanistan. This article looks back at how UN missions in Afghanistan have evolved since the 1990s in light of both changing governments in the country as well as changing international agendas. It illustrates that the UN's mandate has been re-thought repeatedly following big political shifts in Afghanistan. Hence, the ultimate collapse of the Afghan government in 2021 requires us to reflect on the role of the UN in Afghanistan over the last 20 years, and to consider how it can contribute to improving the lives of people in Afghanistan in the future.

*Keywords:* Afghanistan, Friedenssicherung / -missionen, Multilateralismus, Sicherheitsrat, Terrorismus, Afghanistan, peacekeeping / missions, multilateralism, Security Council, terrorism

# Der Einsatz von Drohnen zur Erreichung der SDGs

In den letzten Jahren hat vor allem Afrika die humanitären Einsatzmöglichkeiten von Drohnen aktiv vorangetrieben. Die Afrikanische Akademie für Drohnen und Daten (ADDA) fördert mit Hilfe des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) die Arbeit mit den Luftfahrzeugen im Sinne der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs).



**Dr. Michael Scheibenreif**, ist Innovationsspezialist beim Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) und leitet das regionale ADDA-Programm.

✉ [mscheibenreif@unicef.org](mailto:mscheibenreif@unicef.org)



**Denise Soesilo** ist Innovationsberaterin bei UNICEF und Gründerin des Genfer Beratungsunternehmens Oversight International.

✉ [dsoesilo@unicef.org](mailto:dsoesilo@unicef.org)

len Süden nicht. Moderne Technologie und ihre Möglichkeiten sind global ungleich verteilt.<sup>1</sup> Innovationen kommen somit nicht allen Menschen im gleichen Maß zugute, sondern konzentrieren sich meist auf die industrialisierten Länder. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) hat es sich zum Ziel gesetzt, lebenswichtige Innovationen für die globale Anwendung zu forcieren, um besonders benachteiligten Kindern zu helfen.

## Drohnen in der Entwicklungszusammenarbeit

Einer der Innovationsbereiche, die UNICEF dabei identifiziert hat, sind die vielfältigen Möglichkeiten von Drohnen.<sup>2</sup> Sie können, je nach Bauart und technischem Design, in drei Bereichen Unterstützung im Globalen Süden bringen:

- Die Zustellung von Medikamenten und medizinischen Gütern in abgelegene Gebiete<sup>3</sup>;
- den Transport von Daten in abgelegene Gebiete, die nicht an das Telefonnetz angebunden sind, um etwa Bestellungen von Medikamenten als eine Art ›fliegender USB-Stick‹ zuzulassen;
- die Erstellung von hochauflösenden Luftaufnahmen (Orthomosaiken), die ähnlich wie Satellitenbilder – aber mit wesentlich größerer De-

**T**echnologie prägt das Leben der Menschen in Europa auf vielfältige Weise. Das Erledigen digitaler Behördenwege, die Abrufbarkeit aktueller und ortsrelevanter Informationen im Internet oder Anwendungen in der modernen Medizin sind nur einige der gängigen Anwendungen. Dieselben Anwendungen, die im Globalen Norden zum Standard gehören – wie das Abrufen georeferenzierter Informationen über die Lage der nächsten Schule oder Gesundheitseinrichtung und deren Öffnungszeiten auf einer digitalen Karte auf dem Mobiltelefon – gibt es in vielen Ländern im Globa-

<sup>1</sup> Wim Naudé/Paula Nagler, Is Technological Innovation making Society more unequal?, United Nations University, 21.12.2016, [unu.edu/publications/articles/is-technological-innovation-making-society-more-unequal.html](http://unu.edu/publications/articles/is-technological-innovation-making-society-more-unequal.html)

<sup>2</sup> Drohnen sind kleine unbemannte Luftfahrtsysteme (UAS), die mithilfe von Geopositionierung und Verbindung zu einer Fernsteuerung durch den Luftraum navigieren.

<sup>3</sup> Samuel Adu-Gyamfi/Razak Mohammed Gyasi/Benjamin Dompheh Darkwa, Historicizing Medical Drones in Africa: a Focus on Ghana, History of Science and Technology, 11. Jg., 1/2021, [doi.org/10.32703/2415-7422-2021-11-1-103-125](https://doi.org/10.32703/2415-7422-2021-11-1-103-125); Marie Paul Nisingizwe et al., Effect of Unmanned Aerial Vehicle (Drone) Delivery on Blood Product Delivery Time and Wastage in Rwanda: A Retrospective, Cross-sectional Study and Time Series Analysis, 10. Jg., 4/2022, [doi.org/10.1016/S2214-109X\(22\)00048-1](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(22)00048-1)

## Drei Fragen an Amin Awad

### Was können die UN in der Ukraine derzeit konkret tun?

Die humanitäre Lage in der Ukraine verschlechtert sich weiter – besonders besorgniserregend ist die Lage im Osten des Landes, wo der Zugang zu sauberem Wasser, Nahrungsmitteln, sanitären Einrichtungen und Strom immer schwieriger wird. Trotz der enormen Zugangsprobleme haben die Vereinten Nationen und ihre humanitären Partner seit dem 24. Februar 2022 mehr als 8,8 Millionen Menschen in der gesamten Ukraine erreicht, unter anderem mit Nahrungsmitteln, Gesundheitsversorgung, Unterkünften, Bargeld, Wasser oder Schutzmaßnahmen, etwa für Überlebende sexueller Gewalt. Wir versuchen weiterhin, so viele Menschen wie möglich zu erreichen und stocken unsere Maßnahmen in Zusammenarbeit mit der Regierung auf, um uns auf die langen und sehr kalten Wintermonate vorzubereiten. Die UN arbeiten zudem mit den Parteien zusammen, um die Getreideexporte über das Schwarze Meer freizugeben – das beschlossene Abkommen soll die Wirtschaft der Ukraine ankurbeln.

### Wie wird die UN-Präsenz von der ukrainischen Bevölkerung wahrgenommen?

Wir haben unsere humanitären Bemühungen verstärkt und unsere Präsenz landesweit auf über 30 Standorte ausgeweitet. Wir arbeiten eng mit der Regierung zusammen und sind an den Grenzen präsent, um jenen zu helfen, die aus dem Land fliehen. Wichtig ist aber auch: Nothilfemaßnahmen sind keine Patentlösung. Wir mussten schnell handeln und dabei neu lernen, aber ich weiß, dass viele Ukrainerinnen und Ukrainer für unsere Unterstützung dankbar waren, vor allem, als sie aus ihrer Heimat geflohen sind. Meine Kolleginnen und Kollegen und ich haben viel Inspiration aus der Widerstandsfähigkeit und dem Mut gezogen, die das ukrainische Volk angesichts solcher Widrigkeiten an den Tag gelegt hat.

### Wie kann die UN-Präsenz in der Ukraine obsolet werden?

Ich hoffe wirklich, dass ein dauerhafter Frieden schließlich eintreten wird, der einen Wiederaufbau der Ukraine ermöglicht. Je nachdem, wie sich die Lage entwickelt, wird sich auch die Rolle der Vereinten Nationen verändern, weg von der Nothilfe und der schnellen humanitären Hilfe hin zum Wiederaufbau und zur langfristigen Entwicklung sowie zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Institutionen, wie es bereits in der Vergangenheit der Fall war. Wir haben jedoch noch einen langen Weg vor uns und die Rolle der UN als unparteiischer Akteur ist entscheidend.



**Amin Awad**

ist Beigeordneter Generalsekretär und Krisenkoordinator der Vereinten Nationen für die Ukraine seit März 2022.

UN PHOTO: MANUEL ELÍAS

tailtreue – die Analyse der Erdoberfläche für vielfältige Bereiche ermöglichen (zum Beispiel in der Landwirtschaft<sup>4</sup> oder bei der Bekämpfung von Überschwemmungen<sup>5</sup>).

Die Anwendung von Drohnen und die Datenverarbeitung wird oft als ›Leapfrogging‹-Technologie bezeichnet. Sie ermöglicht es, Menschen relativ rasch eine Verbesserung ihrer Lebenssituation zu bringen, ohne etwa zuvor Finanzmittel in Milliardenhöhe in die Errichtung von Infrastruktur wie Straßen investieren zu müssen, da die Medikamentenzustellungen und andere Einsätze durch Drohnen in der Luft erfolgt.

Um diese Anwendungen auch im Globalen Süden zu testen und möglicherweise zur Marktreife zu bringen, hat UNICEF im Juni 2017 gemeinsam mit der malawischen Regierung den ersten ›humanitären Drohnentestkorridor‹ mit einem Radius von 40 Kilometern eröffnet, der eine Bevölkerung von 650 000 Menschen abdeckt. Drohnen und Datenanwendungen müssen, um effizient zu arbeiten, auch in einem lokalen Kontext funktionieren. Zu den zahlreichen Herausforderungen im Globalen Süden gehören etwa ein nicht vorhandenes Stromnetz, verunreinigtes Benzin, hohe Temperaturen und sintflutartige Regenfälle.

In den letzten Jahren nahm das Interesse von Universitäten und Firmen aus dem Globalen Norden enorm zu, ihre Technologien und Dienstleistungen im Rahmen der Unterstützung und Nothilfe für benachteiligte Kinder in diesem humanitären Korridor zu testen. Dabei zeigten sich schnell die zahlreichen Anwendungsfälle: Betreiber testeten unter anderem die Zustellung von Medikamenten mit Drohnen unterschiedlichster Bauart. Eine Firma verwendete Drohnen, um das Mobilfunknetz als Relais über ein kabelloses Netzwerk zu Anwendern in einem Funkschatten weiterzuleiten.

Schließlich zeigte sich auch das große Potenzial von georeferenzierten Datenanwendungen: Im Unterschied etwa zu Deutschland gibt es in Ländern wie Malawi fast keine Daten zu Bevölkerungszahl, Infrastruktur oder Topografie. Eine Standardkarte in Malawi zeigt im Normalfall eine der wenigen Asphaltstraßen und größere Städte. Zusätzliche wichtige Informationen können aber durch Drohnen und Satellitenaufnahmen erhoben, mittels automatisierter Datenauswertung analysiert und dann mit ihrer Position über das Globale Positionsbestimmungssystem (GPS) auf Karten dargestellt werden.

## Anwendungsfälle georeferenzierter Daten für UNICEF

Hochauflösende Luftaufnahmen von Armenvierteln erlauben es, die Anzahl der vorhandenen Häuser zu erfassen, um damit die Bevölkerungszahl

innerhalb des Siedlungsgebiets abschätzen zu können.<sup>6</sup> Das durch die Luftaufnahmen sichtbare Material der Dächer wiederum lässt Rückschlüsse auf das ungefähre Haushaltseinkommen ziehen. Beispielsweise verwenden Familien, die es sich leisten können, Blechdächer anstelle von Strohdächern. In Zusammenarbeit mit einer englischen Universität wiederum werden die Luftbilder zur Identifikation von stehenden Gewässern, in denen malariaübertragende Moskitos ihre Larven ablegen, ausgewertet, um deren Population einschätzen und während der Trockenzeit reduzieren zu können. Luftaufnahmen können auch dabei helfen, die Gesundheit von Anbauflächen zu testen und mit Hilfe von Infrarotstrahlung etwa den Wassergehalt von Mais oder einen Schädlingsbefall festzustellen. Moderne Technologien beispielsweise helfen auch bei der Erhebung von Daten dazu, wie sehr die Biomasse von bestehenden oder wieder aufgeforsteten Wäldern Kohlendioxid absorbiert und Wälder so zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen. Anhand von Flutmodellen können sich lokale Bevölkerungen auf die jährlichen Überschwemmungen vorbereiten, und Hilfskräfte können nach Naturkatastrophen gezielter unterstützen.<sup>7</sup> Universitäten und Firmen weltweit arbeiten an weiteren Anwendungsfällen, die zum Fortschritt beim Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) beitragen.

## ADDA wirkt Mangel lokaler Fachkräfte entgegen

Bei der Zusammenarbeit mit verschiedenen auswärtigen Partnern, die nach Malawi kamen, um »Drohnen und Daten«-Projekte für den guten Zweck umzusetzen, hat sich schnell eine Herausforderung für die längerfristige Umsetzung gezeigt: der Mangel an lokalen Fachkräften. Ohne geeignete Ausbildungsprogramme hatten junge Menschen in Malawi nicht die Möglichkeit, die notwendigen Qualifikationen zu erwerben. Sie konnten weder die

Drohnen pilotieren, sie in eine Logistikkette integrieren noch die erhobenen Daten analysieren. Ausländische Partner waren daher gezwungen, für die gesamte Projektdauer ihr eigenes Personal ins Land zu bringen, um Dienste bereitzustellen.

## Die ADDA-Absolventinnen und -Absolventen sind auf dem Arbeitsmarkt heiß begehrt und arbeiten beispielsweise als Piloten.

Eine umfassende Erhebung zeigte auf, wie enorm der Bedarf und die Nachfrage nach derartigen Fähigkeiten im 21. Jahrhundert sind – nicht nur in Malawi, sondern in der gesamten Region – und dass es kein einziges adäquates Programm gibt, das diesen Bedarf decken konnte.

Aus diesem Grund hat UNICEF gemeinsam mit der US-amerikanischen Virginia Polytechnic Institute and State University das Konzept der Afrikanischen Drohnen- und Datenakademie (ADDA)<sup>8</sup> entwickelt, die im Jahr 2020 ihren Ausbildungslehrgang startete. In Zusammenarbeit mit der Malawi University of Science and Technology (MUST) werden vorwiegend junge Menschen darin ausgebildet, selbst Drohnen zu bauen, diese zu steuern und in SDG-relevanten Bereichen zu nutzen.

Seit der Eröffnung der ADDA haben über 700 Absolventinnen und Absolventen aus 29 Ländern die Ausbildung abgeschlossen. Besonders erfreulich ist, dass rund 60 Prozent der Absolventen des Hauptprogramms weiblich sind. Zum Ausbildungsprogramm gehören sowohl Kurse, die in Malawi vor Ort angeboten werden, als auch Seminare, die als umfangreicher, offener Online-Kurs (MOOC) auf der Plattform Atingi<sup>9</sup> bereitgestellt werden. Um für das elf Wochen umfassende Programm zugelassen zu werden, wird ein Hochschulabschluss benötigt. Nach erfolgreichem Absolvieren des Programms erhalten die Studierenden sowohl ein international

<sup>4</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)/International Telecommunication Union (ITU), E-Agriculture in Action: Drones for Agriculture, Bangkok 2018, [www.fao.org/3/I8494EN/I8494en.pdf](http://www.fao.org/3/I8494EN/I8494en.pdf)

<sup>5</sup> Emilia Karamuz/Renata J. Romanowicz/Joanna Doroszkiewicz, The Use of Unmanned Aerial Vehicles in Flood Hazard Assessment, *Journal of Flood Risk Management*, 13. Jg., 4/2020, [onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jfr3.12622](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jfr3.12622)

<sup>6</sup> Nahian Ahmed/Riasad Bin Mahbub/Rashedur M. Rahman, Learning to Extract Buildings From Ultra-high Resolution Drone Images and Noisy Labels, *International Journal of Remote Sensing*, 41. Jg., 21/2020, S. 8216–8237, [doi.org/10.1080/01431161.2020.1763496](https://doi.org/10.1080/01431161.2020.1763496)

<sup>7</sup> Daniel Whitehurst et al., Drone-Based Community Assessment, Planning, and Disaster Risk Management for Sustainable Development, *Remote Sens*, 13. Jg., 9/2021, S. 1739, [doi.org/10.3390/rs13091739](https://doi.org/10.3390/rs13091739)

<sup>8</sup> The African Drone and Data Academy (ADDA) is a #SmartDevelopmentFund/GIZ facilitated project implemented by UNICEF, funded by the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany (BMZ) and the European Union (EU).

<sup>9</sup> Atingi, [www.atingi.org](http://www.atingi.org)

anerkanntes Zertifikat als auch einen für Malawi und die Region geltenden Drohnen-Pilotenschein.

Die ADDA-Absolventinnen und -Absolventen sind auf dem Arbeitsmarkt heiß begehrt und arbeiten beispielsweise als Piloten beim Logistikprojekt der deutschen Firma Wingcopter. In Malawi umfasst das Servicemodell der Firma Lieferungen per Drohne, um medizinische Güter an schwer zugängliche Einrichtungen zu bringen. Andere Absolventinnen und -absolventen arbeiten unlängst beim Silicon Valley Jungunternehmen Zipline oder im australischen Unternehmen Swoop Aero, das mittlerweile in mehreren afrikanischen Ländern medizinische Güter an abgelegene sanitäre Einrichtungen schickt.

### **Mehr Nachhaltigkeit und die Ausweitung des Ausbildungsangebots**

Im Jahr 2022 befindet sich die ADDA in einer Umbruchphase. UNICEF und seine Partner haben die Akademie in jeder Hinsicht unterstützt, unter anderem bei der Entwicklung des Lehrplans, beim Aufbau von Kapazitäten, bei der Qualitätssicherung, den täglichen Betriebskosten sowie bei der Finanzierung von Stipendien für Jugendliche, die an der ADDA-Ausbildung teilnehmen. Die Pilotphase lief – und zwar mit Erfolg – in Malawi gerade an, als die COVID-19-Pandemie ausbrach und

formieren daher jeden zivilen Drohnenbesitzer über das richtige Verhalten im Umgang mit Drohnen, die in ungeschulten Händen eine erhebliche Gefahr für die konventionelle Luftfahrt darstellen können. Privatpersonen und Organisationen können auf dem internationalen Markt immer leichter auf Modelle für den privaten Gebrauch zugreifen, was bedeutet, dass die Technik immer allgegenwärtiger wird. Sowohl Unternehmen als auch Entwicklungsorganisationen, die die Technologie einsetzen, um die SDGs zu erreichen, benötigen geschulte Pilotinnen und Piloten sowie lokale Dienstleister, um ihren Betrieb auszuweiten und die Nachfrage nach ihren drohnengestützten Dienstleistungen zu decken. Die Regierungen und auch UNICEF haben ein großes Interesse daran, die Jugend mit diesen neuen Möglichkeiten bekannt zu machen und sie bei der Ausbildung entsprechender Fähigkeiten zu unterstützen.

Um eine Ausweitung der Akademie zu ermöglichen, stellt UNICEF seinen nationalen Partnern, die an der Einrichtung von Drohnenakademien arbeiten, den Lehrplan zur Verfügung und fördert die Anpassung der Schulungskurse an die Bedürfnisse der verschiedenen Länder und Gebiete. In der Sahelzone etwa werden die Studierenden einen neuen Kurs zur Verbesserung der Landwirtschaft in der Region in der künftigen nigerianischen Drohnen- und Datenakademie absolvieren können. Ein wichtiger Teil des ADDA-Lehrplans wird derzeit ins Französische übersetzt, um ihn für die 24 frankophonen Länder Afrikas zugänglich zu machen. UNICEF bekennt sich zum Prinzip der offenen Innovation und der Bewegung für digitale öffentliche Güter.<sup>10</sup> Zahlreiche ADDA-Kurse sind als MOOCs verfügbar und für alle im Internet zugänglich.

In Malawi, dem Geburtsland der ADDA, wird im Sinne der Nachhaltigkeit das UNICEF-Programm in eine lokal betriebene Organisation überführt. Die Zukunftsvision ist, dass die Akademie ihre eigenen Einnahmen erwirtschaftet, um ihr Personal an Lehr- und Verwaltungskräften beschäftigen zu können und den Akkreditierungsstatus als zugelassene Organisation für die Luftfahrtausbildung in Übereinstimmung mit den Vorschriften der Zivilluftfahrt zu erhalten. Das UNICEF-Team setzt alles daran, diesen Übergang so reibungslos wie möglich zu gestalten. Die Organisation wird ihre Unterstützung in Form von Stipendien für Jugendliche fortsetzen, wobei der Anteil der Frauen an dem Programm auch weiterhin bei 60 Prozent liegen soll.

## **In Malawi wird das UNICEF-Programm in eine lokal betriebene Organisation überführt.**

die Welt zum Stillstand brachte: Alle Absolventen des ersten Jahrgangs konnten eine Anstellung finden oder sich an fortlaufenden Projekten in diesem Sektor engagieren. Seitdem haben mehrere afrikanische Länder um Unterstützung für die Einrichtung ähnlicher Akademien gebeten.

Die Nachfragen kommen aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft: Afrikanische Aufsichtsbehörden, wie beispielsweise die nationalen Zivilluftfahrtbehörden, sind gefordert, einen sicheren Luftraum aufrechtzuerhalten. Sie schulen und in-

<sup>10</sup> European Commission, The Digital Public Goods Alliance Announces DPG Charter, Open Source Observatory, 11.4.2022, [joinup.ec.europa.eu/collection/open-source-observatory-osor/news/announcing-digital-public-goods-charter](https://joinup.ec.europa.eu/collection/open-source-observatory-osor/news/announcing-digital-public-goods-charter)

Durch die fortgesetzte Überwachung des Kursangebots zur Qualitätskontrolle und die Unterstützung bei der Entwicklung von Lehrplänen wird die Akademie als Kompetenzzentrum nicht nur in Afrika, sondern weltweit relevant bleiben. Und nicht zuletzt ist UNICEF selbst ein Endnutzer der drohnen-gestützten Dienste, die die künftigen Absolventen anbieten können. Hier werden die lokalen Partner mit einem deutlichen Vorsprung vor ihren Konkurrenten ansetzen: Derzeit gibt es nicht viele Alternativen auf dem afrikanischen Kontinent, aber zweifellos wird das Programm bald mit anderen Organisationen konkurrieren, die eine ähnliche Ausbildung anbieten wollen.

### ADDA in einer zunehmend digitalisierten Welt

Der afrikanische Kontinent hat eine Vorreiterrolle bei der kommerziellen Nutzung von Drohnen eingenommen. In Malawi, aber auch in Ghana, Madagaskar, Ruanda und einigen anderen Ländern sind schwierige und komplexe Flugoperationen, die den Einsatz von Drohnen außerhalb der Sichtweite des Piloten erfordern, für kommerzielle Unternehmen längst alltäglich – dagegen eine Seltenheit im europäischen oder nordamerikanischen Luftraum. Ruanda war das erste Land, das im Jahr 2016 ein nationales Auslieferungsprogramm per Drohne einführte, um die Versorgung von Hunderten von Gesundheitseinrichtungen in ländlichen Gebieten mit wichtigen Medikamenten sicherzustellen – lange, bevor dies in Europa und Amerika der Fall war.

Auch das weltweit größte Drohnenkartierungsprojekt wurde auf Sansibar und Pemba in Tansania durchgeführt, wo 2300 Quadratkilometer Land mit Drohnen kartografisch erfasst wurden.<sup>11</sup> Im Jahr 2018 veröffentlichte der Exekutivrat der Afrikanischen Union (AU) einen Beschluss, in dem er die Mitgliedstaaten dazu aufrief, Drohnen für die Landwirtschaft als eine für die Entwicklung des Kontinents relevante neue Technologie zu nutzen.<sup>12</sup> Die Nachfrage nach Fachkräften wird mit dem zunehmenden Einsatz dieser Technologie unter anderem in der Landwirtschaft, bei der Inspektion von Infrastrukturen und im Katastrophenschutz nur noch steigen. Eine Umfrage unter mehr als tausend Fachleuten aus der Landwirtschaft,



Debora Mtambalika (rechts) ist eine Absolventin der ADDA, die jetzt bei Wingcopter Medikamente per Drohne in abgelegene Gebiete zustellt. FOTO: WINGCOPTER

von denen die meisten in Afrika ansässig sind, zeigte, dass die Technologien mit ihrem Potenzial, die landwirtschaftliche Produktivität zu verbessern, überwiegend positiv bewertet werden.<sup>13</sup>

Anfängliche Befürchtungen, dass die neuartigen fliegenden Objekte am Himmel zu heftigem Widerstand seitens der Gemeinden führen könnten, haben sich bisher nicht bewahrheitet. Das liegt möglicherweise daran, dass innerhalb der internationalen Entwicklungszusammenarbeit das Bewusstsein für die nötige Sensibilisierung der Gemeinden bereits sehr ausgeprägt ist.

Die Drohnenarbeit hat sogar eine neue Vorgabe dafür geschaffen, welcher Auflösungsgrad bei Kartierungsarbeiten von Siedlungen akzeptabel ist: der ›Latrinenstandard‹. Ab dem Jahr 2014 wurden die informellen Siedlungen in der tansanischen Stadt Daressalam mit Hilfe von Drohnen kartiert. Bei einer Auflösung von sieben Zentimetern waren die dachlosen Latrinen oft die sensibelsten Objekte, die die Drohnen auf den Fotos festhielten. Die betroffene Bevölkerung und die Organisationen vereinbarten, die Stadt nur so genau zu kartieren, dass keine Person in einer der Latrinen identifiziert werden konnte.

Bei den Jugendlichen, die in das ADDA-Programm aufgenommen werden, handelt es sich größtenteils um Personen, die zumindest eine Grund- und Sekundarschulausbildung absolviert haben. Sie verfügen über grundlegende, wenn nicht sogar

<sup>11</sup> Open Data for Resilience Initiative, Zanzibar, [opendri.org/project/zanzibar/](https://opendri.org/project/zanzibar/)

<sup>12</sup> FAO, African Union Embraces Drones Technology for Agriculture, 5.2.2018, [www.fao.org/e-agriculture/news/african-union-embraces-drones-technology-agriculture](http://www.fao.org/e-agriculture/news/african-union-embraces-drones-technology-agriculture)

<sup>13</sup> Denise Soesilo/Giacomo Rambaldi, Drones in Agriculture in Africa and Other ACP Countries: A Survey on Perceptions and Applications, CTA Working Paper 18/02, Wageningen 2018, [cgspage.cgiar.org/handle/10568/96918](https://cgspage.cgiar.org/handle/10568/96918)

fortgeschrittene Englischkenntnisse und viele kommen aus relativ stabilen Verhältnissen. Es gibt Fälle, in denen Jugendliche mit einem Flüchtlingsstatus am Ausbildungsprogramm der Akademie teilnehmen. Einzelne Erfolgsgeschichten von Jugendlichen, die die Möglichkeit hatten, eine Ausbildung an der ADDA zu absolvieren, illustrieren eindrucksvoll die Wirkung der Akademie. Bevor sie an dem Programm teilnahmen, konnten viele von

## Mit der zunehmenden Menge an Daten, die mit Drohnen gesammelt werden, sind ethische Fragen heute dringender denn je.

ihnen trotz eines Hochschulabschlusses in ihrem Heimatland keine bezahlte Beschäftigung finden. Die zusätzlichen Qualifikationen, die im Rahmen der ADDA vermittelt werden, eröffnen ihnen neue Tätigkeitsfelder und Einstiegsmöglichkeiten in die Arbeitswelt.

Der ADDA-Lehrplan ist in seiner Ausführlichkeit und der Tiefe der behandelten Themen weltweit einmalig. Für den Kernlehrplan erfüllen die Studierenden die Anforderungen eines einsemestrigen Universitätskurses innerhalb von nur elf Wo-

chen. Die ADDA bietet Kurse in einem Umfeld an, in dem sich die Technologie in rasantem Tempo weiterentwickelt, wie es im Innovationsbereich häufig der Fall ist. Die Pilotenausbildung erregt heute viel Aufmerksamkeit und die Nachfrage ist groß. Die Firma Wingcopter hat kürzlich einen Vertrag mit einem Vertriebs Händler bekannt gegeben, der in den nächsten fünf Jahren bis zu 12 000 Drohnen des Unternehmens auf den afrikanischen Markt bringen soll.<sup>14</sup> Ebenso wurden allein in diesem Jahr in mehreren afrikanischen Ländern Netzwerke für die Zustellung von Frachtdrohnen eingerichtet oder ausgebaut.

Mit der zunehmenden Menge an Daten, die mit Drohnen gesammelt werden, sind ethische Fragen heute dringender denn je.<sup>15</sup> Der häufige Einsatz von Drohnen zur Datenerfassung erfordert eine stärkere Sensibilisierung für die Rechte an persönlichen Daten und Überlegungen zum Datenschutz. Die ADDA hat sich mit der Universität Twente in den Niederlanden zusammengetan, um zusätzliche Kurse zu entwickeln, die diesem Bedarf Rechnung tragen. Die Elemente der Lehrpläne im Bereich Daten werden weiter zunehmen, wie etwa mit der Entwicklung eines neuen MOOC-Kurses für das Gebiet der Sahelregion. Die Bereitstellung von verwertbaren Informationen ist der eigentliche Zweck, zu dessen Erfüllung die meisten Drohnen in der Regel nur als Mittel dienen. Viele Drohnenfachleute sind sich einig, dass der Drohnenflug nur einen Bruchteil der Zeit und der Ressourcen erfordert, die nötig sind, um Daten zu gewinnen und sie in Form von Informationen nutzbar zu machen. Etwa fünf Prozent der Zeit und Ressourcen werden für das Fliegen aufgewendet; die restlichen 95 Prozent entfallen auf die Datenverarbeitung, die Gewinnung von Informationen und alles, was erforderlich ist, damit die Daten die vorgesehenen Endnutzer erreichen.

Die Programme der ADDA vermitteln weit mehr als nur die Fähigkeiten zum Drohnenfliegen dort, wo sie gebraucht werden. Das Programm vermittelt den Studierenden Fähigkeiten in den Bereichen Führung, Problemlösung und digitale Kompetenzen, die in der digitalisierten Welt dringend benötigt werden.

### English Abstract

Michael Scheibenreif · Denise Soesilo

**The Use of Drones to Achieve the SDGs** pp. 159–164

Since 2016, the United Nations Children's Fund (UNICEF) has been using drones for humanitarian and development purposes such as mapping and cargo delivery. In 2020, UNICEF founded the African Drone and Data Academy (ADDA), to give youth opportunities to acquire data management and drone piloting skills, which would in turn fill employment opportunities usually reserved for people from the Global North. In this way, ADDA addresses the high demand for drone-specific skill sets while creating exciting prospects for youth.

*Keywords: Afrika, Drohnen, Kinderhilfswerk der UN (UNICEF), Malawi, Nachhaltige Entwicklung, Technologie, Africa, drones, UN Children's Fund (UNICEF), Malawi, sustainable development, technology*

<sup>14</sup> Brian Heater, Wingcopter Details Plans to Deploy 12,000 Drones Across Africa, The Tech Crunch, 19.5.2022, [techcrunch.com/2022/05/19/wingcopter-details-plans-to-deploy-12000-drones-across-africa](https://techcrunch.com/2022/05/19/wingcopter-details-plans-to-deploy-12000-drones-across-africa)

<sup>15</sup> Ola Hall/Ibrahim Wahab, The Use of Drones in the Spatial Social Sciences, Drones, 5. Jg., 4/2021, S. 112, [doi.org/10.3390/drones5040112](https://doi.org/10.3390/drones5040112)

# Gerechter Frieden für einen ungerechten Krieg in der Ukraine

Mona Khalil war unter anderem Rechtsberaterin bei den UN und ist Direktorin von MAK LAW INTERNATIONAL, einem Beratungsunternehmen für Regierungen und internationale Organisationen. Sie schlägt mehrere Elemente eines möglichen Friedensplans zur Beendigung des Krieges in der Ukraine vor.

Die fehlende Rechenschaftspflicht für den Einmarsch der USA und des Vereinigten Königreichs nach dem Irak-Krieg im Jahr 2003 und die Invasion der Krim durch Russland im Jahr 2014 könnten Präsident Wladimir Putin veranlassen, im Jahr 2022 erneut in die Ukraine einzumarschieren.<sup>1</sup> Beide Fälle verstoßen gegen das in der UN-Charta verankerte allgemeine Gewaltverbot. Aufgrund seiner politischen Blockade ist der UN-Sicherheitsrat kein geeignetes Gremium, um den Angriff auf die Ukraine zu bearbeiten. Dagegen ist die 11. Notstandssondertagung der Generalversammlung zur ›Aggression gegen die Ukraine‹ bereits zweimal zusammengetreten und könnte erneut zusammenkommen, wie erstmals im Jahr 1950, als die Resolution ›Vereint für den Frieden‹ als Reaktion auf die Situation auf der koreanischen Halbinsel verabschiedet wurde.

In ihren Resolutionen ES11/1 und ES11/2 hatte die Generalversammlung ihr Bekenntnis zur Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine bekräftigt, den russischen Angriff auf das Land verurteilt und einen bedingungslosen Rückzug der russischen Streitkräfte gefordert. Sie bekräftigen auch das allgemeine Verbot der Aneignung von Territorium durch Gewaltanwendung. Folglich sollten diejenigen, die für die Abtretung von Teilgebieten der Ukraine an Russland als legitimes Verhandlungsmittel für den Frieden plädieren, bedenken, dass der Gebietserwerb durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt illegal ist. Legitime Komponenten eines Friedensplans für die Ukraine könnten sein:

- Eine UN-Friedensmission zur Überwachung des Waffenstillstands und des russischen Truppenabzugs;

- eine Kommission zur Wiedergutmachung, ähnlich der Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (United Nations Compensation Commission – UNCC) bezüglich der irakischen Intervention gegen Kuwait, um die Verluste unter der Zivilbevölkerung und die Schäden an zivilem Eigentum zu beheben;
- ein Mechanismus zur Aufarbeitung aller Verbrechen, die vor Februar 2022 von einer der beiden Seiten in der Donbass-Region begangen wurden; für die Kriegsverbrechen, die von der russischen Armee in der Ukraine seit dem Angriff im Februar 2022 begangen wurden sowie für alle Kriegsverbrechen, die von ukrainischen Streitkräften an russischen Kriegsgefangenen begangen wurden; und
- ein international überwacht Referendum über die Selbstbestimmung der Krim und des Donbass.

Diese und weitere Elemente eines Friedensplans müssen dem Sicherheitsrat und/oder der Generalversammlung vom UN-Generalsekretär vorgelegt werden. Die langjährige Praxis der Generalversammlung unterstreicht die Robustheit ihrer Teilbefugnis für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Rahmen der ›Vereint für den Frieden‹-Resolution, einschließlich der Maßnahmen gegen die ständigen Sicherheitsratsmitglieder.

Unter dem Leitmotiv ›Vereint für den Frieden‹ kann die 11. Notstandssondertagung Maßnahmen zur Abwehr der russischen Angriffe empfehlen, darunter die Aufforderung an die UN-Mitgliedstaaten, der Ukraine bei der Verteidigung ihres Territoriums militärische und andere Hilfe zu leisten. Die Generalversammlung hat den ungerechten Krieg in der Ukraine verurteilt; nun kann sie den Weg zu einem gerechten Frieden ebnen.



Foto: privat

Die Generalversammlung hat eine Teilbefugnis für die Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit.

<sup>1</sup> Der vollständige Essay erschien am 29.5.2022 in Passblue unter [www.passblue.com/2022/05/29/a-just-peace-for-an-unjust-war-in-ukraine/](http://www.passblue.com/2022/05/29/a-just-peace-for-an-unjust-war-in-ukraine/)

# Weibliche UN-Diplomatie

Während die Zahl und Präsenz von Frauen in Führungspositionen, die als Ständige Vertreterinnen bei den Vereinten Nationen tätig sind, zunimmt, sollten ihre speziellen Leistungen für die UN genauer untersucht werden. Denn die Diplomatinen sind mehr als nur zählbare ›Quotenfrauen‹ – sie sind wichtige Protagonistinnen in der multilateralen Diplomatie.



**Dr. Ingvild Bode,**  
ist Associate Professor an der  
Southern Denmark University.

✉ bode@sam.sdu.dk



**Dr. Cristina Stefan,**  
ist Associate Professor an der  
University of Leeds.

✉ c.stefan@leeds.ac.uk

Mehr als ein Jahrzehnt nach der Gründung der Vereinten Nationen wurde im Jahr 1958 die Schwedin Agda Rössel zur ersten Ständigen Vertreterin ihres Landes ernannt. Schweden war zu dieser Zeit bereits zwei Jahre gewähltes Mitglied des UN-Sicherheitsrats und Rössel hätte als erste Frau am dortigen Verhandlungstisch für Schlagzeilen sorgen können. Stattdessen nahm weiterhin ihr Vorgänger Gunnar Jarring diesen Platz ein, obwohl er inzwischen Schwedens Botschafter in den USA geworden war. Andrew Boyd beschreibt diese Episode in seiner Geschichte des UN-Sicherheitsrats und bemerkt dazu: »Es ist nicht schwer, die zugrunde liegende Idee zu erkennen, dass die Arbeit des Sicherheitsrats die eines Mannes ist – im Gegensatz zu all dem müßigen Geschwätz, das in anderen UN-Versammlungen stattfindet.«<sup>1</sup>

Da sich die Vereinten Nationen auf ihr 80. Gründungsjubiläum zubewegen, scheint sich diese Einstellung – selbst im Sicherheitsrat – geändert zu haben: Zwischen den Jahren 2014 und 2021 vertraten fünf Ständige Vertreterinnen ihre Länder in diesem Gremium – eine Rekordzahl.<sup>2</sup> Vor allem seit Beginn des neuen Jahrtausends sind hochrangige Diplomatinen bei den Vereinten Nationen viel häufiger anzutreffen. Auch wenn noch keine Frau das Amt des Generalsekretärs bekleidet hat, haben Frauen in Führungspositionen und als Staatschefinnen an Profil gewonnen – nicht zuletzt wegen ihrer durchaus verantwortungsvollen Maßnahmen während der COVID-19-Pandemie.

Dennoch wissen wir nach wie vor erstaunlich wenig über die weiblichen Führungspersönlichkeiten, die bisher ihre Staaten bei den Vereinten Nationen vertraten – weder in Bezug auf ihre wachsende Zahl, noch die Art und Weise betreffend, wie sie ihre Positionen ausfüllten. Studien, die sich mit den langsam steigenden Zahlen von Frauen in globalen Führungspositionen beschäftigen, konzentrieren sich eher auf Staatschefinnen, Führungskräfte in der Wirtschaft oder Leiterinnen internationaler Organisationen.<sup>3</sup> Erst Ann Towns und Birgitta Niklasson stellten im Jahr 2017 einen Überblick über die Ernennung von Frauen zu UN-Botschafterinnen in 50 Ländern vor.<sup>4</sup> Solche Zahlen zu erfassen ist zwar ein erster Schritt, aber über die Statistiken hinaus sollte auch dokumentiert werden, wer diese Diplomatinen sind und was sie bei den Vereinten Nationen leisten. Mit anderen Worten: Diplomatinen müssen mehr werden als nur zählbare ›Quotenfrauen‹ – sie sind wichtige Protagonistinnen in der multilateralen Diplomatie. Nur so gibt es zufriedenstellende Ant-

<sup>1</sup> Andrew Kirk Henry Boyd, *Fifteen Men on a Powder Keg: A History of the UN Security Council*, New York 1971, S. 2.

<sup>2</sup> United Nations, *Women at the Security Council*, 31.12.2021, [www.un.org/securitycouncil/content/women-security-council](http://www.un.org/securitycouncil/content/women-security-council)

<sup>3</sup> Sarah Childs/Mona Lena Krook, *Gender and Politics: The State of the Art*, Politics, 26. Jg., 2/2006, S. 18–28; Mary K. Meyer/Elisabeth Prugl (Eds.), *Gender Politics in Global Governance*, Lanham, MD 1999; Nancy J. Adler, *Global Leaders: Women of Influence*, in: Gary N. Powell (Ed.), *Handbook of Gender & Work*, Thousand Oaks, CA 1999, S. 239–261; Kirsten Haack, *Breaking Barriers? Women's Representation and Leadership at the United Nations*, *Global Governance*, 20. Jg., 1/2014, S. 37–54; Kirsten Haack, *Gaining Access to the 'World's Largest Men's Club': Women Leading UN Agencies*, *Global Society*, 28. Jg., 2/2014, S. 217–240.

<sup>4</sup> Ann Towns/Birgitta Niklasson, *Gender, International Status, and Ambassador Appointments*, *Foreign Policy Analysis*, 13. Jg., 3/2017, S. 521–540.

worten auf die oft zitierte Frage von Cynthia Enloe: Wo sind die Frauen?<sup>5</sup>

Dieser Beitrag stützt sich auf die laufenden Forschungen der Autorinnen zu den Ständigen Vertreterinnen bei den Vereinten Nationen und gibt einen Überblick darüber, wie sie die multilaterale Diplomatie gestalten. Zunächst wird betrachtet, wie diese ranghöchsten Diplomatinen der Mitgliedstaaten im UN-System bisher für die Vertretungen in New York ernannt wurden, um historische und regionale Muster bei der Präsenz von Frauen zu erkennen. Danach werden exemplarisch die Methoden einer Wegbereiterin beleuchtet: Die Methoden der inzwischen verstorbenen Madeleine Albright, die in den Jahren von 1993 bis 1997 als Ständige Vertreterin der USA bei den UN tätig war. Wie sie ihre Rolle ausübte und wie sie sich als Frau in der UN-Diplomatie wahrnahm, vermittelt einen Eindruck darüber, wie der vielschichtige Alltag von Ständigen Vertreterinnen bei den UN aussah.

## Ein langsamer Aufstieg

Wie hat sich die Präsenz von Ständigen Vertreterinnen in den mehr als sieben Jahrzehnten seit der Gründung der Vereinten Nationen entwickelt? Die Anzahl der Ständigen Vertreterinnen nach Jahrzehnten entwickelte sich zunächst nur langsam. So waren es zwischen 1950–1959: 1; 1960–1969: 0; 1970–1979: 6; 1980–1989: 15; 1990–1999: 22; 2000–2009: 51; 2010–2019: 53 und seit dem Jahr 2020 bislang 22 Ständige Vertreterinnen. Agda Rössel aus Schweden blieb bis zur Ernennung von Jeanne-Martin Cissé aus Guinea im Jahr 1972<sup>6</sup> die einzige Ständige Vertreterin. In den ersten Jahrzehnten des Bestehens der Vereinten Nationen waren Frauen in den meisten nationalen Auslandsdiensten noch eine Seltenheit. Bis in die 1970er Jahre hinein waren die wenigen Diplomatinen, die in höhere Positionen hätten aufsteigen können, zudem häufig von einer im britischen, amerikanischen und kanadischen Auswärtigen Dienst üblichen Regel betroffen, wonach sie nach der Heirat<sup>7</sup> »in den Ruhestand gehen oder den Beruf wechseln« mussten.<sup>8</sup>

Die Zahl der Ständigen Vertreterinnen blieb in den 1970er Jahren bei unter zehn und stieg erst in den 1980er Jahren ein wenig an. Nennenswerte Zahlen tauchen jedoch erst ab den 1990er Jahren auf. In den 2000er und 2010er Jahren ernannten 51 beziehungsweise 53 Mitgliedstaaten Ständige Vertreterinnen. Allein in den ersten beiden Jahren der 2020er Jahre haben nun 22 Mitgliedstaaten Frauen zu Ständigen Vertreterinnen ernannt, darunter auch einige, die zuvor noch nie eine Frau ausgewählt hatten, beispielsweise Deutschland mit Antje Leendertse. Bis Juni 2022 hatten 107 (55 Prozent) der 193 Mitgliedstaaten irgendwann seit dem Jahr 1948 eine Frau zur Ständigen Vertreterin ernannt, wobei viele dieser Ernennungen in den 2010er Jahren erfolgten. Umgekehrt haben 86 (45 Prozent) der Mitgliedstaaten noch nie eine Ständige Vertreterin ernannt.

**Die Zahl der Ständigen Vertreterinnen blieb in den 1970er Jahren bei unter zehn und stieg erst in den 1980er Jahren ein wenig an.**

Die meisten Ständigen Vertreterinnen wurden demnach bisher in der Gruppe Lateinamerika und Karibik ernannt, dicht gefolgt von der Gruppe Asien-Pazifik und der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG). Im Einzelnen lag die Anzahl der Ständigen Vertreterinnen nach den UN-Regionalgruppen bislang für Afrika bei 34; Asien-Pazifik: 45; Osteuropa: 20; Lateinamerika und Karibik: 49 sowie WEOG: 42. Die Daten werden noch aussagekräftiger, wenn man die Größe der jeweiligen Regionen berücksichtigt: 75 Prozent der WEOG-Mitgliedstaaten haben bereits Frauen als Ständige Vertreterinnen ernannt, verglichen mit 57,6 Prozent der Mitglieder aus der Region Lateinamerika und Karibik, 56,6 Prozent aus dem Asien-Pazifik-Raum, 52,2 Prozent aus Osteuropa und 39 Prozent aus Afrika. Die Diskrepanzen zwischen

<sup>5</sup> Cynthia Enloe, *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, 2. Aufl., Berkeley, CA 2014.

<sup>6</sup> Jeanne-Martin Cissé war auch die erste Frau, die ihr Land im UN-Sicherheitsrat vertrat, als Guinea für die Jahre 1972 und 1973 in den Sicherheitsrat gewählt wurde.

<sup>7</sup> In den frühen 1950er Jahren wurde Margaret Joan Anstee Opfer dieser Politik, als sie einen Kollegen aus dem Auswärtigen Dienst heiratete und gezwungen war, in den Ruhestand zu treten, nachdem sie ihn zu einem Einsatz in Indonesien begleitet hatte. Wie es der Zufall wollte, wurde die hochgebildete Anstee anschließend von den Vereinten Nationen als Ortskraft eingestellt und begann eine Karriere im UN-System, die sie im Jahr 1987 in den Rang einer Untergeneralsekretärin führen sollte.

<sup>8</sup> Botschafter Stadelbauer zitiert in der US-Botschaft in Harare, *Female Ambassadors Discuss Women's Growing Place in Diplomacy*, US Embassy Harare, Simbabwe, 15.4.2013, [harare.usembassy.gov/female\\_ambassadors\\_discuss\\_womens\\_growing\\_place\\_in\\_diplomacy.html](http://harare.usembassy.gov/female_ambassadors_discuss_womens_growing_place_in_diplomacy.html)

diesen Prozentsätzen und den absoluten Zahlen zeigen, dass viele Mitgliedstaaten, zum Beispiel aus der Region Lateinamerika und Karibik, bereits mehrere Ständige Vertreterinnen ernannt haben. So wurden Barbados und Grenada jeweils schon von fünf Frauen vertreten. Interessanterweise stammt ein beträchtlicher Anteil der weiblichen Ernennungen aus dem asiatisch-pazifischen Raum aus den Kaukasusländern, insbesondere Kasachstan und Kirgisistan, während nur wenige Mitgliedstaaten in der südostasiatischen Region bisher durch eine Frau als Ständige Vertreterin repräsentiert sind. Während es aus Osteuropa zur Zeit des Ost-West-Konflikts keine Ernennungen von Frauen für das Amt der Ständigen Vertreterin gab, ist diese Zahl seitdem deutlich gestiegen.

## Bei den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats fällt vor allem die Ernennungspraxis der USA auf.

Bei den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) fällt vor allem die Ernennungspraxis der USA auf.<sup>9</sup> Das Land kann auf sieben parteiübergreifende politische Ernennungen von Frauen als Ständige Vertreterinnen zurückblicken – von Jean Kirkpatrick während der Regierung unter Ronald Reagan über Madeleine Albright während der Regierung unter Bill Clinton, Susan Rice und Samantha Power während der Regierung unter Barack Obama, Nikki Haley und Kelly Craft während der Regierung unter Donald Trump bis hin zur derzeitigen Ständigen Vertreterin Linda Thomas-Greenfield unter Präsident Joe Biden. In einer der wenigen historischen Bewertungen des Einflusses von Frauen auf die amerikanische Außenpolitik aus dem Jahr 1995 weist Rhodri Jeffrey-Jones jedoch umgehend darauf hin, dass die Führungsmöglichkeiten von Ständigen Vertreterinnen sehr begrenzt seien: »Ein UN-Botschafter oder eine UN-Botschafterin vertritt lediglich die Politik, sie gestalten sie nicht. ... Angesichts der Tatsache, dass die Vereinigten Staaten heute welt-

weit die einzige Supermacht sind und den Vereinten Nationen der Status eines Klienten droht, könnte man in Anlehnung an Susan Jefford sagen, dass der UN-Botschafterposten ein »feminisierter Raum« ist, ein entmündigter Job, der mit zwei Frauen besetzt wurde.«<sup>10</sup>

Obwohl die Ständigen Vertreterinnen und Vertreter bei den UN grundsätzlich nach den Anweisungen ihrer Außenministerien handeln, so gibt es doch einen beträchtlichen Spielraum für die Gestaltung der Politik in allen Verhandlungen, aus denen die tägliche Arbeit der UN-Diplomattinnen und -Diplomaten besteht. Vincent Pouliot weist das »Fließband-Bild von den Vorgängen in den Ständigen Vertretungen zurück und stellt fest, dass »[...] die Ständigen Vertreterinnen und -Vertreter auch an der Gestaltung von Global Governance selbst beteiligt sind.«<sup>11</sup> Jeffrey-Jones' Perspektive mag daher zwar eine reduktionistische Sicht der UN-Diplomatie aufzeigen, benennt aber auch klar die diskriminierenden, geschlechtsspezifischen Bilder, mit denen Frauen in UN-Führungspositionen konfrontiert sind.<sup>12</sup>

## Das Beispiel Madeleine Albright

Als die mittlerweile am 23. März 2022 verstorbene Madeleine Albright im Jahr 1993 zur Ständigen Vertreterin der USA bei den Vereinten Nationen in New York ernannt wurde, konnte sie bereits auf eine lange Karriere zurückblicken: Sie hatte als Kongressberaterin von Senator Edmund Muskie (1976–1977) und als Beraterin im Nationalen Sicherheitsrat (NSC), als Mitglied der akademischen Fakultät der Georgetown University (1982–1983) und als außenpolitische Beraterin von Vizepräsidenten- und Präsidentschaftskandidaten gearbeitet. Ihre Tätigkeit bei den Vereinten Nationen und insbesondere ihre Erfahrungen als weibliche Führungspersonlichkeit stießen in den Interviews mit Albright auf großes Interesse. Diese Interviews bieten lebendige Einblicke in Albrights Amtspraxis sowie die Besonderheiten ihrer Auftritte.

Anfang der 1990er Jahre waren Frauen als Ständige Vertreterinnen bei den Vereinten Nationen noch eine Seltenheit, wie die im ersten Teil dieses

<sup>9</sup> Siehe dazu 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. Das Vereinigte Königreich hat ebenfalls zwei Ständige Vertreterinnen in Folge ernannt, darunter die derzeitige Barbara Woodward. Zuvor war es Karen Pierce.

<sup>10</sup> Rhodri Jeffrey-Jones, *Changing Differences: Women and the Shaping of American Foreign Policy, 1917–1944*, New Brunswick, NJ 1995, S. 175.

<sup>11</sup> Vincent Pouliot, *The Practice of Permanent Representation to International Organizations*, in: Ole Jacob Sending/Vincent Pouliot/Iver B. Neumann (Eds.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge 2015, S. 83.

<sup>12</sup> Ingvild Bode, *Women or Leaders? Practices of Narrating the United Nations as a Gendered Institution*, *International Studies Review*, 22. Jg., 3/2020, S. 347–369, doi.org/10.1093/isr/viz004

Beitrags genannten Zahlen zeigen. Albright erzählt: »Ich bat meine Assistentin, alle Ständigen Vertreterinnen bei den UN zu mir nach Hause einzuladen. Zu dieser Zeit gab es 183 Mitgliedstaaten. Als ich in meine Wohnung kam, saßen dort sechs Frauen, die Kanada, die Philippinen, Kasachstan, Trinidad und Tobago, Jamaika und Liechtenstein vertraten«.<sup>13</sup> Albright nutzte dieses Treffen, um ihre »G7« (Girl 7) ins Leben zu rufen – einen Zusammenschluss von Ständigen UN-Vertreterinnen, die beschlossen, »dass wir die Anrufe der anderen immer entgegennehmen, bei einer ganzen Reihe von Themen zusammenarbeiten und unsere Erfahrungen austauschen werden«.<sup>14</sup> Unter anderem gelang es dieser Gruppe, dass Frauen als Richterinnen für den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) berufen wurden.

Albright spricht auch von den Ängsten, die sie als einzige Frau im UN-Sicherheitsrat – »einer sehr männlichen Organisation« – hatte.<sup>15</sup> In ihrer Praxis ging sie dann in die Offensive: »Als einzige Frau im Raum musste ich mich entscheiden, das Wort zu ergreifen, egal was passiert. Und nicht abwarten, ob sie mich mochten oder nicht. Es war eine meiner ersten Sitzungen, und die meisten Sitzungen finden übrigens nicht in diesem schicken Raum statt, sondern in einem Hinterzimmer. Also sitze ich nun dort mit diesen 14 Männern und sage mir: Na ja, sag heute erstmal nichts und schau, ob sie dich mögen. Doch dann fiel mein Blick auf das Schild vor mir mit der Aufschrift »Vereinigte Staaten« und mir wurde klar: »Du musst sprechen, sonst wird die Stimme der USA nicht gehört«.<sup>16</sup> Albright bezeichnete diesen Schritt auch als eine Form, »aus mir selbst herauszutreten, [aus] meiner typischen, zurückhaltenden weiblichen Art«<sup>17</sup> und mir stattdessen ein Mantra des sich Einmischens anzueignen. In Albrights Worten: »Ich stellte mir folgende Regel auf: Du gehst in eine Sitzung und zwingst Dich dazu, auf jeden Fall das Wort zu ergreifen. Das bedeutet, dass Du aktiv zuhören musst, um zu wissen, wann Du unterbrechen kannst. Und wenn Du unterbrichst, musst Du wissen, worüber Du sprichst und musst dies mit entschlossener Stimme tun«.<sup>18</sup>



Die Ständige Vertreterin der USA bei den UN und Präsidentin des UN-Sicherheitsrat, Madeleine Albright, während der Sitzung des Rates im November 1994 zum Referendum in Westsahara. UN PHOTO: EVAN SCHNEIDER

Albright sprach auch oft und ausführlich über ihre Art, nonverbale Signale zu senden, für die sie unter ihren Kolleginnen und Kollegen bei den UN bekannt war: dem symbolträchtigen Tragen von Anstecknadeln. Sie begann damit während des UN-Sanktionsregimes gegen Irak unter Saddam Hussein. Nachdem sie sich mit Nachdruck für eine Verschärfung der Sanktionen eingesetzt hatte, nannte Hussein sie eine »beispiellose Schlange« statt sie mit ihrem Namen anzusprechen. So beschloss sie, am nächsten Tag im Sicherheitsrat eine Schlangenbroche zu tragen. Außerdem begann sie, die Geschichte an die Medien weiterzugeben, um so eine größere Aufmerksamkeit zu erzielen: »Ich kaufte jede Menge Modeschmuck, um auszudrücken, was ich am jeweiligen Tag vorhatte beziehungsweise was ich glaubte, was wir tun würden. An guten Tagen trug ich also Blumen, Schmetterlinge oder Luftballons. An schlechten Tagen trug ich Raubtiere, Spinnen und anderes Getier. Die anderen Botschafterinnen und Botschafter bemerkten dies und begannen zu fragen: »Was machen wir heute?« Und ich antwortete: »Schaut auf meine Brosche«.<sup>19</sup> Diese manchmal humorvolle Herangehensweise an

<sup>13</sup> Madeleine Albright im Institute of Politics der Harvard Kennedy School, *The Future of Diplomacy Is Female: A Conversation with Secretary Madeleine Albright*, 8.3.2021, [www.youtube.com/watch?v=9WmfRIE3SY](https://www.youtube.com/watch?v=9WmfRIE3SY)

<sup>14</sup> Ebd.

<sup>15</sup> Madeleine Albright, *On Being a Woman and a Diplomat*, TEDWomen 2010, [www.ted.com/talks/madeleine\\_albright\\_on\\_being\\_a\\_woman\\_and\\_a\\_diplomat/transcript](https://www.ted.com/talks/madeleine_albright_on_being_a_woman_and_a_diplomat/transcript)

<sup>16</sup> Albright im Institute of Politics, a.a.O. (Anm. 13).

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> Ebd.

ihre Arbeit als Diplomatin bei den UN schilderte Albright immer wieder gerne.

In vielen Interviews sprach Albright ausdrücklich und wiederholt darüber, wie sie ihre Rolle als Diplomatin wahrnahm – und wie sie später darüber dachte. So wurden zum Beispiel konkrete Zweifel daran geäußert, ob sie als Frau in der Lage sein würde, mit arabischen Staatsschefs zu verhandeln. Interessanterweise erzählte Albright, dass sie mehr

habe ich als Junior-Kollegin viel Kaffee gekocht und Kopien gemacht. Und sie dachten: »Wie kann es sein, dass sie Außenministerin geworden ist, wo ich das doch werden wollte?«<sup>20</sup>

Albrights Äußerungen sind zum Teil Ausdruck eines traditionellen Verständnisses von Weiblichkeit, wie etwa der Verweis auf die bereits genannte »typische« weibliche Lebensweise, und sie stellt fest: »Sind mehr Frauen anwesend, ändern sich sowohl der Ton als auch die Ziele des Gesprächs«, <sup>21</sup> ohne näher darauf einzugehen. Aber sie stellte auch wiederholt und mit Humor fest: »Das bedeutet nicht, dass die Welt ein besserer Ort wäre, wenn sie komplett von Frauen geführt würde. Wenn Sie das glauben, dann haben Sie die High School vergessen.«<sup>22</sup> In der Tat war Albright immer sehr gut darin, in einprägsamen Einzeilern darüber zu sprechen, was es bedeutet, eine weibliche Führungskraft zu sein: »Frauen müssen härter arbeiten. Die Welt hat viel Platz für mittelmäßige Männer, doch für mittelmäßige Frauen ist kein Platz.«<sup>23</sup> Diese Fähigkeit machte sie laut Kolleginnen und Kollegen übrigens auch zu einer Expertin in Sachen »Schlagfertigkeit«.<sup>24</sup>

## Studien zu UN-Führungspositionen sollten sich noch deutlich mehr mit den Beiträgen von Frauen beschäftigen.

Probleme mit Männern in ihrer eigenen Regierung hatte als mit ausländischen Machthabern – und veranschaulichte das Phänomen, indem sie auf ihre »multiplen Identitäten« eingeht: »Ich versuchte es mir dadurch zu erklären, dass sie mich schon sehr lange kannten. Einige von ihnen waren zu Abendessen bei mir zu Hause gewesen, wo ich das Essen serviert oder die Teller abgeräumt hatte. Ich war eine Freundin ihrer Ehefrauen und wir haben Fahrgemeinschaften für unsere Kinder gebildet. Dann

## Mehr Aufmerksamkeit für Frauen in Führungspositionen

Die Betrachtung der langsam wachsenden Zahlen von Ständigen Vertreterinnen bei den Vereinten Nationen und die exemplarischen Schilderungen zur Amtsführung von Madeleine Albright zeigen, dass sich Studien zu UN-Führungspositionen noch deutlich mehr mit den Beiträgen von Frauen beschäftigen sollten. Denn obwohl seit den 1990er Jahren immer mehr Frauen in leitende diplomatische Positionen berufen werden, haben weibliche Führungskräfte in der multilateralen Diplomatie nach wie vor mit Stereotypen zu kämpfen, die ihre Aufstiegschancen behindern können. Sie haben jedoch auch kreative Wege gefunden, um damit umzugehen. Mit diesen Erkenntnissen sollte die Arbeit von weiblichen Führungskräften sowohl auf analytischer als auch auf empirischer Ebene, und das gesamte UN-Spektrum abdeckend, noch viel gründlicher untersucht werden.

*Aus dem Englischen von Regine Eickhoff.*

### English Abstract

Dr. Ingvild Bode · Dr. Cristina Stefan  
**Female UN Diplomacy** pp. 166–170

This essay focuses on women leaders who served as Permanent Representatives (PRs) of their states to the United Nations and provides a brief overview of how they shape multilateral diplomacy. The authors argue such an examination is needed for women diplomats to become active participants in multilateral diplomacy. They analyze the appointment practices of the PRs to the UN offices in New York at the most senior diplomatic levels to identify historical and regional patterns in the representation of women. They also examine the everyday practices of one trailblazing female Permanent Representative – the late Madeleine Albright.

*Keywords: Diplomatie, Frauen, Geschlechterfragen/Gender, Persönlichkeiten der Zeitgeschichte, USA, diplomacy, women, gender issues/gender, personalities of contemporary history, USA*

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Albright, On Being a Woman and a Diplomat, a.a.O. (Anm. 15).

<sup>22</sup> Albright im Institute of Politics, a.a.O. (Anm. 13).

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> Michael Dobbs/John M. Goshko, Albright's Personal Odyssey Shaped Foreign Policy Beliefs, The Washington Post, 6.12.1996.

# Harold Stassens Traum von nuklear bewaffneten UN

Der amerikanische Politiker Harold Stassen plädierte in den Jahren 1945 und 1956 für ein Atomwaffenarsenal eigens für die Vereinten Nationen. Seine Pläne fügten sich in seine Vision von Souveränität und Sicherheit im Rahmen des UN-Systems ein. Stassens Ideen blieben zwar erfolglos, doch sie griffen Themen auf, die auch heute noch aktuell sind.



**Ryan A. Musto, Ph.D.,**  
ist Direktor für Foren und  
Forschungsinitiativen am  
Globalen Forschungsinstitut des  
College of William & Mary.

✉ [ramusto@wm.edu](mailto:ramusto@wm.edu)

Seit ihrer Gründung streben die Vereinten Nationen nach der Abschaffung von Atomwaffen.<sup>1</sup> In ihrer ersten, im Januar 1946 verabschiedeten Resolution forderte die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Abschaffung von Kernwaffen aus den nationalen Rüstungsbeständen.<sup>2</sup> Die Verhandlungen über den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) aus dem Jahr 1968, mit dem sich mehr als 190 Staaten verpflichtet haben, die Verbreitung von Atomwaffen zu stoppen und Schritte zur nuklearen Abrüstung zu unternehmen, fanden unter Beteiligung des UN-Abrüstungskomitees der Achtzehn Nationen (Eighteen Nation Disarmament Committee – ENDC) und im Rahmen bilateraler Gespräche zwischen den USA und der Sowjetunion am UN-Amtssitz in New York statt.<sup>3</sup> Im Jahr 2017 wurde auf einer UN-Konferenz der Vertrag über das Verbot von Kernwaffen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – TPNW) ausgehandelt – ein Abkommen, das die Bombe weltweit verbieten soll.<sup>4</sup>

Doch was wäre, wenn die UN über ein eigenes Atomwaffenarsenal verfügen würden, anstatt als maßgebliche Instanz bei der Verfolgung des Zieles der ›globalen Null‹ hinsichtlich Atomwaffen zu fungieren? Keiner hat sich mehr für diese Idee eingesetzt als Harold Stassen, ein ehemaliger Gouverneur von Minnesota, Marinekapitän und führendes Mitglied der US-Delegation auf der Konferenz zur Verabschiedung der Charta der Vereinten Nationen im Jahr 1945. Ende des Jahres 1945, drei Monate nach dem Abwurf von Atombomben auf Japan durch die USA, um den Zweiten Weltkrieg zu beenden, forderte Stassen öffentlich die Schaffung einer atomwaffenfähigen UN-Luftwaffe, um so die totale Kontrolle über die Bombe sicherzustellen. Dieser Vorschlag spiegelt Stassens politischen Ambitionen und seinen moderaten Ansatz für politische Lösungen wider. Vor allem aber entsprach dies seiner Vision von Souveränität und Sicherheit im Rahmen der internationalen Ordnung des UN-Systems. Ein Jahrzehnt später setzte sich Stassen aus ähnlichen Gründen erneut für die Sache ein, jedoch mit einem stark überarbeiteten Plan. Stassens Ideen sind zwar gescheitert, aber sie haben bis heute nichts an Aktualität eingebüßt.

## Der Stassen-Plan

Am 8. November 1945 hielt Stassen auf dem 65. Jahresbankett der American Academy of Political Science im Hotel Astor in New York eine Rede. Die 3000 Gäste, die an diesem Abend anwesend

<sup>1</sup> Dieses Papier stützt sich auf eine umfassendere Analyse in Ryan A. Musto, ›Atoms for Police‹: The United States and the Dream of a Nuclear Armed United Nations, 1945–62, Working Paper #15, Nuclear Proliferation International History Project, the Wilson Center, October 2020, [www.wilsoncenter.org/publication/atoms-police-united-states-and-dream-nuclear-armed-united-nations-1945-62](http://www.wilsoncenter.org/publication/atoms-police-united-states-and-dream-nuclear-armed-united-nations-1945-62)

<sup>2</sup> UN-Dok. A/RES/1(I) v. 24.1.1946.

<sup>3</sup> Jonathan Hunt, The Birth of an International Community, in: Robert Hutchings/Jeremi Suri (Eds.), Foreign Policy Breakthroughs: Cases in Successful Diplomacy, Oxford 2015, S. 72–101.

<sup>4</sup> Rebecca Davis Gibbons, The Humanitarian Turn in Nuclear Disarmament and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, The Nonproliferation Review, 25. Jg., 1–2/2018, S. 11–36.



Harold E. Stassen (2.v.r.) und Pressevertreter im Fairmont Hotel während eines Treffens der Treuhandschaft am 3. April 1945 im Rahmen der Konferenz von San Francisco (25. April bis 26. Juni 1945). UN PHOTO: EASTMAN

waren, wurden Zeugen seines kühnen Vorschlags, der für Schlagzeilen sorgte: Es war der Plan zur atomaren Aufrüstung der Vereinten Nationen.<sup>5</sup> Stassen forderte eine Erweiterung des Artikels 43 der UN-Charta, die es den Staaten erlauben würde, dem UN-Sicherheitsrat Streitkräfte zur Wahrung des internationalen Friedens zur Verfügung zu stellen. Die Änderung würde dem UN-Sicherheitsrat »das Recht und die Pflicht« einräumen, eine UN-Luftwaffe aufzustellen, die aus fünf Bombergeschwadern und zehn Jagdgeschwadern bestehen sollte. Die UN-Luftwaffe sollte mit Freiwilligen aus den UN-Mitgliedstaaten besetzt werden, wobei nicht mehr als ein Fünftel des Personals derselben Nationalität angehören sollte. Die Bomber sollten weltweit verteilt auf fünf Stützpunkten stationiert und durch Steuereinnahmen, die auf allen internationalen Reisen eingeholt werden sollten, finanziert werden. Vor allem aber sollten die USA jedem Bombergeschwader auf den fünf Stützpunkten fünf Atombomben zur Verfügung stellen, insgesamt somit 25 Atomwaffen weltweit. Danach sollte die Produktion von Atomwaffen endgültig eingestellt werden.<sup>6</sup>

Stassen glaubte, sein Vorschlag würde eine »internationale Stabilisierungstruppe für die Aufrechterhaltung der Weltordnung« schaffen. Neben einer mit Atomwaffen ausgerüsteten Luftwaffe sollten die Vereinten Nationen eine Resolution verabschieden, die sicherstellt, dass »keine Nation jemals eine Atombombe herstellt« und dass jede Nation, die in den Besitz einer solchen Bombe gelangen würde, wegen »eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit« verurteilt wird. Der UN-Sicherheitsrat würde außerdem eine aus Wissenschaftlern bestehende Kommission für Atomfragen einrichten, die »die Befugnis und die Pflicht hat, alle Nationen, einschließlich der Vereinigten Staaten, eingehend zu überprüfen«, um die weltweite Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen. Demnach müsste jede nukleare Forschung bei den Vereinten Nationen registriert werden, wäre jedoch anschließend erlaubt und würde der Öffentlichkeit weltweit zur Verfügung gestellt. Stassen war der Ansicht, dass dieser letztgenannte Aspekt dazu beitragen würde, die im Zuge des atomaren Zeitalters bedrohte wissenschaftliche Freiheit zu gewährleisten.<sup>7</sup> Mit seinem Vorschlag, der in den Medien als »Stassen-Plan« bezeichnet wurde, wollte Stassen »die Kontrolle über die Atombombe in die Hände der Weltöffentlichkeit legen«.<sup>8</sup>

Der Vorschlag untermauerte Stassens politische Ambitionen. Eine Woche nach seiner Rede wurde Stassen aus der US-Marine entlassen. Dies führte zu Spekulationen über seine politischen Zukunftschancen. Er galt noch zu Beginn des Jahres als der Star der US-Delegation bei der Konferenz über die UN-Charta und wurde weithin als Kandidat der Republikaner für die Präsidentschaftskandidatur gehandelt. Der Plan bot Stassen eine gute Möglichkeit, seine UN-Erfahrung zu nutzen und eine Führungsrolle in einer Frage zu übernehmen, die im Herbst 1945 die Schlagzeilen beherrschte.<sup>9</sup> Im aufkommenden Atomzeitalter gab es bereits Vorschläge zur Rüstungskontrolle und auch die Idee von nuklear bewaffneten Vereinten Nationen war nicht neu. Doch Stassen hatte die Idee zu einem kohärenten Strategiekonzept verdichtet. Ein Journalist der *Baltimore Sun* befand, dass der Stassen-Plan »eine klarere Analyse« und »eine solidere Idee« als jedes andere zuvor aufgestellte Konzept bot.<sup>10</sup> Die *New York Times* veröffentlichte zum Thema Atomwaf-

<sup>5</sup> Capt. Stassen, Outlawing of Atomic Bombs, *The New York Times*, 9.11.1945; Stassen Asks World Pool of Atomic Planes, *New York Herald Tribune*, 9.11.1945.

<sup>6</sup> Capt. Stassen's Speech Urging Atomic Bomb Be Outlawed to Solve Differences, *The New York Times*, 9.11.1945.

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Ebd.

<sup>9</sup> Lawrence S. Kaplan/Harold Stassen: Eisenhower, the Cold War, and the Pursuit of Nuclear Disarmament, Lexington 2018, S. 37.

<sup>10</sup> Frank R. Kent, The Great Game of Politics, *The Baltimore Sun*, 14.11.1945.

fen eine Grafik mit dem Titel »Die größte Herausforderung der Welt« und platzierte neben einem Atompilz ein Bild von Stassen und fünf weiteren Staatsmännern, wovon einer der amerikanische Präsident Harry Truman war.<sup>11</sup> Stassens Plan »prägte ihn unverkennbar als einen Mann von präsidentieller Größe.«<sup>12</sup>

Der Plan entsprach Stassens typischer Zurückhaltung bei seinen politischen Empfehlungen.<sup>13</sup> Sein Vorschlag verlangte zwar mehr Entbehrungen und Regulierungen als jene, die das Atommonopol der USA einfach beibehalten wollten, aber er bot ein weniger drastisches Szenario als viele andere Vorschläge. Einflussreiche Intellektuelle wie Norman Cousins und Albert Einstein hielten die Vereinten Nationen im Hinblick auf die nukleare Bedrohung für nicht relevant und sprachen sich für die Schaffung einer neuen Weltregierung aus, die die totale Kontrolle über die Atomenergie ausüben sollte.<sup>14</sup> Im Gegensatz dazu schlug Stassen vor, die Arbeit über eine bereits etablierte Institution innerhalb der UN zu organisieren. Unterdessen forderten prominente Wissenschaftler des »Manhattan-Projekts« und andere, dass die Vereinten Nationen ein absolutes Verbot von Atomwaffen durchsetzen sollten.<sup>15</sup> Stassen hielt dies für einen schweren Fehler. In einer hitzigen Grundsatzdiskussion auf einer Versammlung der Amerikanischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (United Nations Association of the USA – UNA-USA) in New York widersprach Stassen sämtlichen Ambitionen für eine atomwaffenfreie Welt. »Dieser Ansatz würde bewirken, dass der Gesetzlosigkeit große Bedeutung beigemessen wird«, erklärte er. Ohne eine UN-Atomstreitmacht als Abschreckung, so seine Überlegung, könnte auch nur ein einziger Schurkenstaat zur Bombe greifen und die ganze Welt als Geisel nehmen. Stassen hielt diejenigen, die sich für eine vollständige nukleare Abrüstung einsetzten, für verrückt.<sup>16</sup>

Vor allem aber entsprach Stassens Plan hinsichtlich der nuklearen Aufrüstung der Vereinten Nationen seiner Vision einer internationalen Ordnung unter dem Dach der Vereinten Nationen. Monate vor der Verabschiedung der UN-Charta und vor

dem Abwurf der Bombe erinnerte Stassen seine Mitbürgerinnen und Mitbürger in Minnesota daran, dass sie als »Weltbürgerinnen und Weltbürger« einen Teil ihrer nationalen Autonomie zugunsten einer internationalen Institution aufgeben müssten.<sup>17</sup> Die Präsenz von Atomwaffen bestärkte ihn in seiner Überzeugung. »Das Konzept der absoluten nationalistischen Souveränität entspricht nicht mehr den Bedürfnissen der Menschen auf dieser Welt«, sagte er Ende 1945 vor einem Publikum. Stattdessen gehöre es »auf denselben historischen Ablagestapel wie die Theorie vom göttlichen Recht der Könige«.<sup>18</sup>

Die Idee von nuklear bewaffneten Vereinten Nationen bestärkte Stassen in seiner seit langem bestehenden Überzeugung, dass die internationale Ordnung durch eine globale Streitmacht gesichert

### **Einflussreiche Intellektuelle wie Albert Einstein hielten die UN im Hinblick auf die nukleare Bedrohung für nicht relevant.**

werden müsse. Während des Zweiten Weltkriegs setzte sich Stassen für eine »Weltorganisation freier Menschen« ein, die ein globales Parlament mit einer Weltpolizei zur Überwachung der Luft- und Seewege und zur Durchsetzung der Urteile eines Weltgerichts einrichten sollte.<sup>19</sup> Nach der Verabschiedung der UN-Charta hielt Stassen das Fehlen von UN-Polizeibefugnissen für eine ihrer »Schwächen«. Er sah aber dem »Aufbau, der Weiterentwicklung und dem Wandel der Organisation unter dem Eindruck künftiger weltweiter Veränderungen und Erfahrungen« mit Zuversicht entgegen.<sup>20</sup> Zweifellos stellte die Geburtsstunde des Atomzeitalters eine epochale Veränderung dar. Stassen hielt bis an sein Lebensende daran fest, dass das »oberste Ziel« der UN darin besteht, einen »Dritten Weltkrieg«

<sup>11</sup> The News of the Week in Review: Six Views On »The World's Major Challenge,« The New York Times, 11.11.1945.

<sup>12</sup> Kent, Great Game, a.a.O. (Anm. 10).

<sup>13</sup> Kaplan/Stassen, Eisenhower, a.a.O. (Anm. 9), S. 39.

<sup>14</sup> William M. Blair, World Government is Urged to Bar Ruin in Atomic War, The New York Times, 17.10.1945; Einstein Urges World Government For Atomic Control to Avoid War, The New York Times, 27.10.1945.

<sup>15</sup> Anthony Leviero, Urey for Sacrifice to Ban Atom Bomb, The New York Times, 30.11.1945; Statement of Dr. Leo Szilard, 10.12.1945, Hearings Before the Special Committee on Atomic Energy, U.S. Senate, 79th Congress, First Session, Washington, D.C., S. 278f.

<sup>16</sup> Stassen Calls Atom Curb Aid to Lawlessness, New York Herald Tribune, 15.12.1945.

<sup>17</sup> Steve Werle, Stassen Again, St. Paul 2015, S. 132.

<sup>18</sup> Harold E. Stassen, From War to Peace, International Conciliation Nr. 23, December 1945, S. 806.

<sup>19</sup> Frederick George Alexander, Jr./Harold E. Stassen: Proponent of World Peace, M.S. Thesis, Madison 1947, S. 75–77.

<sup>20</sup> World Is One Now, Stassen Asserts, The New York Times, 6.7.1945, S. 1, 11.

zu verhindern. Im Herbst 1945 schien es, als würde dieses Ziel durch die Ausstattung der UN mit Atomwaffen erreicht werden können.<sup>21</sup>

### »Atoms for Police«

Die Regierung unter Harry Truman lehnte Stassens Idee ab und forcierte ein Atommonopol. Doch Stassens Vision bekam während der Regierung unter Präsident Dwight Eisenhower eine zweite Chance. Anfang des Jahres 1956 wandte sich Henry Cabot Lodge, Jr., der Ständige Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, an Außenminister John Foster Dulles und Präsident Eisenhower mit dem Vorschlag, »den Einsatz von Atomwaffen unter der Ägide der Vereinten Nationen zu internationalisieren«. Nach diesem Konzept würde die

nung glaubte Dulles, der Vorschlag würde es Eisenhower ermöglichen, »seinen immensen weltweiten Einfluss geltend zu machen, um so die Weltordnung maßgeblich und gezielt mitzubestimmen. Dies könnte, und ich denke, es würde auch einen Wendepunkt in der Geschichte markieren«.<sup>23</sup> Dulles wiederum stellte die Idee dem Verantwortlichen für Rüstungskontrolle in der Verwaltung vor: Stassen. Ein Jahr zuvor hatte Eisenhower im Kabinett den Posten eines Sonderberaters des Präsidenten für Abrüstung geschaffen und Stassen damit beauftragt, neue Ideen zu entwickeln und den anhaltenden Stillstand bei den Verhandlungen über die Rüstungskontrolle zu überwinden. Auf Dulles' Drängen hin fand Stassen schnell zu seinem Enthusiasmus von vor zehn Jahren zurück.

In den folgenden Monaten warb Stassen innerhalb der Regierung für einen Plan, den er »Atoms for Police« nannte. Stassen schlug »ein mit Atomwaffen ausgestattetes Luftgeschwader vor, das den Vereinten Nationen unter der Aufsicht des Sicherheitsrats zur Verfügung stehen soll«. Jede Atommacht – also die Sowjetunion, die USA und das Vereinigte Königreich – würde ein Geschwader zur Verfügung stellen, das unter der UN-Flagge von UN-Stützpunkten aus operieren würde. Die Nuklearstreitkräfte der Vereinten Nationen wären »im Verhältnis zu den drei größten Mächten klein« und nur mit »elementaren Atomwaffen von geringer Größe und nicht mit den modernen thermoklearen Megatonnen-Waffen« ausgestattet. Dennoch wäre die Truppe »groß im Vergleich zur militärischen Macht« der Staaten ohne nukleare Ausrüstung.<sup>24</sup>

Der von den USA bereitgestellte Anteil, so Stassen, würde auf einem »kleinen Luftwaffenstützpunkt in den Vereinigten Staaten« untergebracht werden und soll einem »UN-Luftwaffenkommandeur aus einem Land, das sich nicht verpflichtet hat, wie etwa Schweden oder Österreich,« unterstellt werden. Dieser Kommandeur würde »einen kleinen Luftwaffenstab« leiten, der »namentlich Befehlsgewalt« über die Truppe und Zugang zum Stützpunkt haben würde. Stassen versprach jedoch, dass praktisch das gesamte Personal auf dem Stützpunkt »Staatsbürger der USA« sein würden und dass das Vereinigte Königreich und die Sowjetunion ähnliche Vereinbarungen für ihre Streitkräfte auf ihrem Boden treffen würden. »Andernfalls«,

## Stassen schlug ein mit Atomwaffen ausgestattetes UN-Luftgeschwader unter der Aufsicht des Sicherheitsrats vor.

UN-Generalversammlung über den Einsatz von Atomwaffen entscheiden, um »gemeinsam gegen eine kollektive Aggression vorzugehen«. Lodge war der Meinung, dass diese Regelung die Sicherheit der USA erhöhen würde. Er erklärte dies damit, dass die sowjetische Rhetorik gegen die Atombombe zu einem so schlechten Ruf geführt hatte, dass das amerikanische Atomwaffenarsenal möglicherweise obsolet wurde. Dieser Plan könnte jedoch die Hürde für den Einsatz von Atomwaffen durch die USA senken, was für eine Regierung, die in ihrer nationalen Sicherheitsstrategie auf »massive Vergeltung« setzt, von entscheidender Bedeutung ist. Lodge gefiel es, dass mit seinem Vorschlag die UN-Generalversammlung in die »Kampfarena« der nuklearen Entscheidungsfindung geführt werden würde.<sup>22</sup>

Dulles war von der Idee fasziniert. Ihm gefiel zudem, dass sie dazu beitragen würde, alle Tabus im Zusammenhang mit Atomwaffen und deren Einsatz durch die USA zu brechen. In kühner Hoff-

<sup>21</sup> Alec Kirby et al., *The Life and Perennial Candidacy of the Progressive Republic*, Jefferson 2013, S. 29.

<sup>22</sup> Lodge to Dulles and Eisenhower, 24.1.1956, Washington, D.C., *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1955–1957, Washington, D.C., Regulation of Armaments; Atomic Energy, Vol. XX, Doc. 97, S. 273–275.

<sup>23</sup> Draft No. 11, 28.1.1956, Abilene, Dwight D. Eisenhower Presidential Library, John Foster Dulles Papers, Subject Series, Box 4, Paper on Nuclear Weapons – 1/56 (1) Chron. of Events 2.9.59 – Dulles' Illness and Death.

<sup>24</sup> Musto, »Atoms for Police«, a.a.O. (Anm. 1), S. 27f.

so Stassen, »wäre zu befürchten, dass die Person, die das Kommando über die UN-Truppe innehat, zu viel Macht erlangen könnte.« Stassen betonte, dass sein Vorschlag die nuklearen Einsatzmöglichkeiten der USA nicht beeinträchtigen würde. Die USA würden sicherstellen, dass die UN-Kernwaffenstreitkräfte »in keiner Weise die Rechte und die Befugnis der USA zum Einsatz« ihres Atomwaffenarsenals einschränken würden. Ferner könnte die Kernwaffeneinheit nur mit Zustimmung des Landes eingesetzt werden, das sie bereitstellt.<sup>25</sup>

Wie schon zehn Jahre zuvor sah Stassen in seinem Vorschlag politische Vorteile. Der Vorschlag bot ihm eine Möglichkeit, sich bei Dulles einzuschmeicheln, mit dem er regelmäßig aneinandergeraten war.<sup>26</sup> Später schrieb Stassen über seinen Posten: »Die Bewältigung dieser neuen Aufgabe beherrschte all meine wachen Gedanken: Wie könnte ich dem Präsidenten helfen, die Spannungen des Kalten Krieges abzubauen, in dem ich die Abrüstung vorantreibe und gleichzeitig so mit Minister Dulles zusammenarbeite, ohne mit ihm in Konflikt zu geraten!«<sup>27</sup> Stassen hoffte auch, dass sein Plan die Fortsetzung von Eisenhowers berühmter Rede »Atoms for Peace« sein würde, die der Präsident Ende des Jahres 1953 vor der UN-Generalversammlung gehalten hatte. Darin schlugen die USA vor, die Nukleartechnologie in Zukunft für friedliche Zwecke zu teilen. Stassen versuchte, genau wie Eisenhower, jegliches Stigma, das Atomwaffen und die globale nukleare Ordnung umgab, zu entkräften. Er glaubte, dass eine Nuklearwaffentruppe der Vereinten Nationen »die weltweite Haltung gegenüber Atomwaffen ändern« und »die Ressentiments der Staaten, die nicht über Atomwaffen verfügen, abbauen« könnte. In Anlehnung an die Rede »Atoms for Peace« erklärte Stassen: »Der Slogan und das Konzept »Atoms for Police« sind Instrumente, um eine Idee so zu verpacken, dass sie die ganze Welt durchdringen würde.«<sup>28</sup>

Der Plan entsprach wiederum Stassens Zurückhaltung gegenüber politischen Lösungen. Er war der Ansicht, dass die USA die vergeblichen Forderungen nach allgemeiner und vollständiger Abrüstung, die sowohl unter Truman als auch unter Eisenhower erhoben wurden, hinter sich lassen und stattdessen Teilmaßnahmen zur Rüstungskon-

trolle festlegen müssten.<sup>29</sup> Sein Vorschlag würde die nuklearen Fähigkeiten der USA aufrechterhalten, aber dazu beitragen, die Verbreitung von Atomwaffen unter Nichtnuklearstaaten zu verhindern. Er erachtete diesen letzten Punkt als kritisch. Angesichts der Verbreitung von Atomwaffen befürchtete Stassen, dass »die Fähigkeit, einen großen Krieg auszulösen, und damit auch die Verantwortung für den Einsatz von Atomwaffen, dezentralisiert werden würde«. Eine UN-Nuklearwaffentruppe hingegen könnte Staaten davon überzeugen, auf diese Fähigkeit zu verzichten. »Die Bemühungen der Atomwaffenbesitzer, die Nichtatomwaffenbesitzer von der Entwicklung dieser Waffen abzubringen, könnten unterstützt werden, indem den vierten [nichtnuklearen] Staaten [nach den USA, der Sowjetunion und dem Vereinigten Königreich] die Möglichkeit zur direkten Beteiligung an den nuklearen Sicherheitskräften im Rahmen der UN gegeben wird«, argumentierte er.<sup>30</sup>

### Eine UN-Nuklearwaffentruppe könnte Staaten davon überzeugen, auf diese Fähigkeit zu verzichten.

Nach wie vor waren Stassens Visionen von Souveränität und Sicherheit im Rahmen des UN-Systems von großer Bedeutung. Er war der Meinung, dass die Supermächte ihre »enorme militärische Stärke nicht für eng definierte nationale Zwecke, sondern für die weitreichenden Ziele der Sicherheit und Stabilität in der Welt« einsetzen sollten. »Atoms for Police« bedeutete in gewissem Maße ein Opfer an Souveränität. Doch Stassen räumte ein, dass es sich dabei weitgehend um ein symbolisches Opfer handeln würde, das aber von Bedeutung sei. Später erklärte er gegenüber Eisenhower, dass eine nukleare Bewaffnung der UN helfen würde, »den kleineren Nationen das Gefühl zu nehmen, von unserer Atomwaffen-Politik ausgeschlossen zu sein«.<sup>31</sup> Stassen wollte immer noch, dass Atomwaffen weltweit geteilt werden.

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> David Tal, *The Secretary of State versus the Secretary of Peace: The Dulles-Stassen Controversy and US Disarmament Policy, 1955–58*, *Contemporary History*, 41. Jg., 4/2006, S. 721–740.

<sup>27</sup> Werle, *Stassen Again*, a.a.O. (Anm. 17), S. 193.

<sup>28</sup> Musto, »Atoms for Police«, a.a.O. (Anm. 1), S. 28–30.

<sup>29</sup> Tal, *The Secretary of State versus the Secretary of Peace*, a.a.O. (Anm. 26).

<sup>30</sup> Musto, »Atoms for Police«, a.a.O. (Anm. 1), S. 29.

<sup>31</sup> The National Security Archive, Nuclear History Project, Stassen to Eisenhower, 14.1.1958, Washington, D.C., Box 2.

Außerdem wollte er einen »atomaren Schutzschild« zur Unterstützung der UN-Charta und der UN-Resolutionen schaffen, insbesondere des Artikels 43 und der Resolution »Vereint für den Frieden« aus dem Jahr 1950. Darin wird die UN-Generalversammlung aufgefordert, zur Wiederherstellung des Weltfriedens beizutragen, wenn der Sicherheitsrat keine einstimmige Entscheidung treffen kann. Stassen war der Meinung, sein Vorschlag könne zur weltweiten Abschreckung von Aggressionen beitragen. Die kleine UN-Nuklearwaffentruppe wäre zwar aus Sicht der drei Atommächte »bedeutungslos«, die sich weiterhin durch ihre robusten nationalen Atomwaffenarsenale gegenseitig abschrecken würden, nicht aber für die Nichtatommächte. Er glaubte, die nichtnuklearen Staaten würden zu der Überzeugung gelangen, dass »die Wahrscheinlichkeit, zugewiesene Kräfte zur Unterstützung von UN-Entscheidungen einzusetzen, größer ist als die Wahrscheinlichkeit, nationale Kräfte für UN-Zwecke einzusetzen.« »So« dachte Stassen, »würde die Abschreckung erhöht.« Er hielt diesen Faktor für »äußerst wichtig«.<sup>32</sup>

### Ablehnung des nuklearen Status quo

Stassen wollte die Vereinten Nationen mit Atomwaffen ausstatten. Im Jahr 1945 hatte er die Vision einer UN-Luftwaffe, die über das einzige Atom-

waffenarsenal der Welt verfügen sollte. Im Jahr 1956 plädierte er in bescheidenerer Form für eine Nuklearwaffentruppe der Vereinten Nationen, um die Entscheidungen der UN zu untermauern. Beide Pläne sprachen für Stassens politische Ambitionen und seinen moderaten Ansatz bei politischen Entscheidungen. Sie entsprachen auch seiner Überzeugung, dass die internationale Gemeinschaft auf Souveränität verzichten und den Sicherheitsapparat des UN-Systems stärken müsse, um den Weltfrieden zu sichern und die Verbreitung von Atomwaffen zu stoppen. Seine Ideen blieben jedoch erfolglos. Sowohl die Regierung unter Präsident Truman als auch die unter Eisenhower lehnten seine Pläne ab. Sie befürchteten die Ausübung des Vetorechts im Sicherheitsrat über den Einsatz von Atomwaffen, einen unerwünschten Finger am nuklearen Abzug und diplomatische Gegenreaktionen.<sup>33</sup>

Trotz des Scheiterns sprachen Stassens Pläne Probleme an, mit denen die globale Ordnung im Nuklearbereich heute befasst ist. Stassen betrachtete Atomwaffen als eine Säule der globalen Sicherheit im Atomzeitalter und lehnte Forderungen nach der Abschaffung von Atomwaffen ab. So gesehen stehen Stassens Visionen im Widerspruch zu Initiativen wie dem Vertrag über das Verbot von Kernwaffen der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2017, die das Ziel der weltweiten Abschaffung, das Erreichen der »globalen Null«, verfolgen.

Und doch gibt es Gemeinsamkeiten zwischen den Ideen Stassens und einer Initiative wie dem TPNW. Beide lehnen im Kern den nuklearen *Status quo* ab und betonen die Notwendigkeit, ungleiche Verhältnisse in der globalen Nuklearordnung auszumerzen. Sie appellieren an die Staaten, größere Opfer in Bezug auf ihre nationale Sicherheit und Souveränität für eine kollektive und allgemeine Sicherheit zu erbringen. Dies würde dazu beitragen, die Verbreitung von Atomwaffen zu stoppen und die Überwachung der Bombe multilateral zu gestalten. Darüber hinaus glauben beide Konzepte an die Macht des internationalen Rechts und sehen die Vereinten Nationen als entscheidende Instanz im Kampf um nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung. Stassens Ideen wurden nie verwirklicht, doch der TPNW ist Wirklichkeit geworden. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob das jüngste Nuklearabkommen der UN mehr Erfolg haben wird als Stassen, wenn es darum geht, die Richtung des Wettrüstens zu ändern.

*Aus dem Englischen von Monique Lehmann.*

## English Abstract

Ryan A. Musto, Ph.D.

**Harold Stassen's Dream of a Nuclear Armed United Nations**

pp. 171–176

Imagine a United Nations armed with nuclear weapons. Harold Stassen, a prominent political figure and U.S. disarmament advisor, proposed that idea. In late 1945, he wanted the UN to wield the only nuclear arsenal in the world. The plan fit Stassen's political ambitions and middle of the road approach to policy solutions. It also fit Stassen's visions for sovereignty and security under the UN system. For similar reasons, Stassen concocted a more modest scheme in 1956. While Stassen's plans failed, they nevertheless speak to issues that confront the global nuclear order today – such as the UN's 2017 Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW).

*Keywords: Abrüstung, Atomwaffen/Proliferation/NPT, Diplomatie, Friedenssicherung /-missionen, Persönlichkeiten der Zeitgeschichte disarmament, nuclear weapons/proliferation/NPT, diplomacy, peacekeeping/missions, personalities of contemporary history*

<sup>32</sup> Musto, »Atoms for Police«, a.a.O. (Anm. 1), S. 27–30.

<sup>33</sup> Ebd., S. 13–20; S. 30–34.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### UN-Waffenübereinkommen | 6. Überprüfungskonferenz 2021

- Bislang kein Verbot von letalen autonomen Waffensystemen
- Gefahr durch improvisierte Spreng- und Brandvorrichtungen
- Ausgewogener Einbezug von Frauen und Männern

Das **Waffenübereinkommen der Vereinten Nationen (Convention on Certain Conventional Weapons – CCW)** vom 10. Oktober 1980 mit den dazugehörigen Protokollen ist neben den Genfer Abkommen aus dem Jahr 1949 das zentrale völkerrechtliche Instrument, mit dem der Einsatz bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, in erklärten Kriegen und anderen bewaffneten Konflikten verboten oder beschränkt werden kann. Fortschritte, aber auch Stillstand begleiteten auch die 6. Überprüfungskonferenz, die vom 13. bis 17. Dezember 2021 in Genf tagte.

Fortschritte gab es bei der Zahl der Vertragsstaaten. Der Rahmenvertrag hat inzwischen 125 Vertragsstaaten – mit vier neuen Staaten als Vertragsparteien (Stand: 14. Juli 2022). Das Protokoll V über explosive Kampfmittelrückstände hat fünf neue Vertragsstaaten erhalten und verfügt nunmehr über eine Gesamtzahl von 96 Vertragsparteien. Strukturellen Stillstand gab es zuletzt vor allem durch eine Blockade Russlands sämtlicher Arbeiten unter COVID-19-Bedingungen, die erst im April 2021 gelöst werden konnte. Erfolge bei der Regulierung neuer Waffen lassen derweil weiter auf sich warten.

### Letale autonome Waffensysteme

Die Regulierung letaler autonomer Waffensysteme (Lethal Autonomous Weapons Systems – LAWS) ist am Widerstand Russlands und der USA gescheitert. Die Verhandlungen werden im formellen CCW-Rahmen der seit dem Jahr 2017 tätigen Regierungsexpertengruppe (Openended Group of Governmental Experts – GGE) fortgesetzt. Die Chancen auf Fortschritte standen gut. Noch im November 2019 hatten sich die Vertragsstaaten auf elf Leitprinzipien für den Bereich autonomer Waffensysteme geeinigt und der GGE den Auftrag erteilt, bis zur Überprüfungskonferenz im Dezember 2021 Elemente für ein »Normatives und Operationales Rahmenwerk« zu erarbeiten. Die 6. Überprüfungskonferenz ging jedoch zu Ende, ohne dass sich die Vertragsstaaten auf ein Verbot autonomer Waffensysteme einigen konnten. Russland, die USA, aber auch Israel stellten sich gegen eine Regulierung. Dies führte vor allem bei Irland, Mexiko und Österreich dazu, Parallelen zum Verbotsprozess über Streumunition zu ziehen und diese sehr erfolgreichen parallelen Verhandlungen – neben dem CCW-Format – auch für autonome Waffensysteme zu erwägen.

### Improvisierte Spreng- und Brandvorrichtungen

Angriffe mit improvisierten Spreng- und Brandvorrichtungen (Improvised Explosive Devices – IEDs) sind zu einer bevorzugten Vorgehensweise nichtstaatlicher Gewaltakteure geworden. In den heutigen Einsatzgebieten stellen IEDs eine stetig wachsende Gefahr für Streitkräfte und Zivilbevölkerung dar. Schwerpunkt der Arbeit zu IEDs im Rahmen des geänderten Protokolls II des CCW ist nach wie vor ein besserer und strukturierter Informationsaustausch mit Industrie und Wirtschaft, um wichtige Vorläuferprodukte besser zu erfassen.

### Ausgewogener Einbezug von Frauen und Männern

In der Abschlusserklärung wurde betont, wie wichtig der ausgewogene Einbezug von Frauen und Männern im CCW-Prozess ist. Der gleichberechtigte Einbezug von Frauen in Beratungs- und Entscheidungsgremien ist wichtig, um auch ihnen die Möglichkeit zu geben, an politischen Prozessen und Institutionen bei der Bewältigung und Verhütung von Konflikten teilzuhaben. So sieht es auch die Resolution des Sicherheitsrats 1325(2000) zu Frauen, Frieden und Sicherheit vor.

#### Jana Hertwig

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jana Hertwig, UN-Waffenübereinkommen: 5. Überprüfungskonferenz 2016, VN, 2/2017, S. 80, fort.)

## Wirtschaft und Entwicklung

### Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen | XV. Tagung 2021

- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie
- Krise des Multilateralismus
- Zunahme von internationalen Ungleichheiten

Vom 3. bis 7. Oktober 2021 fand die **XV. Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD)** statt. Der Gesprächsbedarf war nach den Erfahrungen der verflochtenen gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Krisen durch die COVID-19-Pandemie enorm. Die Folgen der Pandemie spielten nicht nur inhaltlich eine maßgebende Rolle, sondern waren auch der Grund für die zweimalige Verschiebung der Konferenz und das besondere Format der XV. UNCTAD, die zum ersten Mal im hybriden Format zwischen dem Gastgeberland Barbados, der Zentrale in Genf sowie hunderten zugeschalteten Delegierten aus der ganzen Welt stattfand.

Nicht überraschend für die im UN-System einzigartige Rolle der UNCTAD als Forum der Entwicklungsstaaten stand die Erkenntnis im Vordergrund, dass die ärmeren Länder von der Pandemie, den unilateralen Abschottungsmaßnahmen weltweit sowie den massiven Einschränkungen der Wertschöpfungsketten besonders hart getroffen wurden. So war die Konferenz von der übergreifenden Diskussion darüber geprägt, wie die Entwicklungsländer und das internationale Handelssystem von der Pandemie in Mitleidenschaft gezogen wurden. Wie können mögliche Auswege aus dieser Krise mit beispielloser Komplexität aussehen, die alle Bereiche des sozialen und wirtschaftlichen Lebens betrifft?

#### Der ›Bridgetown-Pakt‹: Zwischen Vagheit und Aufbruch

Um Antworten auf diese beispiellosen Herausforderungen zu finden, wurde unter dem Leitmotto ›Von Ungleichheit und Verwundbarkeit zu Wohlstand für

alle‹ der ›Bridgetown-Pakt‹ (›Bridgetown Covenant‹) als Grundsatzerklärung verabschiedet. Zwar benennt die politische Erklärung etwa die ineinandergreifenden Krisen wachsender Verschuldung, die massive Ungleichverteilung von Reichtum sowie die ungleiche Verwundbarkeit bezüglich der Pandemie und des Klimawandels. Allerdings geht der ›Bridgetown-Pakt‹ über diese Diagnosen bekannter Probleme kaum hinaus und fällt mehr durch seine vagen Formulierungen auf.

Inhaltlich aufschlussreich offenbarte sich die Stärke der Konferenz durch die zahlreichen Plenarsitzungen und Arbeitsgruppen. Hier formulierten engagierte Gäste aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Ministerien und internationalen Organisationen nicht nur viel konkreter den sozialen und wirtschaftlichen Zustand, in dem sich das internationale Wirtschaftssystem sowie die Entwicklungsländer zu diesem Zeitpunkt wiederfanden. Sie benannten auch deutlich die Ursachen der beobachteten Probleme und schlugen konkrete Schritte vor, um dem ›Bridgetown-Pakt‹ mehr Substanz zu verleihen.

Bemerkenswert waren die starke Präsenz und federführenden Impulse von Frauen, angeführt von der neu ernannten, ersten UNCTAD-Generalsekretärin, Rebeca Grynspan, aus Costa Rica. Ihre klare Einordnung der Situation – geprägt durch jahrzehntelange Erfahrung in der Wissenschaft und Entwicklungspolitik – brachte einen spürbar neuen Wind. Ebenso traf die Präsidentin der XV. UNCTAD und erste Premierministerin von Barbados, Mia Mottley, pointierte Äußerungen zu den Asymmetrien der globalen Machtverteilung und betonte das Selbstverständnis der UNCTAD als Gegengewicht zu den Industriestaaten. Einem holistischen An-

satz verpflichtet wurden dabei die Querschnittsthemen von Geschlechtergleichheit, Diskriminierung aufgrund von Hautfarbe, Religion oder Behinderung sowie die Umwelt- und Klimakrise stets mitgedacht.

#### Krise des Multilateralismus und ungleiche Resilienz

In den öffentlichen Debatten herrschte große Einigkeit darüber, dass der Multilateralismus in einer tiefen Krise steckt. Als Symbol dafür nannten nicht nur Grynspan und der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz die Tatsache, dass einige der reicheren Staaten zu diesem Zeitpunkt die fünffache Menge an COVID-19-Impfstoffen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung aufbewahrten, während ärmere Länder gerade 1,4 Prozent der weltweiten Vorräte erhalten hätten. Dass Patente zur Impfstoffproduktion nicht freigegeben wurden, stieß auf große Kritik – nicht zuletzt, weil dies zwangsweise die weltweite Ausbreitung neuer Virusvarianten befördern würde.

In Bezug auf die globale Erholung merkte Grynspan an, dass die zu diesem Zeitpunkt durchschnittlichen 5,3 Prozent weltweiten Wachstums irreführend seien, da die Entwicklungsländer davon kaum profitierten. Während die Industriestaaten durchschnittlich Konjunkturpakete in Höhe von 28 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verabschieden konnten, waren es für die Länder mittleren Einkommens nur 6,5 Prozent und die am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) gerade mal 1,8 Prozent; von allen zehn Dollar, die weltweit für Konjunkturpakete aufgelegt wurden, flossen jeweils acht in die Staaten der Gruppe der Sieben (G7). Dementsprechend langsam fiel die wirtschaftliche Erholung vieler Entwicklungsstaaten aus und droht, die wirtschaftlichen Fortschritte der vergangenen Jahrzehnte zunichte zu machen.

Betont wurde, dass die Struktur des derzeitigen Handels- und Finanzsystems darin versagt hat, den verwundbaren Staaten eine Perspektive auf wirtschaftliche Erholung zu ermöglichen. Der ungleiche Zugang zu den maßgebenden Institutionen des multilateralen Handelsregimes ebenso wie die ungleichen Ge-

winne der Globalisierung hätten auch weitreichende politische Folgen, da das bröckelnde Vertrauen in das Ideal des Multilateralismus erschüttert werde und nationale Abschottungsbewegungen beflügele. Lebten vor der Pandemie weltweit 700 Millionen Menschen in extremer Armut, droht die ungleiche Resilienz gegenüber der Pandemie, 150 Millionen weitere Menschen in diese Situation zu versetzen. Die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) sei damit in noch weitere Ferne gerückt, was sich auch in den Zahlen zeigt: Während vor der Pandemie bereits jährlich 2,5 Billionen US-Dollar an Finanzierungslücken registriert wurden, erhöhte sich diese Zahl auf 4,3 Billionen US-Dollar im Jahr 2021.

Im Gegensatz zu den Industriestaaten wurden multilateralen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (Internationaler Währungsfonds – IMF) und der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) eine positive Führungsrolle während der Pandemie bescheinigt. Leider seien deren Initiativen aber anfänglich durch Staaten wie die USA – im Falle von Sondererziehungsrechten für Entwicklungsländer beim IMF – oder Deutschland – im Falle der Freigabe von Impfpflichten – ausgebremst worden.

## Verschuldungskrise und Reform der Entwicklungsfinanzierung

Bereits vor der Pandemie lagen die gesamten externen Schulden der Entwicklungsländer bei einem Rekordwert von 11,3 Billionen US-Dollar, was für Länder geringeren Einkommens mehr als die Hälfte der gesamten Exporteinnahmen ausmachte, so Grynspan. Daraus resultierten Schuldenfallen, in denen ein zu großer Teil öffentlicher Einnahmen für Schuldendienste reserviert ist, anstatt in nachhaltige Entwicklungsstrategien oder die Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu fließen. Dagegen wird von der UNCTAD schon seit langer Zeit ein wirksames, verlässliches und transparentes Verfahren zur Umstrukturierung von Schulden gefordert.

Als ›Kanarienvögel in den Kohlebergwerken der Weltwirtschaft‹ bezeichnete

Mottley die Situation der kleinen Inselentwicklungsstaaten, die am stärksten von verlässlichem Handel und wirksamen Strategien gegen die Folgen des Klimawandels abhängig seien. Daran anschließend forderte Marsha Caddle, kenianische Wirtschaftsministerin, dass Staaten entlang dieser Frontlinie besonderen Zugang zur günstigen Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel und die Folgen der Pandemie erhalten müssten. Die zügige Einrichtung von multilateralen Institutionen, die solche Kredite für dringende Transformationen mit langen Laufzeiten und geringere Zinsen ermöglichen – ›Grüne Fonds‹ und ›COVID-19-Fonds‹ wurden von vielen Seiten gefordert.

## Handel und Regionalisierung

Der freie Welthandel sei eine der wichtigsten Antriebskräfte für Entwicklung, heißt es im ›Bridgetown-Pakt‹. Zwar konnten manche Entwicklungsstaaten in den letzten Jahren ihren Anteil am Welthandel erhöhen, zugleich aber ihre Wirtschaft nicht genug diversifizieren, um den externen Schocks von Preisveränderungen und Handelsunterbrechungen zu entkommen. Haupthindernis für eine bessere Integration dieser Staaten in die Weltmärkte seien mittlerweile nicht-tarifäre Beschränkungen, wie etwa Anmeldeformalitäten für Importe, die für kleine Länder mit begrenzten Ressourcen einen enormen Aufwand bedeuten. Bei der dafür benötigten technischen Unterstützung könnte die UNCTAD eine wichtige Rolle spielen.

Offenbarte der weltweite Zusammenbruch von Handelsketten zum einen die Verwundbarkeit und enorme gegenseitige Abhängigkeit weltweiter Wertschöpfungsketten, bestätigte er zugleich auch, was die UNCTAD in ihren Studien schon länger betonte: Dass die regionale Integration von Handel und Infrastruktur die beste Entwicklungsstrategie für größere Resilienz, Diversifizierung, Nachhaltigkeit und Inklusivität verspricht. Mehr als 50 Prozent des Welthandels findet zwischen Partnern regionaler Handelsabkommen statt.

Hervorgehoben wurde auch die Bedeutung digitaler Technologien und des

Online-Handels, dessen enormer Aufschwung während der Pandemie offenbarte, wie groß die digitale Kluft zwischen den ärmeren und reicheren Ländern ist. Abgesehen von der mangelnden technologischen Infrastruktur wurde auch als problematisch gesehen, dass die Handelsinfrastruktur zunehmend von großen Technologie-Unternehmen privatisiert werde, während zugleich ein transparenter regulatorischer Rahmen fehle.

## Der ›Geist von Speightstown‹ – Weltgemeinschaft am Wendepunkt

In Erinnerung an den im Jahr 1675 blutig unterdrückten Aufstand versklavter Menschen in Barbados wurde mit dem ›Geist von Speightstown‹ eine weitere Absichtserklärung verabschiedet: Ein ›Wie immer‹ werde nicht ausreichen, um den beispiellosen Herausforderungen der Weltgemeinschaft zu begegnen, heißt es darin. Unterstrichen wurde dies auch von der Erklärung des Forums der Zivilgesellschaft, die schon in vergangenen Konferenzen am deutlichsten die Missstände und Versäumnisse auf den Punkt brachte. Trotz Kritik an der UNCTAD für die mangelnde Einbindung des Forums in den Konferenzprozess, wurde die einzigartige Rolle der UNCTAD betont und vor Bestrebungen gewarnt, die Unabhängigkeit der Organisation zu schwächen. Am Ende steht die Frage, ob und wie die UNCTAD als Institution die aktivere und wirksamere Kraft in einer grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Wende sein kann, die viele Delegierte aus den Entwicklungsländern erwarten. An Ermutigungen an die UNCTAD und die neue Generalsekretärin mangelte es auf der Konferenz nicht. Letztlich aber ist dies vor allem davon abhängig, ob die Regierungen der Industrienationen einen strukturellen, inklusiven Wandel ermöglichen wollen.

**Wasil Schauseil**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Johannes Wendt, UNCTAD: XIV. Tagung 2016, VN, 5/2016, S. 229f., fort.)

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats |

#### 25. und 26. Tagung 2021

- Pandemie und Menschenrechte
- Geschlechtergerechtigkeit in Menschenrechtsgremien
- Digitale Transformation und Menschenrechte

**D**er **Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC)** des **UN-Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC)** besteht aus 18 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen. Das Gremium kommt in der Regel zu zwei Tagungen im Jahr für maximal zehn Arbeitstage in Genf zusammen. Der Beratende Ausschuss soll den Menschenrechtsrat durch die Bereitstellung von Fachwissen unterstützen, erstellt nach Aufforderung durch den Rat wissenschaftliche Studien und berät ihn forschungsbasiert. Im Jahr 2021 kam der AC wieder zu zwei turnusmäßigen Tagungen in Genf zusammen (25. Tagung: 15.–19.2 und 26. Tagung: 16.–20.8).

#### Fortsetzung der thematischen Arbeit

Zum gegenwärtigen Grad der Repräsentation von Frauen in Menschenrechtsorganen und -mechanismen wurde ein Berichtsentwurf der Arbeitsgruppe angenommen und diese beauftragt, den Bericht abzuschließen, um ihn dem HRC auf dessen 47. Tagung vorzulegen (Empfehlung 25/1). Der zugehörige Bericht (A/HRC/47/51) lag dem HRC vor und stellte das Ausmaß der Geschlechterungleichheit in Menschenrechtsorganen und -mechanismen umfassend dar.

Zum Thema neue und entstehende digitale Technologien nahm der Ausschuss den Berichtsentwurf der Arbeitsgruppe an und beauftragte diese, ihren Bericht abzuschließen, um ihn dem Menschenrechtsrat auf dessen 47. Tagung vorzulegen (Empfehlung 25/2). Auch dieser Bericht lag dem Menschenrechtsrat vor (A/HRC/47/52). Ihm liegt ein umfassendes Verständnis »neuer Technologien« zugrunde, das sich auf die Umwandlung von Subjekten, Objekten und

Praktiken in Daten, auf die Verteilung von Daten und auf automatisierte Entscheidungsfindung, wie künstliche Intelligenz, das Internet der Dinge, Blockchain-Technologie, Cloud-Computing und anderes bezieht. Der Bericht unterstreicht, dass bereits die Technologien selbst positive und negative Auswirkungen auf Menschenrechte haben können.

Mit Blick auf das Thema der negativen Auswirkungen von Terrorismus auf die Menschenrechte beauftragte der Ausschuss die Arbeitsgruppe, den Bericht für die Vorlage an den HRC fertigzustellen und bat aufgrund des Wegfalls einer Tagung im Vorjahr den Menschenrechtsrat um eine Fristverlängerung (Empfehlung 25/3). Der zugehörige Bericht (A/HRC/48/66) lag dem Rat während seiner 48. Tagung vor und legte einen speziellen Fokus auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Auch zum Thema Lage der Gleichheit von Ethnien in der Welt setzte der Ausschuss seine Befassung fort; er forderte die Arbeitsgruppe auf, eine finale Fassung der Studie vorzulegen (Empfehlung 25/4), damit sie an den Menschenrechtsrat zu dessen 48. Tagung weitergeleitet werden könne. Die Studie (A/HRC/48/72), die auf einen Auftrag der Generalversammlung aus dem Jahr 2017 zurückgeht, bot anlässlich des 20. Jahrestags der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban Gelegenheit zu einer hilfreichen Zusammenschau von rechtlichen Problemen.

#### Neue Themenvorschläge

Bekanntlich darf der Ausschuss erst tätig werden, nachdem der Menschenrechtsrat ihn ausdrücklich hierzu aufgefordert hat. Es ist aber üblich und auch vom HRC akzeptiert, dass der Ausschuss eine

solche Aufforderung anregt. So diskutierte der Beratende Ausschuss über verschiedene Entwurfspapiere und Vorschläge für Forschungsvorhaben mit den verantwortlichen Ausschussmitgliedern.

Während der 26. Sitzung beriet der Ausschuss vier Themenvorschläge und entschied, sie dem Menschenrechtsrat zur Bestätigung vorzulegen:

- **Pandemien und Menschenrechte:** Lektionen für die Zukunft (Javier Palumno aus Uruguay);
- **Schutz akademischer Freiheit und freier Austausch von Forschungsergebnissen:** Lektionen aus den Erfahrungen mit der Pandemie (Catherine Van de Heyning aus Belgien);
- **Technologien zum Klimaschutz und Menschenrechte** (Patrycja Sasnal aus Polen);
- **Praktiken, die sich negativ auf die Menschenrechte von Migranten auswirken** (Milena Costas Trascasas aus Spanien).

Der Ausschuss beschloss außerdem, die folgenden Themen an den Rat weiterzuleiten:

- **neue und entstehende digitale Technologien im militärischen Bereich und Menschenrechte** (Ajai Malhotra aus Indien);
- **wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf der Agenda internationaler Gerichtsbarkeit;**
- **Möglichkeiten, die Rechte älterer Menschen zu stärken.**

Buhm-Sik Baek aus Südkorea präsentierte ein weiteres Reflexionspapier zu einem Recht auf Rechtsschutz und Entschädigung für Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen und ernster Verletzungen des humanitären Völkerrechts, das allerdings noch nicht weitergeleitet wurde.

Erneut hat der Ausschuss versucht, sich als wertvolle Denkfabrik und Motor für thematische Diskussionen einzubringen. Hierbei handelt es sich nach wie vor um ein mühsames Unterfangen.

#### Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 24. Tagung 2020, VN, 4/2021, S. 179, fort.)

## Menschenrechtsausschuss | 131. bis 133. Tagung 2021

- Kommentare zum regelmäßigen Bericht Deutschlands
- Gewalt und Diskriminierung von LGBTI-Personen
- Das Recht auf sichere und legale Abtreibungen

Der Menschenrechtsausschuss (Committee on Civil and Political Rights – CCPR) hielt im Jahr 2021 die üblichen drei Tagungen (131. Tagung: 1.–26.3.; 132. Tagung: 28.6.–23.7.; 133. Tagung: 11.10.–5.11.2021) ab. Der Ausschuss wacht über die Einhaltung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR; Zivilpakt). Der Zivilpakt hat zwei Fakultativprotokolle: Das erste eröffnet die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens von Personen gegen einen Mitgliedstaat. Das zweite verfolgt die Abschaffung der Todesstrafe. Auf seinen Tagungen beschäftigt sich der CCPR mit den turnusmäßigen Berichten der Mitgliedstaaten sowie den Individualbeschwerden. Aufgrund der anhaltenden COVID-19-Pandemie wurden im Jahr 2021 alle Tagungen online durchgeführt. Anders als im ersten Pandemiejahr wurden auch im Online-Format Staatenberichte angehört, allerdings in reduzierter Zahl.

Der Zivilpakt hat im Jahr 2021 unverändert 173 Mitgliedstaaten. Auch die Anzahl der Mitgliedstaaten des ersten Fakultativprotokolls bleibt bei 116. Dem zweiten Fakultativprotokoll ist im Berichtszeitraum Armenien beigetreten. Damit ist die Anzahl der Mitgliedstaaten des zweiten Fakultativprotokolls auf 88 gestiegen.

### Die 131. Tagung

Die Frühjahrstagung befasste sich mit den Staatenberichten von Finnland und Kenia.

**Finnland** reichte seinen siebten regelmäßigen Bericht ein. Der Ausschuss hob diverse positive Entwicklungen in Finnland hervor, wie Maßnahmen für die Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Frauen sowie Lesben, Schwulen, bi-, trans- und intersexuellen Menschen (LGBTIs), Menschen mit Behin-

derungen oder Roma, Maßnahmen gegen Hassreden und Rassismus oder die Regelung über das Sammeln von Daten und Geheimdienstinformationen. Oftmals warnte der CCPR aber, dass die Maßnahmen nicht ausreichten. So merkte er zum Thema Überwachung und Privatsphäre an, dass Überwachungsprivilegien des Militärs und von zivilen Behörden zu weit reichten. Auch zeigte er sich über die Fortdauer von Hassreden und -verbrechen in den traditionellen und sozialen Medien gegenüber marginalisierten Gruppen besorgt. Bezüglich des ersten Themenkomplexes der Nichtdiskriminierung merkte der Ausschuss an, dass immer noch zu wenig Frauen mit Behinderung oder Frauen mit Migrationserfahrung politisch repräsentiert seien und dass Diskriminierung und Gewalt aufgrund der sexuellen Orientierung oder der geschlechtlichen Identität anhielten. Der Ausschuss bedauerte außerdem anhaltende Verletzungen der Rechte der Samen, vor allem deren Recht auf Selbstbestimmung als indigenes Volk. Der CCPR wies bereits im Jahr 2018 innerhalb eines Individualbeschwerdeverfahrens auf die Verletzungen hin.

Der Ausschuss befasste sich mit **Kenias** viertem regelmäßigen Bericht. Positiv hervorgehoben wurden Kenias Maßnahmen gegen Korruption, häusliche Gewalt oder zur Reduzierung der Treibhausgase gegen den Klimawandel. Zu letzterem zeigte sich der CCPR dennoch besorgt, weil die Projekte nur schleppend umgesetzt würden und die Bevölkerung zu wenig Mitsprache bei Nachhaltigkeit und Klimawandel habe. Auch bei den Maßnahmen gegen Korruption fehle es an der Umsetzung der Maßnahmen. Der Ausschuss kommentierte die Situation von Frauen und LGBTI-Personen. Die Zahlen von Frauen in öffentlichen Ämtern seien immer noch zu niedrig und Gewalt gegen Frauen, inklusive weibliche Genitalverstüm-

melung, andere traditionelle Praktiken oder häusliche Gewalt zu hoch. Auch empfahl der CCPR, dass Kenia sichere und legale Schwangerschaftsabbrüche in den verfassungsrechtlich anerkannten Indikationen sicherstelle. Der Ausschuss kritisierte außerdem die Menschenrechtsverletzungen und Gewalt im Zusammenhang mit der Präsidentschaftswahl im Jahr 2017 und deren fehlende Aufarbeitung.

### Die 132. Tagung

Der Menschenrechtsausschuss befasste sich bei seiner Sommertagung nur mit dem Staatenbericht von Togo.

Es handelte sich um **Togos** fünften regelmäßigen Staatenbericht. Der Ausschuss begrüßte Maßnahmen wie die verfassungsrechtliche Verankerung der Abschaffung der Todesstrafe oder auch die Beitritte Togos zur Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW) und zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance). Gleichzeitig zeigte der CCPR Sorge darüber, dass viele nationale Gesetze und deren Anwendung internationalen Menschenrechtsstandards nicht entsprächen und dass viele Menschenrechtsverletzungen nicht aufgearbeitet oder verfolgt würden. Der Ausschuss kritisierte auch das Vorkommen von Korruption, insbesondere in der Justiz, und von Selbst- und Lynchjustiz. Zudem müsse Togo die Konditionen in seinen Gefängnissen verbessern und sicherstellen, dass Inhaftierungen rechtlich begründet und zeitlich begrenzt seien. Der Menschenrechtsausschuss kommentierte auch die Situation von Frauen und LGBTI-Personen. So sei einvernehmlicher Geschlechtsverkehr zwischen gleichgeschlechtlichen Erwachsenen immer noch kriminalisiert. Dazu fehle es an Schutz vor Diskriminierung und Gewalt aufgrund von sexueller Orientierung und geschlechtli-



#FightFor1Point5: Kundgebung von Fridays For Future am 11. Dezember 2020 vor dem Brandenburger Tor in Berlin für die Einhaltung des 1,5-Grad Celsius-Zieles am fünften Jahrestag des Abschlusses des Pariser Abkommens. FOTO: FLICKR/STEFAN MÜLLER

cher Identität. Zudem müsse Togo die Kriminalisierung von Abtreibungen überarbeiten.

## Die 132. Tagung

Bei der Herbsttagung beschäftigte sich der Menschenrechtsausschuss mit den Berichten von Armenien, Botswana, Deutschland und der Ukraine. Im Folgenden werden die Kommentare zu den Berichten Deutschlands und der Ukraine näher betrachtet. Beide fanden in einem hybriden Format statt.

**Deutschland** reichte seinen siebten regelmäßigen Bericht ein. Als positive Aspekte nannte der CCPR unter anderem das Lieferkettengesetz, die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) oder das Bundesklimaschutzgesetz. Der Ausschuss zeigte Sorge bezüglich der Nutzung der amerikanischen ›Ramstein Air Base‹ für gezielte Tötungen mit Drohnen und empfahl sicherzustellen, dass die Nutzung nicht das Recht auf Leben verletze. Im Kontext des Klimaschutzes kritisierte der CCPR fehlende Informationen über konkrete Maßnahmen zur nachhaltigen Ressourcennutzung und zum Schutz der Bevölkerung. Weiterhin kritisierte der Ausschuss die exzessive Gewalt der Poli-

zei im Rahmen des Gipfels der Gruppe der 20 (G20) in Hamburg, deren fehlende gerichtliche Aufarbeitung sowie die Einschränkung von Rechten im Rahmen der Maßnahmen in der COVID-19-Pandemie. Außerdem äußerte sich der Ausschuss zu Einschränkungen des Rechts auf Privatsphäre durch weitreichende Befugnisse der Behörden in Ermittlungsverfahren, der Meinungsfreiheit im Internet durch das Netzwerkdurchsetzungsgesetz und der Vereinigungsfreiheit durch das Streikverbot im öffentlichen Dienst. Auch seien die Befugnisse der Behörden in der Terrorismusprävention zu weitreichend. Im Kopftuchverbot für Lehrerinnen und Angestellte im öffentlichen Dienst sah der CCPR mögliche Einschränkungen der Religionsfreiheit, die vor allem Frauen und bestimmte Religionsgruppen betreffe. Bezüglich geflüchteter Menschen begrüßte der Ausschuss Deutschlands Willkommenskultur, sah aber Verbesserungsbedarf bei ›AnKER-Zentren‹ oder quotenbasierte Beschränkungen im Familiennachzug. Der Ausschuss kritisierte auch die Regelungen zur Sicherungsverwahrung und Einzel- und Disziplinarhaft sowie Umstände in der institutionellen Pflege. Zu letzterem gebe es Berichte von Missbrauch und Vernachlässigung oder auch das Festhalten von Menschen. Auch bezüglich Deutschland benannte der Ausschuss Mängel im Antidiskriminierungsrecht. Zum Beispiel

könne das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) intersektionale Diskriminierungen nicht angemessen behandeln. An der Situation von Frauen kritisierte der Ausschuss die hohe Dunkelziffer von Gewalt gegen Frauen, die Knappheit von Schutzräumen für Frauen, die mit Gewalt konfrontiert sind, sowie die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs. Der Ausschuss empfahl den Zugang zu Informationen über Abtreibungen zu vereinfachen, den Schutz von Frauen vor Belästigungen im Zusammenhang mit Schwangerschaftsabbrüchen zu erhöhen und Vorschriften aufzuheben, die den Zugang zu einer Abtreibung behindern können.

Der Ausschuss behandelte den achten Bericht der **Ukraine**. Der CCPR begrüßte Maßnahmen seitens der Ukraine, um Menschenrechte auch in den Regionen der Krim, Donezk und Luhansk zu schützen. Nichtsdestotrotz zeigte sich der Ausschuss darüber besorgt, dass Personen in diesen Regionen nicht denselben Menschenrechtsschutz genießen wie in anderen ukrainischen Regionen. Das betreffe zum Beispiel das Recht auf Leben oder das Recht auf Freizügigkeit. Der CCPR kritisierte außerdem fehlende Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen, angeblichen Vorkommnisse von Verschwindenlassen und Folter, insbesondere im Kontext des bewaffneten Konflikts. Er befasste sich zudem mit Berichten von Korruption und Veruntreuung von öffentlichen Geldern. Zum Thema Antidiskriminierung adressierte der Ausschuss das Fehlen eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes. Weiterhin gebe es Berichte über Hassreden und -verbrechen gegenüber marginalisierten Gruppen. Zur Situation von Frauen kritisierte der CCPR, dass Frauen zu wenig im öffentlichen Dienst repräsentiert seien und das Gewalt gegen Frauen weiterhin vorherrschend sei. Zu letzterem empfahl der Ausschuss unter anderem die Ratifizierung der Istanbul-Konvention.

**Lea Barbara Kuhlmann**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lea Barbara Kuhlmann, Menschenrechtsausschuss: 128. bis 130. Tagung 2020, VN, 4/2021, S. 180f., fort.)

## Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | 24. und 25. Tagung 2021

- Abschluss noch anhängiger Staatenberichtsverfahren
- Erklärung zu Rechten von Kindern mit Behinderungen
- Offener Brief zum ›Oviedo-Übereinkommen‹

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD; Behindertenrechtskonvention)** und das dazugehörige Fakultativprotokoll traten am 3. Mai 2008 in Kraft. Ende des Jahres 2021 hatte das Übereinkommen 184 Vertragsstaaten, zwei Staaten mehr als im Jahr 2020. Hinzugekommen waren Botswana und Usbekistan. Dem Fakultativprotokoll waren Georgien, Tschechien sowie São Tomé und Príncipe beigetreten. Die Anzahl der Vertragsstaaten lag somit bei 100.

Für die Überprüfung der Einhaltung der Behindertenrechtskonvention durch die Staaten ist der **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities)** zuständig. Er wurde im Jahr 2009 eingerichtet und setzt sich aus 18 unabhängigen Sachverständigen zusammen.

Nachdem aufgrund der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 nur eine Tagung stattfinden konnte, kam der Ausschuss im Berichtszeitraum wieder im regelmäßigen Turnus zusammen. Im Jahr 2021 trafen sich die Mitglieder virtuell zur 24. Tagung (8.3.–1.4.) und zur 25. Tagung (16.8.–14.9.).

### Individualbeschwerden

Im Berichtszeitraum wurden sieben Individualbeschwerden verhandelt.

#### 24. Tagung

Der Ausschuss entschied in der 24. Tagung über drei Individualbeschwerden, wovon nur eine begründet war.

Im Fall Grainne Sherlock gegen Australien (CRPD/C/24/D/20/2014) wurde bei der Antragstellerin im Jahr 2001 Multiple Sklerose diagnostiziert. Zu die-

sem Zeitpunkt arbeitete sie noch in Irland. Später wurde ihr eine Beförderung im selben Unternehmen angeboten, die mit einem Umzug nach Australien verbunden war. Aufgrund ihrer Erkrankung und unter Hinweis auf die damit verbundenen hohen Kosten für das australische Gesundheitswesen wurde die Vergabe eines Visums unter die Bedingung gestellt, dass ihr Arbeitgeber alle krankheitsbedingten Kosten übernehme. Der Arbeitgeber verweigerte die Unterzeichnung einer entsprechenden Klausel unter Verweis auf die nicht absehbaren finanziellen Folgen. Die Antragstellerin bot an, die zusätzlichen Kosten für die Behandlung ihrer Krankheit selbst zu tragen. Dieses Vorgehen und weitere Vermittlungsversuche wurden von der zuständigen australischen Behörde abgelehnt. Der Ausschuss stellte unter anderem eine Verletzung von Artikel 18 (Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit) fest und verdeutlichte, dass die gesetzliche Grundlage für die Nichtausstellung des Visums aufgrund von Krankheit eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstelle.

Die Individualbeschwerde im Fall M.Y. gegen Schweden (CRPD/C/24/D/49/2018) wurde als unzulässig abgewiesen, da sie nicht ausreichend begründet wurde. In G.J.D. gegen Australien (CRPD/C/24/D/36/2016) wurde die Beschwerde als unzulässig abgewiesen, da die nationalen Beschwerdemechanismen und Rechtsmittel nicht ausgeschöpft wurden.

#### 25. Tagung

In der 25. Tagung prüfte der Ausschuss vier Individualbeschwerden. Zwei Verfahren, die sich jeweils gegen Schweden richteten, wurden aufgrund einer entsprechenden Einigung zwischen den Parteien eingestellt. Die anderen zwei Beschwerden waren begründet.

Der Antragsteller im Fall Z.H. gegen Schweden (CRPD/C/25/D/58/2019) musste nach eigenen Angaben seine Heimat Afghanistan verlassen, nachdem ihm die Tötung des Sohnes eines Dorfoberhaupts vorgeworfen wurde. Da er mit einem Akt der Selbstjustiz rechnen musste, verließ er Afghanistan und stellte im Jahr 2008 in Schweden einen ersten Asylantrag. Einen zweiten Asylantrag stellte er im Jahr 2015 unter dem Hinweis, dass er inzwischen unter einer posttraumatischen Belastungsstörung leide. Aufgrund dieser Beeinträchtigung habe ein erhebliches Risiko bestanden, dass er sich nach seiner Rückkehr suizidieren würde. Der Asylantrag wurde abgelehnt. Der Ausschuss stellte eine Verletzung von Artikel 15 (unter anderem Freiheit



Kinder mit unterschiedlichen Fähigkeiten spielen und lernen gemeinsam in der Dusko-Radovic-Grundschule in Belgrad dank des Konzepts der integrativen Bildung. FOTO: UNICEF/SHUBUCKL

von Folter) fest, da davon auszugehen sei, dass der Antragsteller nach einer Rückkehr keine angemessene medizinische Versorgung bekommen hätte.

Im Fall *Magdolna Rékasi gegen Ungarn* (CRPD/C/25/D/44/2017) wurde die Antragstellerin aufgrund einer psychosozialen Beeinträchtigung im Jahr 2009 unter rechtliche Betreuung gestellt. Erst nachdem die rechtliche Betreuung im Jahr 2016 teilweise aufgehoben wurde, erfuhr die Antragstellerin, dass die sie betreuende Person im Jahr 2012 eine Lebensversicherung in ihrem Namen abgeschlossen hatte. Hierdurch sollten unter anderem die Kosten für ihre Beerdigung gedeckt werden. Die Antragstellerin sah sich aufgrund ihrer geringen Rentenbezüge nicht in der Lage, die Kosten für die Versicherung weiter zu tragen. Sie beehrte unter anderem Feststellung, dass die betreuende Person den Vertrag nicht hätte abschließen dürfen. Da sie erst spät von dem Vertrag erfahren habe, hatte sie zudem keine Möglichkeit, den Vertrag zu widerrufen oder sonstige rechtliche Schritte einzuleiten. Der Ausschuss stellte eine Verletzung von Artikel 12 (gleiche Anerkennung vor dem Recht) fest. Ungarn wurde dazu aufgefordert, einen rechtlichen Rahmen für das Konzept der unterstützenden Entscheidungsfindung zu schaffen.

## Staatenberichtsverfahren

Nachdem im Jahr 2020 nur eine Tagung unter erheblichen Einschränkungen stattfinden konnte, mussten in dem Berichtszeitraum noch anhängige Staatenberichtsverfahren abgeschlossen werden. Es wurden die Staatenberichte von Estland, Dschibuti und Frankreich verhandelt.

### 24. Tagung

Der Ausschuss prüfte in der 24. Tagung den Staatenbericht von **Estland** und hob die Bemühungen zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention positiv hervor. Ferner wurde die enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft gelobt. Darüber hinaus hob der Ausschuss hervor, dass unabhängige Mechanismen etabliert werden konnten, die die Einhaltung des Übereinkommens sicherstellen sollen. Gleichwohl sah er dringenden

Handlungsbedarf bei der Schaffung rechtlicher Grundlagen für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen sowie Reformbedarf hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen zur rechtlichen Betreuung. Ferner merkte der Ausschuss an, dass Menschen mit Behinderungen weiterhin nicht ausreichend vor Diskriminierung geschützt oder gar durch diskriminierende Sprache in Gesetzen in ihren Rechten verletzt würden.

### 25. Tagung

Während der 25. Tagung verhandelte der Ausschuss die Staatenberichtsverfahren von Dschibuti und Frankreich.

Im Staatendialog mit **Dschibuti** wurde unter anderem die Etablierung der Nationalen Organisation für Menschen mit Behinderungen sowie für die Verabschiedung der nationalen Strategie für Menschen mit Behinderungen für die Jahre 2020 bis 2024 gelobt. Kritisch sah der Ausschuss, dass Menschen mit Behinderungen sich mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert sehen, wenn sie eigenständig, unabhängig und selbstbestimmt leben wollen. Ferner wurde die Situation von Frauen mit Behinderungen hervorgehoben. Diese wurden bei bisherigen Bemühungen zur Schaffung rechtlicher Rahmenregelungen für Menschen mit Behinderungen nicht ausreichend berücksichtigt. Vor allem Frauen mit Behinderungen sind besonders stark und mehrfach von Diskriminierung betroffen.

Im Dialog mit **Frankreich** wurde positiv hervorgehoben, dass unter gesetzlicher Betreuung stehende Menschen inzwischen ihr Wahlrecht ausüben können. Ferner wurden zahlreiche weitere gesetzlichen Reformen angestoßen, die beispielsweise einen diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt sicherstellen sollen. Gleichwohl kritisierte der Ausschuss die französische Regierung und sah unter anderem viele Empfehlungen noch nicht umgesetzt, die die damalige Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Catalina Devandas-Aguilar, nach ihrem offiziellen Besuch im Jahr 2017 ausgesprochen hatte. Frankreich wurde ferner aufgefordert, zukünftig die zwangsweise medizinische Behandlung sowie die zwangsweise Unterbringung

von Menschen mit (psychosozialen) Beeinträchtigungen zu unterlassen sowie für eine bessere Unterstützung zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie zu sorgen.

## Verschiedenes

Im Juni 2021 veröffentlichte der Ausschuss mit dem Sonderberichterstatter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gerard Quinn, einen offenen Brief an den Europarat. Nachdem bereits im Jahr 2018 eine Stellungnahme von Seiten des Ausschusses erfolgte, wurde erneut das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin des Europarates (Oviedo-Übereinkommen) kritisiert. Die Zwangseinweisung sowie die Zwangsbehandlung von Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen verstoßen nach Ansicht der unterzeichnenden Parteien gegen menschenrechtliche Standards. Die Verabschiedung des Zusatzprotokolls wurde vom Europarat inzwischen bis auf Weiteres ausgesetzt.

Der Ausschuss hat gemeinsam mit dem Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child – CRC) eine Erklärung bezüglich der Rechte von Kindern mit Behinderungen veröffentlicht. Dort wird unter anderem auf die Notwendigkeit von qualitativ hochwertigen Angeboten inklusiver Bildung hingewiesen und unterstrichen, dass Kinder mit Behinderungen häufig Opfer von Gewalt und Missbrauch sind. Auch wird die länderübergreifende Praxis der Institutionalisierung von Kindern mit Behinderungen kritisiert.

Der CRPD arbeitet derzeit an seinen allgemeinen Bemerkungen zu Artikel 27 (Arbeit und Beschäftigung). In der 24. Sitzung fand hierzu unter Beteiligung der Mitgliedstaaten, UN-Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und weiteren relevanten Akteuren virtuell eine erste allgemeine Diskussion statt.

### Lukas Groß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lukas Groß, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: 23. Tagung 2020, VN, 4/2021, S. 182, fort.)

## Rechtsfragen

### Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2021

- Mehrere Entscheidungen zur Jurisdiktion
- Neue Seegrenze zwischen Somalia und Kenia
- Überraschender Tod des Richters James Crawford

Im Jahr 2021 ergingen durch den **Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ)** als oberstes Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen drei Urteile und zehn Beschlüsse, von denen jedoch lediglich zwei auch von inhaltlicher Bedeutung waren.

### Die Rechtsprechung

Im Folgenden wird auf die drei Urteile sowie auf zwei Beschlüsse im Einzelnen eingegangen, die von hoher inhaltlicher Bedeutung waren.

#### Bejahung der Zuständigkeit im Verfahren Iran gegen die USA

Am 3. Februar 2021 entschied der ICJ zu den vorgelagerten Einwendungen im Verfahren zwischen Iran und den USA wegen einer behaupteten Verletzung des Freundschaftsvertrags aus dem Jahr 1955 durch die neu auferlegten Sanktionen der USA in Folge der einseitigen Aufkündigung des Gemeinsamen umfassenden Aktionsplans (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) im Mai 2018. Die USA hatten sich auf den Standpunkt gestellt, dass der Internationale Gerichtshof nicht zuständig sei, da es tatsächlich gerade nicht um den Freundschaftsvertrag aus dem Jahr 1955 ginge, sondern um den Aktionsplan aus dem Jahr 2015. Für diesen sei aber ausdrücklich lediglich ein Schlichtungsmechanismus vorgesehen. Dem folgte der ICJ nicht, erklärte sich für zuständig und wird das Verfahren fortführen.

#### Keine Zuständigkeit für Katar gegen die Vereinigten Arabischen Emirate

Einen Tag später, am 4. Februar 2021, verneinte der ICJ hingegen im Verfahren Katar gegen die Vereinigten Arabischen Emirate seine Zuständigkeit. Im Jahr 2018 hatte Katar die Klage eingereicht.

Hintergrund des Verfahrens war das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen den Parteien, seitdem Ägypten, Bahrain, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate im Juni 2017 eine mittlerweile beendete Land-, Luft- und Seeblockade gegen Katar erlassen hatten, weil sie Katar Terrorismusunterstützung und die enge Beziehung zu Iran vorwarfen. Katar bestritt die Anschuldigungen und hatte gegen verschiedene Aspekte des Embargos die Streitbeilegungsmechanismen des ICJ, des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD), der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) sowie der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization – ICAO) angerufen.

Im hiesigen Verfahren warf Katar den Vereinigten Arabischen Emiraten vor, durch die Blockade würden katarische

Bürger im Sinne des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination – ICERD) diskriminiert, etwa in Form von Ausweisungen und Einreiseverboten für die katarische Bevölkerung mit entsprechenden Folgen für diverse Menschenrechte. Mit einer Anordnung vom 23. Juli 2018 war der ICJ der Forderung Katars auf einstweiligen Rechtsschutz insoweit nachgekommen, als er die Vereinigten Arabischen Emirate anwies, Familien wieder zu vereinen, Studierenden den Fortgang des Studiums zu ermöglichen und betroffenen Katarerinnen und Katarern den Zugang zu Rechtsschutz zu gewähren sowie von Verhalten abzuweichen, das den Konflikt verschärfen oder ausweiten könnte.

Jetzt jedoch war der Internationale Gerichtshof der Ansicht, dass der Streit nicht in den materiellen Schutzbereich des ICERD falle, da es sich bei den Maßnahmen der Emirate nicht um eine rassistische Diskriminierung im Sinne der Konvention handle. Laut Artikel 1, Absatz 1 des ICERD umfasst die Rassendiskriminierung zwar unter anderem Diskriminierung aufgrund der nationalen oder ethnischen Herkunft. Hierbei handle es sich nach Ansicht des ICJ – wie



Öffentliche Anhörung im Fall Ukraine gegen Russland am 7. März 2022. Die Ukraine hat das Vorgehen der russischen Truppen im Ukraine-Krieg gemäß dem Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords als Völkermord verurteilt und stellte einen Antrag auf vorläufige Maßnahmen. FOTO: ICJ

auch bei den anderen Diskriminierungsarten – um Merkmale, die bereits zum Zeitpunkt der Geburt vorlägen. Vorliegend sei aber gerade nicht anhand der ursprünglichen Herkunft, sondern anhand der aktuellen Nationalität unterschieden worden.

Dieses Urteil ist insoweit auf Kritik gestoßen, dass nicht nur das Übereinkommen restriktiv ausgelegt, sondern auch eine wesentliche materielle Rechtsfrage bereits im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung beantwortet wurde.

### Neue Seegrenze zwischen Somalia und Kenia

Ein weiteres Urteil erging zur Seegrenze zwischen Somalia und Kenia. Somalia hatte im Jahr 2014 Klage gegen Kenia eingereicht, in der Hoffnung, einen Streit für sich entscheiden zu können, der bereits seit den 1970er Jahren schwelt. Während Somalia im Indischen Ozean eine Seegrenze beansprucht, die ungefähr senkrecht zur Küstenlinie verläuft, pocht Kenia auf eine Grenze, die dem vom Grenzpunkt an der Küste ausgehenden Breitengrad entspricht. Streitpunkt ist ein Gebiet von rund 100 000 Quadratkilometern Ozean mit möglicherweise großen Öl- und Gasvorkommen.

Mit Urteil vom 12. Oktober 2021 gab der ICJ der Klage Somalias in weiten Teilen statt. Der Antrag auf Schadenersatz, da Kenia bereits Förderlizenzen an ausländische Unternehmen vergeben hatte, wies der Gerichtshof indes zurück. Kenia, das bereits die Anhörungen boykottiert und vor schwerwiegenden Folgen für die Sicherheit in der Region gewarnt hatte, kündigte an, das Urteil nicht anzuerkennen.

### Einstweilige Maßnahmen zum Bergkarabach-Konflikt

Im September 2021 brachten Armenien und Aserbaidschan im Zusammenhang mit dem Krieg um die Südkaukasus-Region Bergkarabach im Herbst 2020 jeweils gegeneinander ein Verfahren zur Anwendung des ICERD vor das Gericht. Armenien beschuldigt Aserbaidschan der Verfolgung und Diskriminierung von Armenierinnen und Armeniern, der Inhaftierung, Folter und Tötung von Kriegsgefangenen so-

wie der Zerstörung von kulturellen und religiösen Stätten. Aserbaidschan reagierte auf diese Vorwürfe mit einer eigenen Klage, Armenien würde »ethnische Säuberungen« durchführen.

Am 7. Dezember 2021 forderte der Gerichtshof im Rahmen zweier einstweiligen Anordnungen beide Parteien auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Anstachelung und Förderung von Rassenhass sowie die Ausweitung oder Verschlimmerung des Konflikts zu verhindern. Aserbaidschan wurde zudem aufgefordert, die im Zusammenhang mit dem Konflikt festgenommenen Personen vor Gewalt sowie ihre Sicherheit und Gleichheit vor dem Gesetz zu schützen, sowie alle Maßnahmen zu ergreifen, um Vandalismus gegen armenische kulturelle und religiöse Stätten zu verhindern beziehungsweise zu bestrafen.

### Neue Verfahren

Neben den soeben erwähnten Verfahren zwischen Armenien und Aserbaidschan, in denen bereits einstweilige Anordnungen ergingen, wurde im März 2021 ein weiteres neues Verfahren registriert: Gabun und Äquatorialguinea brachten im gegenseitigen Einverständnis einen Grenzstreit vor das Gericht. Insgesamt sind damit momentan 15 Verfahren beim ICJ anhängig.

### Institutionelles

Im Februar 2021 begann die neunjährige Amtszeit am Internationalen Gerichtshof des deutschen Richters Georg Nolte, Völkerrechtsprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin und Mitglied der UN-Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC). Ebenfalls im Februar 2021 wurde die Amerikanerin Joan E. Donoghue (USA) neue Präsidentin des Gerichts, der Russe Kirill Gevorgian wurde zum Vizepräsident ernannt. Im Mai 2021 verstarb überraschend der australische Richter James Crawford. Sein Platz wurde im November 2021 mit der ebenfalls australischen Professorin Hilary Charlesworth nachbesetzt.

### Ausblick

Das Jahr 2022 stellte sich bekanntermaßen gleich zu Beginn als Zeitenwende heraus. Die russische Invasion der Ukraine am 24. Februar erschütterte nicht nur die Weltgemeinschaft, sondern wurde auch direkt vor den ICJ gebracht mit dem Hinweis auf das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide). Hierbei konnte die Ukraine den von Russland selbst vorgetragenen Vorwand nutzen, man wolle einen angeblichen Völkermord an der russischen Bevölkerung in den ostukrainischen Separatistengebieten verhindern. Denn eigentlich hätte der Internationale Gerichtshof mangels entsprechender vertraglicher oder sonstiger Unterwerfungserklärungen keine Jurisdiktion über den Konflikt gehabt. Da Russland aber behauptete, es drohe ein Völkermord, stützte die Ukraine sich auf die Jurisdiktion aus Artikel IX des Übereinkommens aus dem Jahr 1948, darauf abzielend, auf diese Weise die Einstellung der Kampfhandlungen beantragen zu können. In diesem Sinne bejahte der ICJ – im Rahmen der Prüfung des Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz zunächst zumindest *prima facie* – in seiner Anordnung vom 16. März 2022 seine Zuständigkeit. Die gleichsam ergangene einstweilige Anordnung gegenüber Russland, die Kampfhandlungen unverzüglich einzustellen, wurde von Russland – wie wohl nicht anders erwartet – ignoriert. Die Entscheidung erging mit einer für den Gerichtshof selten großen Mehrheit von 13 zu zwei Stimmen – die einzigen Gegenstimmen kamen durch den russischen Richter und die chinesische Richterin.

**Elisa Freiburg-Braun**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elisa Freiburg-Braun, Internationaler Gerichtshof: Tätigkeit 2020, VN, 4/2021, S. 183f., fort.)

# Personalien

## Deutschland

Der Deutsche **Markus Potzel** nahm am 3. Juli 2022 seinen neuen Posten als Stellvertreter (politischer) Sonderbeauftragter für Afghanistan und Pakistan in Kabul auf. Er wird zunächst auch die Hilfsmision der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) leiten. Die Amtszeit der Kanadierin Deborah Lyons, die die Leitung der UNAMA seit dem Jahr 2019 innehatte, endete Anfang Juni 2022 (vgl. Personalien, VN, 3/2020, S. 139). Der deutsche Diplomat hat über 27 Jahre Berufserfahrung in internationaler Zusammenarbeit. Zuletzt sollte er ab August 2021 die Nachfolge von Axel Zeidler als deutscher Botschafter in Afghanistan antreten, als die Regierung von Präsident Mohammad Aschraf Ghani in Folge der Machtübernahme durch die Taliban aus dem Land floh. Nach der Evakuierung der deutschen Botschaft in Kabul wurde Potzel zu Verhandlungen nach Katar entsandt. Bereits in den Jahren 2014 bis 2016 war

Potzel Botschafter Deutschlands in Afghanistan. Zudem war er unter anderem Sonderbeauftragter der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan (2017–2021) und Leiter des Nahostreferats im Auswärtigen Amt (2010–2014).

## Entwicklung

Hohe Beauftragte der Vereinten Nationen für die am wenigsten entwickelten Länder, Binnenentwicklungsländer und kleinen Inselentwicklungsländer ist **Rabab Fatima** aus Bangladesch. Sie trat die Nachfolge des Jamaikaners Courtenay Rattray an, der zum Chef des Exekutivbüros ernannt wurde (vgl. Personalien, VN, 1/2022, S. 39). Seit dem Jahr 2019 vertrat Fatima Bangladesch als Ständige Vertreterin bei den UN, von 2016 bis 2019 war sie Botschafterin von Bangladesch in Japan. Die Diplomatin wurde am 1. Februar 2022 zur Vorsitzenden der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) gewählt. Tätig war sie zudem als Regionalberaterin für Süd- und Südwestasien sowie für Klimawandel und Migration (2012–2015) bei der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Genf. Die Menschenrechtlerin war zudem eng an den Prozessen beteiligt, die zum Beitritt Bangladeschs zu den wichtigsten Menschenrechts- und Abrüstungsverträgen führten.



Rabab Fatima UN PHOTO: MANUEL ELÍAS

## Gerichte

Am 27. Juni 2022 wurde die Anwältin **Graciela Susana Gatti Santana** aus Uruguay von António Guterres zur Präsidentin des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe ernannt. Ihre Amtszeit begann am 1. Juli 2022. Die Entscheidung, sie als neue Präsidentin zu ernennen, wurde nach Anhörung des Präsidenten des Sicherheitsrats und den Richtern des Mechanismus gefällt. Seit dem Jahr 2012 arbeitete Gatti Santana bereits als Richterin am Internationalen Residualmechanismus und war Mitglied im Ausschuss für die Verfahrensordnung. Sie blickt auf beinahe 30 Jahre Erfahrung auf nationaler und internationaler Ebene, sowohl als Prozess- und Verfahrensrichterin als auch als Berufungsrichterin. Zusätzlich lehrte sie als Professorin an verschiedenen akademischen Einrichtungen in Uruguay und ist seit März 2021 Präsidentin der uruguayischen Richtervereinigung.



Markus Potzel UN PHOTO: R. WOLF

Missbrauch. Er tritt die Nachfolge von Jane Holl Lute aus den USA an, die den Posten seit dem Jahr 2016 bekleidete (vgl. Personalien, VN, 1/2017, S. 39). Saunders gehörte der Hochrangigen Arbeitsgruppe an, um eine Strategie zur Verbesserung der Maßnahmen der Organisation zur Verhinderung von und in Reaktion auf sexuelle Ausbeutung und Missbrauch zu entwickeln. Vor seinem neuen Posten war er Beigeordneter Generalsekretär der Hauptabteilung Operative Unterstützung (DOS) und unter anderem Generalkommissar des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) sowie im Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) tätig.

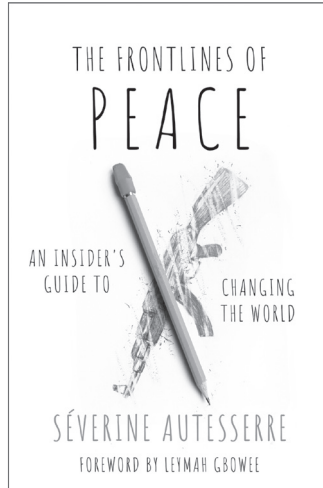
## Menschenrechte

UN-Generalsekretär António Guterres ernannte am 15. Juli 2022 den Briten **Christian Saunders** zum Sonderkoordinator zur Verbesserung der Reaktion der Vereinten Nationen auf sexuelle Ausbeutung und sexuellen

Zusammengestellt von Luisa Muhammad und Monique Lehmann.

# Wie Frieden schaffen?

Simone Schnabel



Séverine Autesserre

**The Frontlines of Peace. An Insider's Guide to Changing the World**

New York: Oxford University Press 2021, 240 S., 18,99 Brit. Pfund

Kaum jemand hat das lokale Wirken von externer Friedenskonsolidierung (Peacebuilding) so nah und umfangreich beforscht wie Séverine Autesserre. Wie auch ›The Trouble with the Congo‹ und ›Peaceland‹ basiert ihr neues Buch auf mehrjähriger Feldforschung, in der die Autorin mehr als 800 Interviews geführt und etliche Interventionspraktiken teilnehmend beobachtet hat. Sie zählt zu den ersten in der Interventionsforschung, die konkrete Praktiken und deren lokale Effekte fallübergreifend und systematisch untersucht haben. Aus diesem Erkenntnisschatz formuliert sie das Ziel, wie »Friedenskonsolidierung tatsächlich funktionieren kann« – kein bescheidenes Anliegen für komplexe und dynamische Prozesse wie Frieden. Sie möchte den *Status quo* internationaler Friedensförderung ändern und erklärt – ganz im Sinne des Untertitels – wie dies aus ihrer Sicht gelingen kann.

Im ersten Teil ›Peace Possible‹ erklärt die Autorin, wie Frieden ›von unten‹ möglich ist, zunächst am Beispiel einer relativ friedlichen und interventionsfreien Insel inmitten des konfliktträchtigen Ostkongos und anschließend aus einer intervenierenden-Perspektive am Beispiel einer nichtstaatlichen Organisation (NGO), dem Life and Peace Institute und dessen Arbeit in Zentralafrika.

Der zweite Teil – ›Peace, Inc.‹ – beschreibt die Fallstricke gängiger Praxis der Friedenskonsolidierung und bezieht sich wesentlich auf Erkenntnisse ihrer beiden vorherigen Bücher, die sie für ihr Argument neu aufbereitet.

Im dritten Teil des Buches ›The New Peace Manifesto‹ analysiert sie anhand mehrerer Beispiele, die dies nicht vermuten lassen (etwa Somaliland), wie lokale Friedensprozesse und deren Förderung durch Externe erfolgreich sein können und gibt konkrete Empfehlungen, wie dies gelingen kann.

Das zentrale Argument von Autesserre, »die einheimische Bevölkerung in

den Fahrersitz zu setzen«, damit Friedensprozesse gelingen können, mag für einige nicht neu sein, innovativ ist ihr Schreibstil. Ihre Publikation beginnt mit einer autobiografischen Episode, und diese persönliche Perspektive zieht sich durch das gesamte Buch: in den geschilderten Begegnungen mit Menschen, in Anekdoten, durch die vielen Fotos und bis in die Fußnoten. Im Gegensatz zu ihren vorherigen Werken ist dieses klar an ein nichtakademisches Publikum gerichtet – allen voran Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Friedensorganisationen. Am Aspekt der Zielgruppe lassen sich dann auch einige Stärken und Schwächen des Buches festmachen.

Aus einer Forschungsperspektive ergeben sich Fragen sowohl hinsichtlich der Auswahl der Fälle – wie repräsentativ sind ihre sogenannten »Inseln des Friedens«? – als auch hinsichtlich ihrer Rolle und Positionalität als »weiße« Forscherin vor allem in Bezug auf einige Fotos, aber auch die teils reißerischen Darstellungen von persönlichen Situationen. Praktikerinnen und Praktiker wiederum könnte es überraschen, dass Ansätze wie beispielsweise partizipative Aktionsforschung als innovative Methode gepriesen werden, obwohl es diese bereits seit Jahrzehnten in der Entwicklungszusammenarbeit gibt, auch wenn sie in den Fußnoten darauf verweist.

Auch die Aufforderung, dass es manchmal nötig sei, die Regeln einer Organisation zu brechen, um lokal erfolgreich zu sein, dürfte für Personen, die im ›Feld‹ arbeiten, nicht neu sein. Trotzdem bleibt dieses Buch eine Pflichtlektüre für alle, die sich in und mit den Vereinten Nationen sowie der Friedenskonsolidierung beschäftigen, sowie ein einzigartiges Beispiel dafür, wie jahrelange sozialwissenschaftliche Forschung einem breiten Publikum außerordentlich gut lesbar gemacht werden kann.

# Ein neues Narrativ

Maren Vieluf

In ihrem Buch zeichnen Jean Krasno und Elisabeth Szeli die Entwicklungen nach, die zum Inkrafttreten des Vertrags über das Verbot von Kernwaffen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – TPNW) am 22. Januar 2021 geführt haben. Das Ergebnis ist weit mehr als nur eine Nacherzählung der Geschehnisse, es leistet eine wissenschaftliche und politische Einordnung und blickt in die Zukunft der globalen nuklearen Ordnung.

Dem vorherrschenden Narrativ der Großmachtpolitik trotzend, habe diese humanitäre Initiative etwas geschafft, was im Lichte der anhaltenden Krise der globalen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik unmöglich schien: einen Diskurswandel einzuleiten. Während bisher der militärische Mehrwert von Kernwaffen für die staatliche Sicherheit im Fokus gestanden habe, rückten nun die menschliche Sicherheit, ethische Bedenken und die humanitären Konsequenzen eines jeden Kernwaffeneinsatzes in den Blick der internationalen Gemeinschaft.

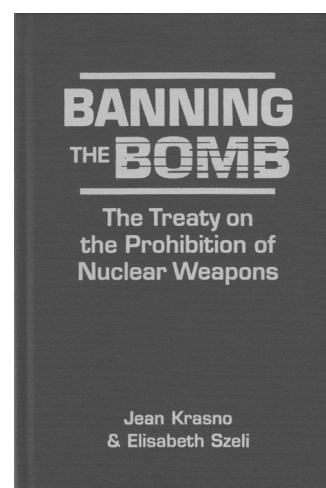
Grundlage ihres Buches sind drei Jahre intensiver Auseinandersetzung mit den Argumenten und Strategien der humanitären Initiative und den Verhandlungen zum TPNW. Diese mündeten in eine fundierte konstruktivistische Analyse nicht nur der Entwicklungen rund um die humanitäre Initiative zum Verbot von Kernwaffen als solche, sondern auch des sicherheitspolitischen Umfelds und der Logiken von Abschreckung und Abrüstung.

Krasno und Szeli arbeiten die inkonsistente, zirkuläre und irrationale Logik der Kernwaffenbesitzerstaaten heraus und setzen ihr humanitäre Argumente entgegen. Sie beschreiben eindrücklich, welche Unfälle und Vorfälle es rund um Kernwaffen bisher gab und wie nah die

Weltgemeinschaft oftmals am Rande einer Katastrophe standen. Deutlich machen die beiden Autorinnen zudem, welche militärindustriellen und finanziellen Interessen hinter den Kernwaffenprogrammen stecken. Sie zeichnen die festgefahrene Debatte um Abrüstungsschritte und die Unzufriedenheit und Frustration mit der fehlenden Umsetzung der Abrüstungsverpflichtungen im Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) nach, die den Nährboden für die humanitäre Initiative bildeten.

Die größte Stärke und gleichzeitig der größte Erfolg der humanitären Initiative sei laut Krasno und Szeli die Demokratisierung des Abrüstungsdiskurses und künftiger Abrüstungsbemühungen. Beginnend mit den Konferenzen zu den humanitären Konsequenzen, hätten vor allem sonst in der Weltpolitik wenig gehörte Stimmen, nämlich die kleineren Staaten des Globalen Südens und nicht-staatliche Organisationen (NGOs), einen Prozess eingeleitet, der über Stigmatisierung und Delegitimierung auf ein allgemeines Verbot von Kernwaffen hinarbeitete – auch und insbesondere entgegen dem Willen der Kernwaffenbesitzerstaaten.

Das Buch beleuchtet die beteiligten Akteure, Staaten, internationalen Organisationen, Fachleute, Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie zivilgesellschaftliche Akteure, ihre Zusammenarbeit, Strategien und Erfolge, liefert aber auch eine ehrliche Kritik. Krasno und Szeli entwickeln zukunftsweisende Vorschläge zur Schärfung und Weiterentwicklung des Vertragswerks und des Diskurses rund um Kernwaffen, was dieses Buch umso lesenswerter macht.



Jean Krasno/  
Elisabeth Szeli

**Banning the Bomb:  
The Treaty on the  
Prohibition of  
Nuclear Weapons**

Boulder, Colorado/  
London: Lynne  
Rienner Publishers  
2021, 189 S., 75,00  
US-Dollar

# 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 Mai bis Juli 2022 aufgeführt. Die Auflistung erfolgt chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: [www.un.org/Depts/german](http://www.un.org/Depts/german)

| Sicherheitsrat                           |                  |           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                             |
|------------------------------------------|------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Thema                                    | UN-Dok.-Nr.      | Datum     | Gegenstand                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Abstimmungsergebnis                         |
| <b>Afrika</b>                            | S/RES/2634(2022) | 31.5.2022 | Der Sicherheitsrat verurteilt Seeräuberei und bewaffnete Raubüberfälle auf See, darunter auch Mord, Entführungen und Geiselnahmen, im Golf von Guinea. Er fordert die Mitgliedstaaten in der Region auf, Seeräuberei und bewaffnete Raubüberfälle auf See nach ihrem innerstaatlichen Recht unter Strafe zu stellen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | einstimmige Annahme                         |
| <b>Demokratische Volksrepublik Korea</b> | S/2022/431       | 26.5.2022 | Der von den USA eingebrachte Resolutionsentwurf wurde aufgrund des Vetos von China und Russland abgelehnt. Der Entwurf sah unter anderem vor: Der Sicherheitsrat verurteilt den von der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) am 24. März 2022 durchgeführten Start eines interkontinentalen ballistischen Flugkörpers. Er beschließt, dass die DVRK Starts von Marschflugkörpern oder anderen Trägersystemen, die Kernwaffen zum Einsatz bringen können, zu unterlassen hat.                                                                                                                                                                                                                              | Veto<br>+13;<br>-2 (China, Russland);<br>=0 |
| <b>Friedenssicherungseinsätze</b>        | S/PRST/2022/5    | 12.7.2022 | Der Sicherheitsrat erkennt an, dass die strategische Kommunikation in allen Mandatsbereichen der Friedenssicherungseinsätze eine unterstützende und multiplizierende Rolle spielt. Er unterstreicht, dass dies ein wichtiges Element eines umfassenden, integrierten und wirksamen Konzepts für den Schutz von Zivilpersonen ist, und fordert die UN-Friedenssicherungseinsätze auf, bei der Durchführung von Mandaten zum Schutz von Zivilpersonen die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung und das Bewusstsein für die Schutzbedürfnisse und -kapazitäten lokaler Gemeinschaften zu verbessern, insbesondere durch den Einsatz strategischer Kommunikation und Aktivitäten zur Einbeziehung der Bevölkerung. |                                             |
| <b>Haiti</b>                             | S/RES/2645(2022) | 15.7.2022 | 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 2023 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass die Gruppe Polizei und Strafvollzug des BINUH bis zu 42 zivile und abgeordnete Bedienstete umfassen wird, die unter der Leitung einer Polizeichefin oder eines Polizeichefs der Vereinten Nationen Polizei- und Strafvollzugsberatung erteilen, und dass die Gruppe Menschenrechte spezielle Kapazitäten zur Auseinandersetzung mit sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt umfassen wird.                                                | einstimmige Annahme                         |
| <b>Internationaler Gerichtshof</b>       | S/RES/2638(2022) | 22.6.2022 | Der Sicherheitsrat beschließt, mit Bedauern über den Tod von Richter Antônio Augusto Cançado Trindade am 29. Mai 2022, dass die Wahl zur Besetzung des frei gewordenen Sitzes am 4. November 2022 auf einer Sitzung des Sicherheitsrats und einer Sitzung der Generalversammlung auf ihrer 77. Tagung stattfindet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ohne förmliche Abstimmung angenommen        |
| <b>Internationale Strafgerichte</b>      | S/RES/2637(2022) | 22.6.2022 | Der Sicherheitsrat beschließt, Serge Brammertz mit Wirkung vom 1. Juli 2022 bis zum 30. Juni 2024 zum Ankläger des Internationalen Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zu ernennen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | angenommen<br>+14;<br>-0;<br>=1 (Russland)  |
| <b>Jemen</b>                             | S/RES/2643(2022) | 13.7.2022 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung des Hudaïda-Abkommens (UNMHA) bis zum 14. Juli 2023 zu verlängern, um die Durchführung des Abkommens über die Stadt Hudaïda und die Häfen von Hudaïda, Salif und Ras Issa gemäß dem Abkommen von Stockholm (S/2018/1134) zu unterstützen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | einstimmige Annahme                         |

| Sicherheitsrat                      |                  |           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                   |
|-------------------------------------|------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Thema                               | UN-Dok.-Nr.      | Datum     | Gegenstand                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Abstimmungsergebnis                                                                               |
| Libyen                              | S/RES/2635(2022) | 3.6.2022  | Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2578(2021) erteilten Ermächtigungen zur Überprüfung von Schiffen, die des Verstoßes gegen das für Libyen geltende Rüstungsembargo verdächtigt werden, bis zum 3. Juni 2023 zu verlängern.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | angenommen<br>+14;<br>-0;<br>=1 (Russland)                                                        |
|                                     | S/RES/2644(2022) | 13.7.2022 | Der Sicherheitsrat verurteilt Versuche, unerlaubt Erdöl, darunter Rohöl und Erdölfertigprodukte, aus Libyen auszuführen. Er beschließt, die mit Resolution 2146(2014) verhängten Maßnahmen bis zum 30. Oktober 2023 zu verlängern. Der Rat beschließt zudem, das Mandat der Sachverständigengruppe der Resolution 1973(2011) bis zum 15. November 2023 zu verlängern.                                                                                                                                                                                                                   | einstimmige Annahme                                                                               |
| Mali                                | S/RES/2640(2022) | 29.6.2022 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) bis zum 30. Juni 2023 zu verlängern.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | angenommen<br>+13;<br>-0;<br>=2 (China, Russland)                                                 |
| Naher Osten                         | S/RES/2639(2022) | 27.6.2022 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2022 zu verlängern.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | einstimmige Annahme                                                                               |
| Ostafrikanisches Zwischenseengebiet | S/PRST/2022/4    | 3.6.2022  | Der Sicherheitsrat begrüßt die jüngsten positiven politischen Entwicklungen in der Demokratischen Republik Kongo sowie die Einberufung der zweiten Klausurtagung der Staatsoberhäupter der Region am 21. April 2022 in Nairobi (Kenia). Er bekundet seine Besorgnis über die Zunahme der Aktivitäten bewaffneter Gruppen in den östlichen Provinzen des Landes und verurteilt erneut alle bewaffneten Gruppen, die in dem Land operieren und fordert sie auf, sich bedingungslos an dem von Präsident Felix Tshisekedi und Präsident Uhuru Kenyatta eingeleiteten Dialog zu beteiligen. |                                                                                                   |
|                                     | S/RES/2641(2022) | 30.6.2022 | Der Sicherheitsrat beschließt, die in den Ziffern 1 bis 6 der Resolution 2293(2016) festgelegten Sanktionsmaßnahmen und bekräftigten Bestimmungen bis zum 1. Juli 2023 sowie das in Resolution 2360(2017) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. August 2023 zu verlängern.                                                                                                                                                                                                                                                                                           | angenommen<br>+10;<br>-0;<br>=5 (China, Gabun, Ghana, Kenia, Russland)                            |
| Sudan                               | S/RES/2636(2022) | 3.6.2022  | Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2579(2021) enthaltene Mandat der Integrierten Hilfsmission der Vereinten Nationen für den Übergang in Sudan (UNITAMS) bis zum 3. Juni 2023 zu verlängern.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | einstimmige Annahme                                                                               |
| Sudan/Südsudan                      | S/RES/2633(2022) | 26.5.2022 | Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2428(2018) verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter sowie die mit der Resolution 2206(2015) verhängten Maßnahmen betreffend Reisen und Finanzen bis zum 31. Mai 2023 zu verlängern. Er beschließt ferner, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. Juli 2023 zu verlängern.                                                                                                                                                                                                                                              | einstimmige Annahme                                                                               |
| Syrien                              | S/2022/538       | 8.7.2022  | Der von Irland und Norwegen eingebrachte Resolutionsentwurf wurde aufgrund des Vetos von Russland wegen der Verlängerung des Mandats um sechs plus sechs Monate abgelehnt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Veto<br>+13;<br>-1 (Russland);<br>=1 (China)                                                      |
|                                     | S/2022/541       | 8.7.2022  | Der von Russland eingebrachte Resolutionsentwurf wurde aufgrund von unzureichenden Stimmen nicht angenommen. Er sah vor, die Beschlüsse der Resolution 2165(2014) bis zum 10. Januar 2023 nur für den Grenzübergang Bab al-Hawa zu verlängern, mit einer weiteren Verlängerung bis zum 10. Juli 2023 vorbehaltlich der Vorlage des Sachberichts des Generalsekretärs.                                                                                                                                                                                                                   | nicht angenommen<br>+2 (China, Russland);<br>-3 (Frankreich, USA, Vereinigtes Königreich);<br>=10 |
|                                     | S/RES/2642(2022) | 12.7.2022 | Der Sicherheitsrat beschließt, die Beschlüsse der Resolution 2165(2014) nur für den Grenzübergang Bab al-Hawa bis zum 10. Januar 2023 zu verlängern, mit einer Verlängerung um zusätzliche sechs Monate, welche eine gesonderte Resolution zur Bestätigung dieser Verlängerung erfordern wird.                                                                                                                                                                                                                                                                                          | angenommen<br>12;<br>-0;<br>=3 (Frankreich, USA, Vereinigtes Königreich)                          |

## VEREINTE NATIONEN

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

### Herausgeber:

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

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

### Druck und Verlag:

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

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

### Bezugsbedingungen:

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

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

### Bestellungen nehmen entgegen:

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

### Zahlungen im Voraus an:

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

### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

## Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

### Vorstand

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. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Angela Kane  
Dr. Inge Kaul  
Karin Kortmann  
Silvie Kreibiehl  
Armin Laschet  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Dr. Kerstin Leitner  
Barbara Lochbihler  
Winfried Nachtwei  
Karin Nordmeyer  
Karl-Theodor Paschke  
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  
Heidmarie Wiczorek-Zeul  
Dr. Almut Wieland-Karimi  
Dr. Peter Wittig  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Prof. Dr. Christoph Zöpel

### Redaktionsbeirat

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

### Forschungsrat

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

### Landesverbände

Landesverband  
Baden-Württemberg  
Vorsitzender:  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
[info@dgvn-bw.de](mailto:info@dgvn-bw.de)

Landesverband Bayern  
Vorsitzender: Dr. Martin Pabst  
[info@dgvn-bayern.de](mailto:info@dgvn-bayern.de)

Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzender:  
Dr. Lutz-Peter Gollnisch  
[info@dgvn.berlin](mailto:info@dgvn.berlin)

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Matthias Eiles  
[info@dgvn-hessen.org](mailto:info@dgvn-hessen.org)

Landesverband Norddeutschland  
Vorsitzender: Fabian Beigang  
[info@dgvn-nord.de](mailto:info@dgvn-nord.de)

Landesverband  
Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender: Thomas Weiler  
[kontakt@dgvn-nrw.de](mailto:kontakt@dgvn-nrw.de)

Landesverband Sachsen,  
Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzende: Johanna Leidel  
[info@dgvn-sachsen.de](mailto:info@dgvn-sachsen.de)

### Vorschau

Die nächste Ausgabe, Heft 5/2022, zum Thema »völkerrechtliche Herausforderungen« erscheint im Oktober 2022.

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