

September 2021

# Länderbericht

KAS New York

 KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG



## Die 76. VN-Generalversammlung und die Hoffnung auf ein Stück Normalität

Andrea E. Ostheimer, Vertreterin der Konrad-Adenauer-Stiftung bei den Vereinten Nationen, New York

Vom 21.-27. September tagt in diesem Jahr erstmals wieder mit Präsenz von Staatsoberhäuptern und Regierungschefs die 76. Generalversammlung der Vereinten Nationen. Obgleich als Hybridformat unter Pandemiebedingungen konzipiert, drängte es dennoch zahlreiche Regierungsvertreter nach New York.

Am 21. September trafen erstmals wieder Staatspräsidenten, Premier- und Außenminister zur VN-Generalversammlung auf höchster Ebene zusammen. Nach 18 Monaten der Arbeit unter Pandemiebedingungen und einer virtuell

durchgeführten Generalversammlung im vergangenen Jahr, dokumentiert schon die schiere Anzahl an internationalen Gästen das Bedürfnis des persönlichen Austausches und die Notwendigkeit der Ausgestaltung internationaler Beziehungen von Angesicht zu Angesicht. Über

100 Staatspräsidenten und Regierungschefs kündigten ihre Teilnahme an trotz der Empfehlungen von Seiten des US Aussenministeriums und der Gesundheitsbehörden nicht nach New York zu reisen, um das jährliche diplomatische Gipfeltreffen nicht zu einem *Superspreader-Event* zu machen. Das Bedürfnis Präsenz zu zeigen, aber auch die Vielzahl an globalen Herausforderungen, die es zu adressieren gilt, machten für viele Staatsvertreter die Reise nach New York unabdingbar. Die Europäische Union lief in diesem Jahr sogar in voller Stärke auf: EU-Ratspräsident Charles Michel, Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, sowie der Beauftragte für Aussen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell, tauschten sich mit VN-Generalsekretär Guterres aus und nahmen an diversen Formaten neben der eigentlichen Generalversammlung teil (*Informal Leaders Summit on Climate, High-Level Debate on Women in Conflicts*).

Unter Pandemie-Bedingungen bekam die Frage, wer sich den Auftritt vor der Völkergemeinschaft nicht nehmen lassen würde nochmals eine neue Dimension und die Gesundheitsbehörden New Yorks mussten relativ schnell erkennen, dass ihre Idee, nur Geimpften den Zugang auf das UN-Gelände zu ermöglichen, sich nicht durchsetzen lassen würde. Bereits der erste Redner, Brasiliens Staatspräsident Bolsonaro, kam ungeimpft und verwies auf seine COVID-Erkrankung im vergangenen Jahr als ausreichenden Schutzmechanismus.

### **„America is back“ - Die Rückkehr der USA und Bidens Bekenntnis zum Multilateralismus**

Ein Stück Rückkehr zur Normalität erhoffte man sich auch durch die persönliche Anwesenheit Präsident Bidens und dessen Bekenntnis zu den Vereinten Nationen, einer Institution die massgeblich bei ihrer Gründung und in den Folgejahren von den USA geprägt worden ist.

Bidens Rede vor der Generalversammlung hätte ihm die Möglichkeit bieten können, nicht nur seine eigenen Überzeugungen als langjähriger Multilateralist hervorzukehren. Sie hätte auch einen Kontrapunkt darstellen können zu den Auftritten Präsident Trumps, der es vorzog, seiner Verachtung für internationale Zusammenarbeit und der „America First“ Ideologie Ausdruck zu verleihen.

Aber wie so oft in der Politik, wo am Ende nicht nur die Worte, sondern auch die Taten zählen, beraubte sich Präsident Biden selbst der Möglichkeit, sich als verlässlicher Partner zu präsentieren, als Multilateralist, der auch nationale Interessen angesichts globaler Herausforderungen unterordnet.

Sein Auftritt vor der Generalversammlung hätte ein Glanzlicht werden können, in dem man auch den Führungsanspruch der USA der 1945 geschaffenen Wertegemeinschaft nochmals hätte beanspruchen können.

Aber sowohl der mit den NATO-Partnern unabgestimmte Rückzug aus Afghanistan, das dadurch geschaffene Machtvakuum, welches den Taliban überhaupt erst die Machtübernahme ermöglichte, wie auch der Affront Frankreichs und der europäischen Partner durch die Gründung der AUKUS Militärallianz und das damit verbundene, geplatze U-Boot-Geschäft der Franzosen, überschatteten die Rede und liessen jedes Bekenntnis zu Partnerschaften und Allianzen eher hölzern klingen. Partnerschaften bleiben auch unter Präsident Biden Interessen geleitet.

Der von Generalsekretär Guterres zitierten akuten Gefahr eines neuen Kalten Krieges widersprach Präsident Biden vehement. Für ihn sind die geopolitischen Konfrontationen mit China Ausdruck eines intensiven Wettbewerbs, der allerdings nicht verhindern dürfe, dass man trotz komplett konträrer Standpunkte bei der Adressierung der globalen Probleme: Klimawandel, Pandemien, Terrorismus zusammenarbeite.

Bei der Adressierung gewaltsamer Konflikte setzt Präsident Biden unerbittlich auf Verhandlungen und die internationale Diplomatie. Die Beendigung „endloser Kriege“, die bereits den Abzug aus Afghanistan rechtfertigte, wurde auch in der VN-Rede als Ziel erklärt. Wieviel ein Abschwören des Einsatzes militärischer Mittel allerdings in asymmetrischen Konflikten und in Kontexten der von Terrororganisationen ausgehenden Gewalt bringen kann, bleibt dahingestellt. Wie die diplomatischen Verhandlungen der VN in Libyen oder auch Jemen zeigen, reichen die guten Dienste nicht aus, wenn der politische Wille bei den Konfliktparteien nicht vorhanden ist und deren externe Unterstützer selbst keinen konstruktiven Beitrag leisten.

Ein solcher Ansatz beinhaltet allerdings auch, dass die VN-Friedensmissionen und vor allem deren Mandat des Schutzes der Zivilbevölkerung an Bedeutung gewinnen. Umso erfreulicher ist es, dass die Biden Administration den unter Trump auf 25% beschränkten Beitrag zu den VN-Friedensmissionen wieder auf die von der VN vorgegebenen 28% an hob und sich auch dazu verpflichtete, die akkumulierten Rückstände der Trump-Regierung in Höhe von 1 Mrd. US-Dollar sukzessive zurückzuzahlen.

Trotz der Schatten, die sich bereits im Vorfeld auf den Auftritt vor der Generalversammlung legten, ist die Rede Präsident Bidens ein Bekenntnis zu einem wertegebundenen Multilateralismus, der Achtung internationaler Abkommen, und zur Stärkung demokratischer Systeme. Er bekräftigte den politischen Willen fortgesetzter Verhandlungen mit dem Iran (Rückkehr zu einem JCPOA 2.0) und die noch ausstehende Rückkehr in VN Institutionen wie dem Menschenrechtsrat. Mit dem informellen COVID-Gipfel und der Unterstützung der COVAX-Initiative mit weiteren 500 Millionen Impfdosen unterstrich er auch den Willen der USA wieder als humanitärer Akteur eine globale Führungsrolle einnehmen zu wollen.

**Die Welt steht am Rande eines Abgrundes und bewegt sich in die**

## **falsche Richtung“ – ein weiterer Handlungsaufruf an die Staatengemeinschaft durch VN-Generalsekretär Guterres**

Wie schon bereits im vergangenen Jahr zeichnete VN-Generalsekretär Antonio Guterres ein düsteres Bild von einer Welt, die Schauplatz seines Wirkens ist.

Bereits in seinem eine Woche zuvor vorgelegten Bericht „Our Common Agenda“, der von den Mitgliedstaaten in der UN@75 Resolution im letzten Jahr angefordert worden war, hatte Guterres eine detaillierte 360 Grad Analyse zum Zustand der Weltgemeinschaft vorgenommen und 90 Empfehlungen ausgesprochen. Auf der Basis dessen hob er nochmals die Dringlichkeiten in seiner Eröffnungsrede des High-Level Segmentes der VN-Generalversammlung hervor: Ungleichheiten, die sich durch die COVID-19 Pandemie verschärften, fehlende Solidarität, die klimabedingten Verwüstungen unserer Lebensräume, die Zunahme oder Zuspitzung von Konflikten mit immensen humanitären Folgen.

Guterres beunruhigen allerdings auch die Zunahme von Menschenrechtsverletzungen, das wachsende Misstrauen einhergehend mit Desinformationen und einer damit verbundenen Polarisierung und Paralisierung der Gesellschaften. Verbunden mit letzterem sieht er auch einen zunehmenden Vertrauensverlust in die Fähigkeiten von Regierungen, in Institutionen, selbst in die Wissenschaft. In diesem Zusammenhang befürchtet er, dass mit dem Vertrauensschwund auch die Wertebasis unserer Gesellschaften wegbrechen könnte. Eine Situation, die sich nur durch eine Erneuerung des „Gesellschaftsvertrages“ (*a new social contract*) adressieren lasse.

Um den Multilateralismus im 21. Jahrhundert wiederzubeleben gilt es gemäss Guterres sechs Gräben zu überwinden:

1. Frieden

Beim Kernmandat der Friedensicherung setzt der Generalsekretär zur Verwirklichung auf eine neue umfassende Friedensagenda (*new comprehensive Agenda for Peace*), die Prävention, Friedenswahrung, Friedensschaffung, Abrüstung wie auch die Achtung der Menschenrechte gleichermaßen berücksichtigen soll.

## 2. Klimawandel

Am konkretesten wird Guterres bei den notwendigen Massnahmen zur Adressierung des Klimawandels in den Bereichen Risikominderung, Anpassung und Klimafinanzierung, wo er das Ende von Subventionen für fossile Brennstoffe, das Ende von Kohlekraftwerken, aber auch eine Reform der Steuersysteme und die Schaffung „grüner Arbeitsplätze“ einfordert.

## 3. Soziale Unterschiede in und zwischen Staaten

Die durch die Pandemie sich nochmals verschärfenden sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede sieht Guterres als eine Gefahr, der nur durch internationale Solidarität zu begegnen sei. Solidarität wird hier auch im Kontext des internationalen Schuldenystems und der Möglichkeiten der Stundung und Suspendierung von Zahlungen gesehen.

## 4. Geschlechtergerechtigkeit

Aufgrund der Auswirkungen der Pandemie auf die Gleichstellung der Geschlechter sieht der Generalsekretär einen noch grösseren Handlungsbedarf als zuvor. Die Vereinten Nationen sieht er in der paritätischen Stellenbesetzung in einer Vorreiterrolle, und identifiziert viel Verbesserungsbedarf mittels Quoten und Vorgaben im Privatsektor wie auch in der Politik.

## 5. Digitalisierung

Im Kontext der Digitalisierung warnt Guterres auch vor den Schattenseiten, den Manipulationen im Netz, der Datenspeicherung zu Individuen, und den Möglichkeiten der Überwachung. Um sowohl diese Herausforderungen zu adressieren, wie auch die bestehenden Digitalisierungslücken

innerhalb von Gesellschaften zu schliessen, sieht er die von ihm bereits im Juni 2020 vorgelegte *Roadmap for Digital-Cooperation* als Blaupause.

## 6. Generationen

Die Adressierung der Kluft zwischen Generationen ist auch eine Herzensangelegenheit des Generalsekretärs geworden. Er sieht vor allem die Notwendigkeit, den jüngeren Generationen mehr Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen zu sichern, und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Zukunft mitzugestalten. Bereits zur UNGA 2018 hatte er eine *Youth Strategy* vorgelegt und gerade auch im Kontext von *Youth, Peace, and Security* durch seine Fortschrittsberichte zu den Resolutionen des Sicherheitsrates konkrete Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

Für Guterres, der im Juni 2021 durch die Generalversammlung für eine zweite im Januar 2022 beginnende Amtszeit bestätigt worden war, ist die Generalversammlung im Schatten der Pandemie und angesichts der direkten und spürbaren Auswirkungen des Klimawandels eine weitere Möglichkeit an den politischen Willen der Staatengemeinschaft zu appellieren, und Solidarität wie auch konkrete Aktionen einzufordern. Seine Cassandra-Rufe der letzten Jahre verhalten bisher in den Reihen der Generalversammlung. Aber zumindest blieb ihm bisher Cassandras Schicksal erspart und er konnte sich eine zweite Amtszeit sichern.

## „Architekt des Weltfriedens, Verteidiger der Internationalen Ordnung, Dienstleister öffentlicher Güter und Mitgestalter globaler Entwicklung“

Mit diesen Worten beschrieb Chinas Staatspräsident Xi Jinping in seiner aufgezeichneten Rede vor der diesjährigen



Generalversammlung die internationale Rolle Chinas. Wie auch in den Jahren zuvor, postulierte sich China als Musterschüler des Multilateralismus, der angesichts der Folgen der COVID-Pandemie eine globale Entwicklungsinitiative, eine Stärkung der Politikkoordination einforderte.

Im Kontext der zahlreichen Kreditlinien, die China in intransparenter Weise und über Jahrzehnte an Entwicklungsländer vergeben hat, ist die Äusserung des chinesischen Präsidenten, dass Schuldenerlässe für die Ärmsten der Armen benötigt werden, von besonderem Interesse.

Angesichts der globalen Klimakrise sprach sich Xi Jinping nicht nur für eine Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des *global environmental governance* aus, er forderte alle Staaten auch dazu auf, die Transition zu kohlenstoffarmen Wirtschaften, zu „grünen Wirtschaften“ zu beschleunigen. Er selbst versprach, dass China bis 2060 Kohlenstoff neutral werden würde, und verpflichtete sich zudem, keine weiteren Kohlenstoff-basierte Entwicklungsprojekte zu fördern.

Im Wettbewerb mit den USA stellte China 2 Milliarden Impfdosen bis Jahresende in Aussicht, gab 100 Millionen US-Dollar an die COVAX-Initiative und versprach, Entwicklungsländer mit 100 Millionen Dosen Impfstoff zu versorgen.

Wie auch Biden erwähnte Xi Jinping den geopolitischen Konkurrenten nicht. Seitenhiebe gegen USA blieben aber dennoch nicht aus. Er kritisierte politische Manöver bei der Suche nach der Herkunft des COVID-19 Virus, und verurteilte militärische Interventionen und die Ambitionen demokratische Transformationen herbeiführen zu wollen. Beide Initiativen würden vor allem schädigend wirken. Stattdessen müsse man stärker auf Dialog und Zusammenarbeit im Interesse aller setzen (win-win Cooperation). Xi Jinping, der seit der letzten Generalversammlung sowohl die Demokratie Hongkongs ausgehebelt hat, und immer wieder für die Menschenrechtsverletzungen an der Uygurischen Minderheit kritisiert wird, besass trotzdem die

Chuzpe, von einem Recht auf Demokratie für alle zu sprechen und auf den Schutz der Menschenrechte durch Entwicklung zu verweisen.

### **„Nothing to fear but everything to gain from a green industrial revolution“**

Mit Zitaten aus der Sesamstrasse und der Adressierung der Exzellenzen als „folks“ stach Boris Johnsons persönliche Rede vor der Generalversammlung aus den Zustandsbeschreibungen und Absichtserklärungen der 193 Redebeiträge erfrischend hervor. Als Gastgeber von COP26 reduzierte er die Probleme der Weltgemeinschaft auf die Klimakrise und die Adressierung der solchen. Wenn es nach ihm ginge, würde COP26 der dringend benötigte Wendepunkt, der es zumindest ermöglichen würde, die Erderwärmung im Tempo zu reduzieren. Boris Johnson verwies auf die Bedeutung des Privatsektors für eine grüne industrielle Revolution und zitierte die Fortschritte Grossbritanniens im Umwelt- und Klimasektor.

Ohne dem Klimawandel seine Bedeutung und seine notwendige Priorisierung absprechen zu wollen, wäre es allerdings von einem ständigen Mitglied des Sicherheitsrates wünschenswert gewesen, einige Überlegungen zu Fragen der Friedenssicherung und der Stabilisierung virulenter Konfliktregionen, wie zum Beispiel Afghanistan zu hören.

### **Wer kommt und wer darf sprechen**

Ausser den Vertretern der USA und Grossbritanniens kam kein Staatsoberhaupt der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nach New York. Frankreich lässt sich durch Aussenminister Jean-Yves Le Drian vertreten,

dem es auch oblag, das Verhältnis zur Biden-Administration nach dem geplatzen U-Boot-Deal mit Australien und dem Abzug des französischen Botschafters wieder zu normalisieren.

Putin, der 2015 das letzte Mal den Weg nach New York fand, schickte seinen VN-erfahrenen Aussenminister Lavrov, für den die Auftritte vor der Generalversammlung und im Sicherheitsrat ein gewohntes Heimspiel sind. Beide Minister werden erst nach Samstagmittag, nach den Regierungschefs ihren Redeslot erhalten, zu einem Zeitpunkt, wenn die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit für die VN-Generalversammlung bereits am Abklingen ist.

Für Turbulenzen sorgte noch am Tag vor Beginn des High-Level Segmentes das Ersuchen der Taliban-Regierung an Guterres, dem kommissarischen Aussenminister Ameer Khan Muttaqi einen Redeslot einzuräumen. Bislang vertrat der noch von Ashraf Ghani entsandte Botschafter Ghulam Isaczi eine Regierung, die sich selbst aufgelöst hatte. Die Taliban verkannten allerdings die VN-Prozesse, denn es obliegt nicht dem Generalsekretär, sondern einem 9-köpfigen Akkreditierungskomitee über die strittige Frage, wer bei rivalisierenden Regierungen eines Landes den Staat in den Vereinten Nationen vertreten darf, zu entscheiden. Es ist nicht davon auszugehen, dass das Komitee dies kurzfristig tun wird. Auch im Falle Myanmars ist die Entscheidung noch zu treffen, und auch Guinea, das vor einer Woche einen Militärputsch erlebte, wird durch den bisherigen Botschafter in der Generalversammlung vertreten werden.

Rederecht vor der VN-Generalversammlung ist ein Signal der internationalen Anerkennung. In keinem der Fälle ist davon auszugehen, dass die Staatengemeinschaft grosses Interesse daran hat, islamistischen oder Militärregimen eine solche Legitimation alsbald zu verleihen.

## Zurück zur Normalität

In der Tat stellte die diesjährige VN-Generalversammlung einen ersten Schritt der Rückkehr zur Normalität dar. Zahlreiche von der VN und den Mitgliedstaaten organisierte Side-Events mit Präsenzcharakter (SDG Moment, Ministertreffen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts, Treffen der Allianz für den Multilateralismus, Diskussionsrunden zu Libyen, zur Lage in Afghanistan, etc) demonstrierten die Lebendigkeit der Vereinten Nationen und den Willen der Staatengemeinschaft, sich mit den aktuellen Herausforderungen, die von der Pandemie verstärkt werden, aber auch in ihren Dimensionen weit über diese hinausgehen, auseinanderzusetzen.

Und bei allem „*doom and gloom*“ der in den Warnrufen der Redner deutlich wurde, so schwang doch immer noch ein positiver Unterton der Hoffnung mit.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

Andrea E. Ostheimer  
Executive Director KAS New York  
Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[andrea.ostheimer@kas.de](mailto:andrea.ostheimer@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)