



## **Die UN-Generalversammlung: Multilaterale Lichtblicke in einer zerfallenden Weltordnung?**

*Jakob Landwehr, Daniela Braun*

- › Multilaterale Lösungen voranzutreiben und dadurch die Vereinten Nationen zu stärken, liegt im unmittelbaren Interesse Deutschlands als Mittelmacht in einer immer stärker von Großmachtrivalitäten dominierten Welt.
- › Deutschland und die EU müssen weiterhin intensiv daran arbeiten, sich zu koordinieren und gemeinsam mit Partnern Mehrheiten zu schaffen, um deutschen und europäischen Interessen und Werten auf internationaler Bühne Gehör zu verschaffen.
- › Trotz aller Kritik leistet die Generalversammlung wichtige Impulse insbesondere im Bereich der Agenda- und Normensetzung sowie bei der Weiterentwicklung und Umsetzung des Völkerrechtes. Sie kann auch eingeschränkten Einfluss auf Frieden und Sicherheit ausüben, zum Beispiel über Notstandsresolutionen, die Empfehlungen an den Sicherheitsrat geben und ein politisches Signal senden sowie über den Fünften Hauptausschuss, dessen wichtigste Aufgabe die Budgetverhandlung ist.

## Inhaltsverzeichnis

Die Vereinten Nationen unter Druck .....	2
Die Generalversammlung: warum sie so wichtig ist .....	3
Das Instrument der Notstandsresolutionen .....	4
Der Fünfte Hauptausschuss – Einfluss durch das Budget .....	5
Den Beitrag der Generalsversammlung anerkennen .....	6
Impressum .....	8

In New York versammeln sich dieser Tage wieder hochrangige Vertreter der 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (VN) zum Auftakt der Generalversammlung. Auch in diesem Jahr wird die Kritik am Weltgremium wieder lautstark hervorgebracht: Zwar debattiere man in New York sehr intensiv, aber an konkreten Antworten auf die Fragen, wie globale Herausforderungen bewältigt und Konflikte befriedet werden können, mangle es. Diese Kritik richtet sich gegen die Vereinten Nationen in Gänze, im Speziellen aber gegen die Generalversammlung und den Sicherheitsrat, in dem einzelne Staaten ausschließlich ihre eigenen Interessen verfolgen und diesen blockieren.

Grundsätzlich steigt der Druck auf multilaterale Strukturen seit Jahren durch die zunehmende Missachtung völkerrechtlicher Normen, insbesondere durch Russland und China. Aber auch der engste Partner Deutschlands, die USA, scheinen internationale Politik unter Präsident Trump hauptsächlich als bilaterales „Deal-making“ zu verstehen. Als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat 2019/2020 hat sich Deutschland vorgenommen, multilaterale Lösungen voranzutreiben und die Vereinten Nationen zu stärken. Das liegt im unmittelbaren Interesse Deutschlands als Mittelmacht und Europas in einer immer stärker von Großmachtrivalitäten dominierten Welt.

Kritik an den VN ist in vielen Punkten berechtigt, insbesondere mit Blick auf die wenig überzeugende Rolle der Organisation in zahlreichen gewalttätigen Konflikten weltweit, wie zum Beispiel in Syrien, und der Tatsache, dass es oft nicht gelingt, Mehrheiten für schlagkräftige Resolutionen zur Verteidigung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit zu finden. Nichtsdestotrotz gibt es aber auch zahlreiche Bereiche, in denen die VN wichtige Impulse zur Lösung globaler Herausforderungen und im Bereich Frieden und Sicherheit setzen. Welche Rolle übernimmt die Generalversammlung in dieser Hinsicht?

## Die Vereinten Nationen unter Druck

Seit 74 Jahren entsenden die VN-Mitgliedsstaaten Vertreter zur Generalversammlung, um über nicht weniger als die großen globalen Herausforderungen der Menschheit sowie über Krieg und Frieden in der Welt zu beraten. Zum Auftakt der Generalversammlung kommen in der dritten Septemberwoche jeden Jahres unter großem Medieninteresse hochrangige Vertreter der Mitgliedsstaaten – meistens die Staats- und Regierungschefs oder Außenminister bzw. die jeweiligen Ressortminister – in New York zur Generaldebatte zusammen. Daneben findet eine sehr hohe Dichte an formellen und informellen Treffen und Veranstaltungen zahlreicher VN-Nebenorgane und Unterorganisationen statt. Zusätzlich werden bilaterale Zusammenkünfte für Konsultationen verschiedener Delegationen und Side-Events der Zivilgesellschaft abgehalten. Zum Auftakt ist das Medieninteresse durch die Präsenz der zahlreichen hochrangigen Gäste am größten.

Die Stärkung der VN liegt im unmittelbaren Interesse Deutschlands und Europas.

Jedes Jahr findet die Generaldebatte in New York statt.

Kritik an den Vereinten Nationen wird dann ebenfalls von verschiedenen Akteuren lautstark hervorgebracht. Diese ist zwar nicht neu, hat aber in den vergangenen Jahren noch prominentere Unterstützer gefunden. Dass die USA als einstiger Garant der liberalen regelbasierten Ordnung, die in der Charta der VN kodifiziert ist, nun, unter der Trump-Administration, die Regeln der multilateralen Zusammenarbeit grundsätzlich und lautstark in Frage stellen bzw. völkerrechtlich bindende Vereinbarungen teilweise ignorieren, hat den Druck auf die Vereinten Nationen maßgeblich erhöht. Dies soll aber nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass es in erster Linie die Politiken Russlands und Chinas sind, die völkerrechtliche Normen missachten und somit die VN schwächen. Während Moskau durch eine revisionistische Außenpolitik, das Gewaltverbot und die territoriale Integrität anderer Staaten missachtet, bricht China durch das künstliche Aufschütten von Inseln und die Errichtung von zivilen und militärischen Einrichtungen im Südchinesischen Meer international geltendes Recht und ignoriert Menschen- und Minderheitenrechte im eigenen Land. Hinzu kommt, dass Peking multilaterale Foren zunehmend nutzt, um die eigene Deutung von kontroversen Themen durchzusetzen.<sup>1</sup>

Es sind in erster Linie die Politiken Russlands und Chinas die völkerrechtliche Normen und Regeln missachten und die VN schwächen.

## Die Generalversammlung: warum sie so wichtig ist

Die Generalversammlung ist das wichtigste repräsentative Organ der VN. Im Gegensatz zum Sicherheitsrat können alle Mitgliedsstaaten in diesem Forum zur Sprache kommen und gleichwertig abstimmen. Mitgliedsstaaten sind also meist gezwungen, Zugeständnisse zu machen und Kompromisse einzugehen. Das bedeutet aber auch, dass es dem Westen oftmals nicht mehr gelingt, Mehrheiten für Resolutionen zur Verteidigung von Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu generieren. Deutschland und die EU müssen daher weiterhin intensiv daran arbeiten, sich zu koordinieren und gemeinsam mit Partnern Mehrheiten zu schaffen, um deutschen und europäischen Interessen und Werten auf internationaler Bühne Gehör zu verschaffen.

Betrachten Kritiker die Generalversammlung, so scheint schnell vergessen zu werden, dass bei der Gründung hauptsächlich beratende und empfehlende Tätigkeiten für das Organ vorgesehen waren. Die wichtigste Gründungsaufgabe der VN – die Wahrung von Frieden und Sicherheit – ist in erster Linie dem mächtigsten Organ, dem Sicherheitsrat, vorbehalten. Dennoch kann die Generalversammlung – wenn auch eingeschränkt – ebenfalls Einfluss auf Frieden und Sicherheit nehmen. Sie spielt zudem, damals wie heute, eine entscheidende Rolle als Agenda- und Normensetzer sowie bei der Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechtes. Um solche Ziele zu erreichen, hat die Generalversammlung bereits 1947 die Internationale Völkerrechtskommission (ILC) gegründet. In einem mehrstufigen Prozess erarbeitet die ILC Entwürfe, die Grundlagen für einen völkerrechtlichen Vertrag bilden und in der Generalversammlung oder bei einer internationalen Konferenz angenommen werden können. Beispielsweise ebnete die ILC den Weg für die Genfer Seerechtskonventionen und für das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen.

Die Generalversammlung spielt eine entscheidende Rolle als Agenda- und Normensetzer.

Das Völkerrecht ist eine überstaatliche Rechtsordnung. Pflichten und Rechte von Staaten werden untereinander geregelt. Die Durchsetzungskraft entsteht durch die möglichst hohe Beteiligung vieler Länder und basiert auf Gegenseitigkeit. Die Vereinten Nationen und mit ihnen das Herzstück, die Generalversammlung, sind sowohl ein Produkt des Völkerrechts, als auch bei der Gestaltung völkerrechtlicher Normen und deren Umsetzung beteiligt. Das moderne Völkerrecht wird dabei von der Charta der Vereinten Nationen geprägt, die in Artikel 13 die Mitgliedsstaaten aufruft, „die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen.“ Dieser Verantwortung versuchen die VN seit ihrer Gründung 1945 nachzukommen.

Der Umgang mit globalen öffentlichen Gütern, wie beispielsweise Klima, Umwelt, Meere, internationale Gewässer, Welttraum und Cyberspace, hat durch die VN erste Regeln oder Regularien erhalten oder wurde zumindest auf internationaler Ebene auf Augenhöhe diskutiert. Zu den Resolutionen, die in den vergangenen fünf Jahren von der Generalversammlung verabschiedet wurden, zählen der Globale Pakt für Flüchtlinge und die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung. Die Agenda 2030 bildet die Grundlage für viele nationale Maßnahmen und Ziele, aber auch für weitere Abkommen, wie beispielsweise das 2015 verabschiedete Pariser Klimaabkommen (COP21). Mit Unterstützung von verabschiedeten Grundlagen der Generalversammlung sind in den vergangenen 70 Jahren Erfolge im Seerecht, Umweltvölkerrecht und insbesondere hinsichtlich der Menschenrechtspolitik erkennbar. So spielten die VN zum Beispiel nach dem Ende der Apartheid in Südafrika eine wichtige Rolle, indem sie durch die Arbeit von internationalen Strafgerichtshöfen ein deutliches Zeichen gegen Straflosigkeit von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gesetzt haben.<sup>2</sup>

Dabei bieten die Vereinten Nationen – und als Symbol und Kern die Arbeit in der Generalversammlung – eine Plattform für kleine und große, mächtige und weniger mächtige Staaten, sich auszutauschen, neue Themenschwerpunkte zu setzen und auf neue und alte Herausforderungen zu reagieren. Als einzige internationale Organisation von diesem Format besitzen die Vereinten Nationen eine umfassende politische Legitimität. Basierend auf dieser Legitimität sollten auch in Zukunft auf multilateraler Basis mit größtmöglicher Wirkung und Durchsetzungskraft Normen und Werte gebildet und entwickelt werden. Daran mitzuwirken und diese im Sinne der deutschen Außenpolitik zu beeinflussen, sollte von Berlin vorangetrieben werden. Mit dem „Uniting for Peace“-Mechanismus und mit der Arbeit des Fünften Hauptausschusses hat die Generalversammlung zudem Instrumente mit denen sie – neben dem Sicherheitsrat – auch Einfluss auf Friedenssicherung und Konfliktbefriedung nehmen kann.

Als einzige internationale Organisation von diesem Format besitzen die Vereinten Nationen eine umfassende politische Legitimität.

## Das Instrument der Notstandsresolutionen

Die VN-Charta weist zwar eindeutig dem Sicherheitsrat die Kompetenz im Bereich Frieden und Sicherheit zu, aber durch die Resolution A/RES/377 der Generalversammlung von 1950 hat diese die Möglichkeit, im Fall einer Blockade des Sicherheitsrates Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens – inklusive des Einsatzes von Waffengewalt – zu empfehlen. Dieser „Uniting for Peace“-Mechanismus geht auf die Situation während des Koreakriegs 1950 zurück, als der Sicherheitsrat durch ein Veto der Sowjetunion blockiert war. Auf Bestreben der USA wurde die Generalversammlung eingeschaltet, damit die VN – trotz Blockade des Sicherheitsrates – sicherheitspolitisch handlungsfähig bleiben konnten. Die Resolution besagt, dass in allen Fällen, in denen ein Bruch des Friedens droht und der Sicherheitsrat durch mangelnde Zustimmung der Ständigen Mitglieder nicht handlungsfähig ist, die Generalversammlung aktiv werden kann. In diesen Fällen kann mit der Mehrheit der Stimmen des Sicherheitsrates oder der Mehrheit der Generalversammlung innerhalb von 24 Stunden eine Notstandssondertagung einberufen werden. Ziel ist es, Empfehlungen für den Sicherheitsrat zur Wiederherstellung bzw. Wahrung des Friedens zu erarbeiten – für militärische Zwangsmaßnahmen ist dann allerdings eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung notwendig.

Ist der Sicherheitsrat blockiert, kann die Generalversammlung Empfehlungen aussprechen.

Die Empfehlungen der Generalversammlung sind im Gegensatz zu Resolutionen des Sicherheitsrates nicht völkerrechtlich bindend und der Mechanismus wurde bisher nur selten – ca. zehnmal zwischen 1950 und 2018 – angewandt.<sup>3</sup> Somit ist die Wirksamkeit der Generalversammlung, durch die Resolution A/RES/377 Einfluss auf Frieden und Sicherheit zu nehmen, zwar sehr eingeschränkt, dennoch kann der Mechanismus ein politisches Signal senden,



indem das wichtigste repräsentative Organ der Vereinten Nationen mit 193 Mitgliedern Empfehlungen an den Sicherheitsrat ausspricht und zeigt, dass das Weltgremium dem Bruch des Friedens nicht tatenlos zusieht.

## Der Fünfte Hauptausschuss – Einfluss durch das Budget

Die Generalversammlung besitzt sechs Hauptausschüsse. Zur wichtigsten Aufgabe des Fünften Ausschusses, des Verwaltungs- und Haushaltsausschusses, gehört die Verhandlung über das Budget der Organisation. Im Vergleich zu den restlichen Beschlüssen der Generalversammlung sind die Beschlüsse zu Haushaltsfragen völkerrechtlich verbindlich. Durch die Verhandlungen zum Haushalt der VN-Friedensmissionen können die Mitgliedsstaaten konkret Einfluss auf die Ausgestaltung der Missionen – und somit auf Sicherheit und Frieden – nehmen. Um einen möglichst großen Einfluss auf das Budget zu haben, gilt es für die Mitgliedsstaaten, sich abzustimmen und multilateral zu handeln.

Ein Kernprinzip der Arbeit des Fünften Ausschusses ist die Tradition des Konsenses – also die Vermeidung einer Abstimmung und somit die Zustimmung aller 193 Mitgliedsstaaten. Mit wenigen Ausnahmen findet diese Tradition auch heute noch Anwendung. Dies verdeutlicht sehr anschaulich, dass multilaterale Koordination – auch mit 193 Staaten – sehr wohl funktionieren kann. Der Grund dafür liegt im Haushaltsverfahren und in den Regelungen selbst: es gilt, zwei Interessen auszubalancieren. Die WEOG (Western, European and Others Group), bestehend aus der EU, CANZ (Kanada, Australien und Neuseeland), den USA, Korea, Japan und Israel, die den größten Teil des Budgets zahlen, haben ein großes Interesse, den zu zahlenden Gesamtbetrag nicht zu hoch anzusetzen. Ihnen gegenüber stehen die G77+China (bestehend aus 134 Ländern), die zu den größten Truppenstellern der Friedensmissionen gehören, auf deren Boden die Missionen in der Regel stattfinden und die über eine Mehrheit der Stimmen in der Generalversammlung verfügen. Allerdings lassen sich auch hier neue Entwicklungen und Tendenzen ausmachen und China, das durch seinen wirtschaftlichen Aufstieg auch einen höheren Anteil am Budget tragen muss, positioniert sich häufiger konträr zu den G77.

Damit Deutschland am Prozess bestmöglich mitwirken und seiner Stimme größtmögliches Gewicht verschaffen kann, ist es für Berlin entscheidend, sich zu koordinieren und multilateral zu handeln. Zunächst gilt das für alle Mitgliedsstaaten der EU. Insbesondere seit die EU im Jahr 2011 einen erweiterten Beobachterstatus in der Generalversammlung erhalten hat, spielt hier die EU-Delegation bei den VN eine wichtige Koordinierungs- und Moderationsrolle für die EU-Mitgliedsstaaten. Anschließend erfolgt im Idealfall eine „einheitliche Front“ mit anderen WEOG-Staaten. Jedoch vertreten die USA und Japan oft ausschließlich eigene Interessen. Die anderen Regionalgruppen sind die erwähnten G77 (+ China, falls das Land sich an ihre Position anpasst), die nach dem gleichen Prinzip vorgehen und zunächst in Untergruppen verhandeln, um dann gemeinsam in den Sitzungen auftreten zu können. Nur in diesem multilateralen Format können sich die 193 Mitgliedsstaaten – meist einstimmig – einigen.

Über das Budget der Friedensmissionen ist es den Mitgliedsstaaten letztendlich möglich, Einfluss auf den Sicherheitsrat auszuüben. Während der Sicherheitsrat über das Mandat, die maximale Truppengröße sowie den Beginn und das Ende einer Friedensmission entscheidet, wird in den Resolutionen des Fünften Komitees durch das Budget durchaus Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung einer Mission, zum Beispiel durch die Schaffung bestimmter Positionen, genommen. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden insgesamt 54 Friedensmissionen von den VN entsandt. Über den Erfolg dieser Missionen gibt es geteilte Meinungen. Dies liegt beispielsweise an der Definition und Messung der „Erfolgskriterien“ oder der Unterschei-

Wichtigste Aufgabe des Fünften Ausschusses ist die Budgetverhandlung.

---

Damit Deutschland am Prozess bestmöglich mitwirken und seiner Stimme größtmögliches Gewicht verschaffen kann, ist es für Berlin entscheidend, sich zu koordinieren und multilateral zu handeln.

---

Über das Budget der Friedensmissionen ist es den Mitgliedsstaaten letztendlich möglich Einfluss auf den Sicherheitsrat auszuüben.

---

derung von kurz- und langfristigen Auswirkungen der Intervention. Dadurch gibt es erfolgreiche Missionen in Ländern wie Namibia und gescheiterte wie in Somalia. Dennoch können sie einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von Frieden und Sicherheit in vielen Regionen der Welt leisten.<sup>4</sup> Zudem darf nicht vergessen werden, dass die aktuellen 14 Friedensmissionen nur 0,5 Prozent der Militärausgaben weltweit ausmachen und damit vergleichsweise „kostengünstig“ sind.<sup>5</sup>

## Den Beitrag der Generalversammlung anerkennen

Auch in diesem Jahr wird die Kritik an den VN insbesondere zur High-Level Week der Generaldebatte in New York wieder lautstark anklingen. Diese ist in Teilen berechtigt und es sollte dringend darüber nachgedacht werden, wie die VN effektiver werden können. Deutschland sollte sich deshalb konstruktiv in die von VN-Generalsekretär António Guterres angestoßenen Reformbestrebungen zur institutionellen Neuausrichtung im Bereich Frieden und Sicherheit einbringen.

Nichtsdestotrotz leistet die Generalversammlung heute schon wichtige Impulse, insbesondere im Bereich der Agenda- und Normensetzung sowie bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des Völkerrechts und übt so Einfluss auf Frieden und Sicherheit in der Welt aus. Das nicht anzuerkennen bzw. ständig kleinzureden in einer Zeit, in der multilaterale Strukturen zunehmend in Frage gestellt und völkerrechtliche Regeln gebrochen werden, kann nicht im Interesse der deutschen Außenpolitik sein, die vom Funktionieren der regelbasierten multilateralen Ordnung erheblich profitiert.

- 1 Olaf Wientzek: Der Abgesang auf die multilaterale Weltordnung ist verfrüht, Neue Züricher Zeitung, 12.09.2019, <https://www.nzz.ch/meinung/der-abgesang-auf-die-multilaterale-weltordnung-ist-verfrueht-ld.1506147> (zuletzt abgerufen am 16.09.2019).
- 2 Magdalena Jetschgo: Die Vereinten Nationen UNbezahlbar? Warum wir uns die UNO leisten müssen, KAS Büro New York Einblicke, Juni 2018, [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_52989\\_1.pdf/38b89fe0-e910-d770-a39b-aa41585ff4ac?version=1.0&t=1539647231600](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_52989_1.pdf/38b89fe0-e910-d770-a39b-aa41585ff4ac?version=1.0&t=1539647231600) (zuletzt abgerufen am 17.09.2019).
- 3 Dag Hammarskjöld Library, <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency> (zuletzt abgerufen am 09.09.2019).
- 4 Duane Bratt (1996): Assessing the success of UN peacekeeping operations. *International Peacekeeping*, 3(4), 64–81.
- 5 United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en> (zuletzt abgerufen am 17.09.2019).

## Impressum

### Die Autoren

**Jakob Landwehr** ist Mitarbeiter an der Professur Internationale Politik an der Technischen Universität Chemnitz. Er promoviert in Friedens- und Konfliktforschung und ist Mitglied im internationalen Promotionskolleg „Sicherheit und Entwicklung im 21. Jahrhundert“ der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Daniela Braun** ist Referentin für Außen- und Sicherheitspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie promoviert im Fachbereich Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und ist Mitglied im internationalen Promotionskolleg „Sicherheit und Entwicklung im 21. Jahrhundert“ der Konrad-Adenauer-Stiftung.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

#### Daniela Braun

Referentin Außen- und Sicherheitspolitik  
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
T: +49 30 / 26 996-3399  
[daniela.braun@kas.de](mailto:daniela.braun@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2019, Berlin  
Gestaltung & Satz: yellow too Pasiek Horntrich GbR  
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin gedruckt.  
Printed in Germany.  
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-600-7



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>)

Bildvermerk Titelseite  
©shutterstock/Drop of Light, Alexandros Michailidis (Flagge)