



Multilateralismus

# Die Relevanz der Vereinten Nationen in einer neuen Ära globaler Spannungen

Andrea Ellen Ostheimer

Die graduelle Erosion des Fundaments liberal-demokratischer Werte sowie die zunehmende Konfrontation wichtiger, mit Vetomacht ausgestatteter Staaten fordern die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen heraus. Der Konflikt USA-China führt in vielen Fällen zu einer Paralyse der VN-Diplomatie. Obgleich die COVID-19-Pandemie die Relevanz der Vereinten Nationen erneut unterstrichen hat, wird es 75 Jahre nach deren Gründung unabdingbar, die Frage zu stellen, wie globale Führung aussehen sollte, und den politischen Willen der Mitglieder zur Zusammenarbeit einzufordern.

---

### **Der Geist von San Francisco**

Am 26. Juni 1945 unterzeichneten die Gründerväter die Charta der Vereinten Nationen in San Francisco. Nach Unterzeichnung von 50 Staaten trat die Charta am 24. Oktober 1945 in Kraft. Der Geist von San Francisco war vor allem von dem Bewusstsein getragen, dass nach zwei verheerenden Weltkriegen eine Friedensarchitektur unabdingbar sei. US-Präsident Franklin D. Roosevelt war eine der treibenden Kräfte bei der Ausarbeitung der Charta. Roosevelt war davon überzeugt, dass eine Abkehr vom Nullsummenspiel in den internationalen Beziehungen und der Aufbau eines Netzes kollektiver Sicherheit notwendig seien.

Die mit der Charta etablierten Normen regelten nicht nur das Zusammenspiel staatlicher Akteure, sie schafften zugleich Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit. Es wurden Institutionen geschaffen, die eine Kooperation zwischen Staaten zur Förderung des Gemeinwohls ermöglichen sollten. Die Grundannahme dabei war, dass sich Staaten als gleichberechtigte Partner begegnen – gemeinsam danach strebend, die in der Präambel der Charta festgelegten Ziele zu erreichen.<sup>1</sup>

Die Worte von US-Präsident Harry S. Truman in seiner Rede in der Abschlussitzung der VN-Konferenz in San Francisco brachten die Vorbedingungen für einen funktionierenden Multilateralismus und eine funktionierende VN auf den Punkt:

„We all have to recognize – no matter how great our strength – that we must deny ourselves the license to do always as we please. No one nation, no regional group, can or should expect any special privilege which harms any other nation. If any nation would keep security for itself, it must be ready and willing to share security with all. That is the price which each nation will have to pay for world peace. Unless we are all willing to pay that price, no organization for world peace can accomplish its purpose. And what a reasonable price that is!“<sup>2</sup>

### **Die Vereinten Nationen im Kontext einer neuen Ära globaler Spannungen**

Der Nachkriegsfokus auf eine Internationalisierung der liberalen Werteordnung als Prinzip des Multilateralismus schwimmt seit einigen Jahren zunehmend. Dies ist zum einen dadurch bedingt, dass Chinas Einfluss in den VN angewachsen ist und es dem Land gelingt, in der Gruppe der G77<sup>3</sup> zahlreiche Verbündete insbesondere bei der Limitierung der Menschenrechtsagenda zu finden. Zum anderen eröffnet der Rückzug der USA aus den Vereinten Nationen ein Vakuum, welches durch ein stärkeres Engagement Chinas ausgefüllt wird. Dieses Phänomen zeigte sich sowohl bei der Reduzierung der finanziellen Beiträge der USA zu den VN-Friedensmissionen als auch beim Rückzug der USA aus dem VN-Menschenrechtsrat sowie zuletzt bei der Einstellung der finanziellen Unterstützung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und dem darauffolgenden Austritt der USA aus dieser spezialisierten VN-Agentur.

Die Rolle der USA war nicht nur bei der Etablierung der Vereinten Nationen entscheidend. Der Erfolg der liberalen Werteordnung als Fundament des Multilateralismus hing auch von der Akzeptanz des Normgefüges durch die USA ab. In dem Moment, in dem die USA begannen, sich von den gesetzten Standards zu lösen – oder wie im Falle des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) sich gar nicht erst einem solchen unterzuordnen –, begann ein Erosionsprozess.

Man muss nicht unbedingt den Ansatz des amerikanischen Politikwissenschaftlers Robert Kagan teilen, der die liberale Weltordnung eher als Aberration der Geschichte sieht. Allerdings stellt er die berechnete Frage nach dem, was wir tun, um die Zentrifugalkräfte und die Auflösung der liberalen Ordnung aufzuhalten.<sup>4</sup>

Neben dieser graduellen Erosion des Fundaments liberal-demokratischer Werte ist es vor allem die zunehmende Konfrontation wichtiger, mit Vetomacht im Sicherheitsrat ausgestatteter Staaten, die den Multilateralismus herausfordert. Der Konflikt USA-China, der sich schon lange vor der COVID-19-Pandemie nicht nur auf Handelsfragen beschränkte, führt in vielen Fällen zu einer Paralyse der VN-Diplomatie. Das jüngste Beispiel ist das Unvermögen des VN-Sicherheitsrats über Monate hinweg, eine Resolution im Kontext von COVID-19 zu verabschieden und die Forderung des Generalsekretärs nach einer globalen Waffenruhe zur Bekämpfung der Pandemie zu unterstützen.<sup>5</sup>

**Werden die VN als Plattform zur Durchsetzung eigener Interessen gesehen, sind sie nicht fit für die ihnen von den Gründervätern zugedachten Aufgaben.**

Die Adressierung global bestehender Bedrohungen, seien es Pandemien, der Klimawandel, der internationale Terrorismus, Organisierte Kriminalität oder auch die nukleare Proliferation, wird aktuell durch

Nationalismen, Populismus, Isolationismus und die Abwesenheit kollektiver Solidarität verhindert. In diesem Zusammenhang wird vor allem Kritik an den Vereinten Nationen und am Sicherheitsrat laut, denen man Versagen vorwirft. Allerdings ist



ein solches primär auf die Attitüde der Mitgliedstaaten und hier vor allem der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat, der P5 (*permanent five*), zurückzuführen. Wenn die Vereinten Nationen nur als Plattform zur Durchsetzung eigener Interessen

und weniger als Forum zur gemeinsamen Adressierung globaler Herausforderungen gesehen werden, sind sie in der Tat nicht *fit for purpose* und vor allem nicht für jene Aufgaben, die ihnen von den Gründervätern zgedacht wurden.



Virtuelle Diplomatie: Die Institution VN kann zwar beraten und Initiativen ergreifen, aber die politische Entscheidungsgewalt liegt bei den Mitgliedstaaten. Quelle: © Michael Kappeler, Reuters.

## Die in der VN-Charta verankerten Ziele und Prinzipien

Auch 75 Jahre nach ihrer Etablierung stellt die VN-Charta einen wichtigen Eckpfeiler der regelbasierten Weltordnung dar. Ihre Wirksamkeit damals wie heute ist allerdings an eine Selbstverpflichtung der Staaten zum Grundsatz *pacta sunt servanda* gebunden. Die Institution VN kann zwar beraten und Initiativen ergreifen, aber die politische Entscheidungsgewalt liegt bei den Mitgliedstaaten.

In der Wahrnehmung der Vereinten Nationen wird oft übersehen, dass es sich hier nicht nur um eine multilaterale und intergouvernementale Institution handelt. Die VN sind eigenständiger, aber nicht gänzlich unabhängiger Akteur und Bühne für die Mitgliedstaaten zugleich. Vorausgesetzt, dass der politische Wille der Mitgliedstaaten vorliegt, können die Vereinten Nationen als normsetzende Instanz agieren. Sie sind aber gleichzeitig und in vielen Fällen Durchführungsorganisation mit operativem Mandat.

Dieser Hybridcharakter und das sich daraus ergebende Spannungsfeld schränken oftmals nicht nur die Handlungsfähigkeit, sondern auch die Effizienz ein. Denn selbst in jenen Fällen, in denen die VN als eigenständiger Akteur wahrgenommen werden, bleiben sie von der Handlungsbereitschaft und Unterstützung durch Mitgliedstaaten abhängig. Ein Fehlverhalten von Blauhelmsoldaten im Einsatz kann nicht von den Vereinten Nationen, sondern muss von dem diese Soldaten stellenden Staat geahndet werden.

Der entwicklungspolitische Wirkungsradius von VN-Agenturen und Unterorganisationen in den Einsatzländern ist angesichts von Budgetstrukturen mit geringer Kern- und vor allem projektgebundener Finanzierung von den Prioritäten der Geber abhängig.<sup>6</sup>

„[...] unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen [...] zu bekräftigen“<sup>7</sup>

Die VN-Charta legte 1945 in der Präambel den Grundstein für die spätere Allgemeine Erklärung

der Menschenrechte (1948) und das Corpus der sich daraus ableitenden Konventionen und Protokolle. Obgleich die VN durch ihre Institutionen über die Jahrzehnte einen maßgeblichen Beitrag zur Etablierung des internationalen Menschenrechtssystems leisteten, bewegen sie sich doch immer in einem Spannungsverhältnis, das sich aus Art. 2 Abs. 1 und 7 sowie der darin enthaltenen Souveränität der Staaten und dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ergibt.

Die Dynamiken im Menschenrechtsrat in Genf dokumentieren die aktuellen Verschiebungen von Macht- und Einflussphären zugunsten Chinas<sup>8</sup> und die nach wie vor vorhandene Blocksolidarität innerhalb der G77. Es wird dabei aber auch deutlich, dass etablierte Praktiken und Traditionen in einer Zeit, in der die liberale Werteordnung unter Druck steht, dringend reformbedürftig sind. So konnte im vergangenen Herbst bei den Neuwahlen zum Menschenrechtsrat eine erneute Mitgliedschaft des Maduro-Regimes Venezuelas nicht verhindert werden, da die Gruppe der Staaten in Lateinamerika und der Karibik (GRULAC), eingebürgerten Traditionen des Einvernehmens folgend, dem Wunsch Venezuelas und Brasiliens entsprach und beide Staaten nominierte.

**Es bleibt der Kritikpunkt, dass die VN oftmals nur leise Menschenrechtsverletzungen anprangern, um nicht den Zugang für Entwicklungsprojekte zu gefährden.**

Trotz der politischen Deklarationen der Lima-Gruppe<sup>9</sup> zugunsten der venezolanischen Opposition hatte niemand innerhalb der GRULAC die Legitimität und Glaubwürdigkeit des Maduro-Regimes beim Schutz der Menschenrechte infrage gestellt. Erst die massiven Proteste von Seiten der Zivilgesellschaft, die auf die Menschenrechtsverletzungen des Maduro-Regimes verwiesen, bewegten Costa Rica zu einer Gegenkandidatur.



Als Friedensmission vor Ort: Über die Jahre konnte der Schutz der Menschenrechte in zahlreichen VN-Mandaten festgeschrieben werden. [Quelle: © Ali Hashisho, Reuters.](#)

Da Costa Rica vor der Wahl nur eine Woche für Lobbyarbeit blieb, gelang es Venezuela am Ende dennoch, seine Mitgliedschaft im VN-Menschenrechtsrat zu erneuern.

Um die eigene Menschenrechtsarbeit zu stärken, führte Generalsekretär Ban Ki-moon 2013 die Initiative Human Rights up Front ein. Diese sollte auch die auf der operativen Ebene bestehenden Silos innerhalb der VN-Administration (Frieden und Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklung) aufbrechen. Die Bilanz ist bislang durchwachsen. Es bleibt vor allem der Kritikpunkt, dass die Vereinten Nationen im Kontext der zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen notwendigen Interessenabwägungen oftmals nur mit leiser Stimme

Menschenrechtsverletzungen anprangern, um nicht den Zugang für humanitäre Hilfe oder die Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Regierung für Entwicklungsprojekte zu gefährden.<sup>10</sup>

Letztlich befinden sich VN-Diplomaten in einem konstanten Dilemma. Auf der einen Seite ist ihr Auftrag, für eine Achtung der Menschenrechte einzutreten. Auf der anderen Seite müssen sie den diplomatischen Dialog auch mit autokratischen Regimes pflegen.

In Fällen wie dem Syrien- oder Libyenkonflikt fehlt neben den kontinuierlichen humanitären Appellen eine politische Stimme der VN. Allerdings würde eine solche Optionen der

Mediation verschließen, da den VN-Akteuren schnell Parteilichkeit unterstellt würde.

In einer solchen Zwickmühle können die VN letztlich nur verlieren und die eigene Position vor allem in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit schwächen.

Generalsekretär Guterres, der zu einer Zeit sein Amt antrat, in der auch die US-Regierung begann, den Schutz der Menschenrechte nicht als oberste Priorität zu definieren, wird selbst von ehemaligen Mitarbeitern vorgeworfen, dass er zu ehrerbietig gegenüber jenen Staaten aufträte, die ihre Macht ausspielten und Menschenrechte mit den Füßen träten. So wird der ehemalige Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Zeid Raad al-Hussein, mit den Worten zitiert: „I’m sure the secretary-general has convinced himself that he is acting prudently. [But] I think future historians won’t interpret it as prudence but will interpret it as weakness.“<sup>11</sup>

Der Nexus Menschenrechte und Sicherheit wird im Kontext der jüngsten geopolitischen Machtverschiebungen immer schwieriger. Ursprünglich sah man zunächst den Schutz der Menschenrechte nicht als Teil des Mandats des Sicherheitsrats. Mit veränderten Konfliktlagen, die primär innerstaatlicher Natur sind und oftmals Menschenrechtsverletzungen beinhalten bzw. solche dem Konflikt vorausgingen, wurde der Schutz der Menschenrechte zunehmend auch Thema im Sicherheitsrat. Berichterstattungen durch den Hohen Kommissar für Menschenrechte zur Lage in Nordkorea, Burundi oder auch Südsudan sind mittlerweile an der Tagesordnung. Auch die VN-Sonderberichtersteller sind eine wichtige Informationsquelle für die Mitglieder des Sicherheitsrats. Allerdings ist es oftmals nur möglich, Menschenrechtsthemen im Arria-Format<sup>12</sup>, d. h. inoffiziell, zu diskutieren.

Insbesondere seit Konflikte wie in Syrien, Jemen oder Libyen mit externer Unterstützung geführt werden, werden Versuche, Menschenrechtsverletzungen auf die Tagesordnung zu

bringen, durch Staaten wie Russland torpediert.<sup>13</sup> Unterstützung kommt dabei oftmals von Staaten, deren eigene Menschenrechtsbilanz unzureichend ist und/oder die das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sowie die staatliche Souveränität als sakrosankt betrachten.

Über die Jahre konnte der Schutz der Menschenrechte in zahlreichen Mandaten von VN-Friedensmissionen festgeschrieben werden. Allerdings ist bei den aktuellen Diskussionen zur Ausgestaltung von Mandaten sowohl im Sicherheitsrat als auch im fünften Komitee (Haushaltskomitee)<sup>14</sup> feststellbar, dass Russland und China ihren Einfluss geltend machen,<sup>15</sup> um entweder die Überwachung der Menschenrechtslage zu streichen oder die Finanzierung so zu kürzen, dass diese Komponenten kaum noch sinnvoll umgesetzt werden können.

„[...] den Weltfrieden und die Internationale Sicherheit zu wahren“<sup>16</sup>

Übergeordnetes Ziel der Vereinten Nationen bei Gründung war die Wahrung von Frieden und Sicherheit. Art. 1 der Charta sowie die Kapitel VI und VII stellen die Friedenssicherung und die Herstellung von Frieden und Sicherheit in den Mittelpunkt. Mit diesem prononcierten Fokus einher geht auch, dass Erfolge der Vereinten Nationen und ihre Relevanz vor allem in diesem Bereich bewertet werden.

### **Immer komplexer werdende Mandate und eine nachlässige Zahlungsmoral unter den Mitgliedstaaten führen immer wieder zu Finanzierungsproblemen bei den Friedensmissionen.**

Angesichts der aktuellen komplexen Krisen und der geringen Fortschritte bei ihrer Bewältigung fällt die Bilanz für die VN oftmals negativ aus. In

der Vergangenheit waren es vor allem das Versagen der VN in Ruanda und in Bosnien-Herzegowina oder das unilaterale Handeln der USA im Irak angesichts eines blockierten Sicherheitsrats, welche die Relevanz der VN infrage stellten. Heute sind es die Krisenherde Syrien, Jemen und Libyen, in denen aufgrund der Machtkonstellationen im Sicherheitsrat die VN im Bereich der Friedenssicherung nur bedingt tätig werden können.

Bei der Kritik an den Vereinten Nationen wird indes häufig übersehen, dass während des Kalten Kriegs der Sicherheitsrat oftmals wie heute paralytisch gewesen ist, dass aber trotzdem die Ausweitung regionaler Krisen zu einem Flächenbrand verhindert werden konnte. Friedensprozesse in Guatemala und El Salvador oder auch in Angola und Mosambik konnten zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht und in den vergangenen Jahren Friedensmissionen in Ländern wie Liberia (2003 bis 2018), Sierra Leone (1999 bis 2006) und Côte d'Ivoire (2004 bis 2017) erfolgreich beendet werden – um nur einige Beispiele zu nennen.

Aktuell unterhalten die Vereinten Nationen 13 Missionen und haben über 110.000 Blauhelme im Einsatz. Die Finanzierung der Friedensmissionen gestaltet sich zunehmend schwieriger. Zwar haben die USA, als größter Geber für VN-Friedensmissionen, ihre Beiträge nicht, wie von Präsident Trump bei Amtsantritt angekündigt, massiv gekürzt. Aufgrund eines 1995 eingeführten Limits des Kongresses von 25 Prozent erfüllen die USA allerdings seit 2017 nicht mehr die Höhe ihrer Pflichtbeiträge, die von VN-Seite auf 27,89 Prozent festgelegt sind. Damit ergeben sich alleine durch die Rückstände der USA jährlich im Bereich der Friedensmissionen Finanzierungslücken in Höhe von 200 Millionen US-Dollar.<sup>17</sup> Immer komplexer werdende Mandate und eine nachlässige Zahlungsmoral unter den Mitgliedstaaten führen immer wieder zu Finanzierungsproblemen bei den Friedensmissionen.

Neben dem Problem der Finanzierung der Blauhelmeinsätze stellt sich angesichts der zunehmend asymmetrischen Konflikte und notwendigen

Antiterrorkapazitäten die Frage nach den Kapazitäten der zur Verfügung gestellten Truppen. In sieben Einsatzgebieten von Friedensmissionen besteht eine Bedrohungslage durch gewaltsamen Extremismus und Terrorismus. Allerdings besteht weder auf der politischen Ebene im VN-Hauptquartier in New York ein strategischer Ansatz noch gibt es missionspezifische Konzepte für diese Herausforderungen.<sup>18</sup> In dem aktuell wohl größten Operationsgebiet im Sahel sind es vor allem die französische Mission Barkhane sowie stationierte US-Truppen, die Antiterroroperationen ausführen. Von Seiten der VN-Mission MINUSMA wird neben dem versuchten Schutz der Zivilbevölkerung in Mali vor allem logistische Unterstützung für die Regionalallianz der G5-Sahel geleistet (Versorgungsleistungen wie auch medizinische Evakuierungskapazitäten).

Oftmals sind Blauhelmeinsätze von Defiziten behaftet – die Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung trotz des Mandats unter Kapitel VII der Charta, fehlendes Material, Veränderungen des Mandats und ein Fokus auf den Schutz der Zivilbevölkerung ohne entsprechende logistische, finanzielle und personelle Anpassungen. Diese Defizite wurden vor allem bei der VN-Mission im Südsudan (UNMISS) nach dem Wiederaufkommen der Auseinandersetzungen zwischen Präsident Salva Kir und seinem Herausforderer, Opponenten und Vize-Präsidenten Riek Machar Ende 2013 deutlich.

### **Obgleich der Sicherheitsrat einen breiten Instrumentenkasten zur Verfügung hat, führen politische Dynamiken häufig zur Überladung und Inkonsistenz von Mandaten.**

---

Um diese zum Teil strukturellen Probleme anzugehen, die detailliert in einer von General Dos Santos Cruz vorgelegten Evaluierung dokumentiert wurden,<sup>19</sup> legte Generalsekretär Guterres im März 2018 die Reforminitiative Action for Peace-keeping





(A4P) auf. Diese sieht im Rahmen der acht Säulen sowohl den Bereich der Leistungsbewertung und Rechenschaftspflicht als auch einen Verhaltenskodex vor. Letzterer konzentriert sich nicht nur auf die Ahndung von Fehlverhalten (in der Vergangenheit ist es immer wieder zu Missbrauchsfällen durch Blauhelme gekommen), sondern beinhaltet auch die Umsetzung der Human Rights Due Diligence Policy wie auch der Umweltstrategie für Friedensmissionen.<sup>20</sup>

*Peacekeeping*-Reformen sind seit Langem ein Thema und die Ausgestaltung der Mandate ist eines der Elemente mit Reformbedarf. Bereits vor 20 Jahren hielten die Experten des Brahimi-Reports in ihrer Untersuchung der bestehenden Defizite in Friedensmissionen fest, dass Blauhelmeinsätze Teil einer politischen Konfliktlösung, aber nicht deren Alternative sein sollten.<sup>21</sup> Auch der spätere HIPPO-Report<sup>22</sup> unterstrich das Primat der Politik und die Bedeutung politischer



Für Frieden und Sicherheit: Sicherlich können die Vereinten Nationen nicht alle Konflikte lösen – doch gibt es immer wieder Möglichkeiten, die eigene Relevanz unter Beweis zu stellen. Quelle: © Eduardo Munoz, Reuters.

überladen und zum Teil inkonsistent werden.<sup>24</sup> Insbesondere in Fällen, wo es keine klare politische Konfliktlösungsstrategie gibt, besteht die Gefahr, dass Mandate unklar formuliert werden und diese eine schlechte Basis für die Mission darstellen, um den Erwartungen insbesondere der lokalen Bevölkerungen gerecht zu werden.

#### *Politische Hürden im Sicherheitsrat*

Trotz der politischen Dynamiken im Sicherheitsrat gelang es in der Vergangenheit fast immer, die Mandatsverlängerungen für VN-Friedensmissionen ohne größere Probleme auf den Weg zu bringen. Doch auch dies ändert sich angesichts der geopolitischen Machtverschiebungen und Spannungen. Die *technical roll-overs*, bei denen das bestehende Mandat ohne Änderungen für einen begrenzten Zeitraum fortgeschrieben wird, häufen sich. Bereits im März 2019 kam es im Falle des Mandats der politischen Mission in Afghanistan (UNAMA) zu einer solchen Fortschreibung, da man sich im Sicherheitsrat nicht auf eine Formulierung zu regionaler Kooperation einigen konnte. Von chinesischer Seite war bereits in vorherigen Resolutionen und im UNAMA-Mandat ein Verweis auf die Belt-and-Road-Initiative eingebracht worden. Im März 2019 wurde dies dann erstmals von US-Seite als inakzeptabel zurückgewiesen. Bei der dann im September 2019 anstehenden erneuten Mandatsverlängerung UNAMAs konnte man sich schließlich unter deutscher Verhandlungsführung auf einen Kompromiss einigen.

Konfliktlösungsansätze beim Design von Friedensmissionen. Und obgleich der Sicherheitsrat einen breiten Instrumentenkasten (politische Erklärungen, Besuchsmissionen und der direkte Austausch mit Konfliktparteien, Androhung oder Anwendung von Sanktionen) zur Verfügung hat, wird nicht immer hinreichend und oft auch nicht strategisch davon Gebrauch gemacht.<sup>23</sup> Stattdessen führen die politischen Dynamiken und die Suche nach Kompromissen in der Praxis häufig dazu, dass Mandate

**Nur wenige Generalsekretäre haben bisher die Möglichkeit angenommen, über die Rolle des Chefdiplomaten hinauszugehen und ein aktives Krisenmanagement zu verfolgen.**

---

Die abnehmende Kompromissbereitschaft der USA, das Ignorieren bereits einmal verhandelter und zur Norm gewordener Sachverhalte durch die Trump-Regierung erschweren oder schlimmstenfalls blockieren die Arbeit des Sicherheitsrats. Jüngst war es vor allem die Ablehnung der USA, in einer Sicherheitsrats-Resolution zur COVID-19-Pandemie einen Verweis auf die Rolle und Bedeutung der Weltgesundheitsorganisation einzubringen. In den vorangegangenen Monaten waren es vor allem Verweise auf die Belt-and-Road-Initiative, die von amerikanischer Seite abgelehnt wurden und zur Konfrontation mit China führten. Die Betonung des Rechts auf reproduktive Gesundheit in Resolutionen, die gerade für missbrauchte Frauen in Konfliktregionen von Bedeutung sind, wird ebenso von der amerikanischen Regierung abgelehnt und hätte fast eine Resolution zu *Women, Peace and Security* während der deutschen Sicherheitsratspräsidentschaft im April 2019 scheitern lassen. Kontroverse Diskussionen entstehen regelmäßig bei der Adressierung des Nexus Klimawandel und Sicherheit, bei der Festschreibung des Schutzes von Menschenrechten in Resolutionen des Sicherheitsrats wie auch beim Thema Sanktionen.

Angesichts dieser Konfliktlinien, die sich zunehmend verhärten, ist es eher erstaunlich, wie viele Konfliktbereiche letztlich doch noch vom Sicherheitsrat adressiert werden können. Dies ist sicherlich auch auf das Engagement der sogenannten Elected 10 (E10), der auf zwei Jahre gewählten, nichtständigen Mitglieder, zurückzuführen. Unter deren Einfluss hat vor allem die thematische Breite der Diskussionen zugenommen.

Die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats sind ein wichtiger Bereich des Einflusses für nichtständige Ratsmitglieder und es wäre wünschenswert, dass diese den in vorherigen Jahren verlorenen Einfluss an Gestaltungsmöglichkeiten wieder zurückerobern. Die Agenda für den jeweiligen Monat war früher die ausschließliche Prerogative der jeweiligen Präsidentschaft. Heute kann es da durchaus schon zu einer Intervention eines P5-Mitglieds kommen.<sup>25</sup> Mit dem fast exklusiv für sich reklamierten Recht der P3 (USA, Frankreich, Großbritannien), die Federführung (*penholdership*)<sup>26</sup> für

die diversen Themenbereiche zu beanspruchen, werden Gestaltungsmöglichkeiten der E10, aber auch die Effizienz des Rates beschnitten.<sup>27</sup>

### *Generalsekretär und Generalversammlung im Einsatz für Frieden und Sicherheit*

Sicherlich können die Vereinten Nationen nicht alle Konflikte lösen. Und sicherlich werden die Blockaden des Sicherheitsrats mittelfristig andauern. Doch gibt es immer wieder Möglichkeiten, die eigene Relevanz unter Beweis zu stellen. Dies erfordert jedoch auch auf Seiten des Generalsekretärs eine proaktive Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsrat, wie ihm dies in Art. 99 der Charta zugestanden wird: „The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security.“

Artikel 99 der Charta ermöglicht es dem Generalsekretär, über die Rolle des Chefdiplomaten hinauszugehen und als politischer Akteur zu agieren. Nur wenige Generalsekretäre haben diese Möglichkeit für sich in der Vergangenheit angenommen und ein aktives Krisenmanagement verfolgt.<sup>28</sup> Der jüngst verstorbene Javier Pérez de Cuéllar war sicherlich jemand, der Optionen, die sich eröffneten, zu nutzen verstand.<sup>29</sup> Er bezog sich explizit auf Art. 99, als er die Lage im Libanon 1989 auf die Agenda des Sicherheitsrats brachte. Auch seine Vorgänger Dag Hammarskjöld (Kongokrise 1960) und Kurt Waldheim (Besetzung der US-Botschaft in Teheran 1979) machten von Art. 99 Gebrauch.<sup>30</sup>

Generalsekretär António Guterres wandte sich nach dem gewaltsamen Vorgehen des burmesischen Militärs gegen die Arakan Rohingya Salvation Army und der Flucht von über 745.000 Rohingya nach Bangladesch offiziell in einem Schreiben (S/2017/753) an den Sicherheitsrat (ohne allerdings Bezug auf Art. 99 zu nehmen). In der Folge beschäftigte sich der Sicherheitsrat erstmals mit der Situation, verabschiedete eine Erklärung des Vorsitzenden im November 2017, unternahm aber keine weiteren Schritte, da der politische Wille bei den Mitgliedern des Sicherheitsrats hierzu fehlte.<sup>31</sup>

In Fällen wie Venezuela, wo das Regime Maduro nicht nur die Opposition gewaltsam unterdrückt, sondern auch die kolumbianische Miliz ELN in ihrem Kampf gegen die kolumbianische Regierung unterstützt und die Organisierte Kriminalität in der Region auf Rückendeckung des Regimes hoffen kann, hüllte sich Generalsekretär Guterres – abgesehen von humanitären Appellen zur Versorgungslage in Venezuela und den daraus resultierenden Flüchtlingsbewegungen – bisher in Schweigen.

Zur Sicherung des Friedens schreibt die VN-Charta in Art. 11 auch der VN-Generalversammlung eine – wenn auch im Verhältnis zum Sicherheitsrat subsidiäre – Rolle zu. Allerdings wird dabei übersehen, dass die Generalversammlung nicht nur zu Zeiten des Kalten Krieges wie mit der Uniting for Peace Resolution<sup>32</sup> versuchte, eigene Akzente zu setzen. Auch die Präsidenten der Generalversammlung versuchen zunehmend, über ihre repräsentative Funktion hinaus Akzentuierungen vorzunehmen. 2011 lud der damalige Präsident der Generalversammlung, Nassir Abdulaziz al-Nasser, den Hohen Kommissar für Menschenrechte vor die Generalversammlung für eine Unterrichtung zur Menschenrechtssituation im syrischen Bürgerkrieg. Im August 2012 verurteilte die Generalversammlung die Gräueltaten der syrischen Regierung in einer weiteren Resolution. Auch die Annektierung der Krim durch Russland und das darauffolgende Referendum wurden in einer Resolution der Generalversammlung für nichtig erklärt.<sup>33</sup>

Jüngst zeigte die Generalversammlung Profil, als sie sich bereits Anfang April zur COVID-19-Pandemie äußerte und sowohl Mitgliedstaaten als auch Konfliktparteien aufforderte, für die von Generalsekretär Guterres geforderte Waffenruhe einzutreten und die globale Versorgung mit Impfstoffen sicherzustellen.<sup>34</sup>

### **UN@75 – (k)ein Grund zum Feiern**

2020 und das 75-jährige Jubiläum der Vereinten Nationen sind aufgrund der eher gemischten Bilanz von Anbeginn an nicht als reine Feier mit Elogien gedacht gewesen. Generalsekretär Guterres nahm

das Jubiläum zum Anlass, einen globalen Dialog mit den Bürgern zu den Herausforderungen der Zukunft und der Rolle der Vereinten Nationen zu führen.<sup>35</sup>

Parallel dazu verhandelten die Mitgliedstaaten eine Resolution, die vor allem ein Bekenntnis zum Multilateralismus in diesen Krisenzeiten darstellen soll.

Zunächst schien die COVID-19-Pandemie eine weitere Herausforderung für den Multilateralismus und die Vereinten Nationen darzustellen. Nationale Interessen schienen zu überwiegen und ein Nullsummenspiel der internationalen Beziehungen schien auch im Bereich der globalen öffentlichen Gesundheit Einzug zu halten. Allerdings ist mittlerweile deutlich geworden, dass nicht nur angesichts der gesundheitspolitischen, sondern auch der sozioökonomischen Auswirkungen in einer Welt gegenseitiger Abhängigkeiten globale Kooperation unabdingbar ist und bleibt.

Auch wenn der Sicherheitsrat noch immer keine Stellungnahme zur Pandemie verabschiedet hat, so stellen doch gerade die eher technischen VN-Institutionen, solange sie nicht in das Kreuzfeuer politischer Gefechte geraten, den Mehrwert multilateraler Organisationen unter Beweis. Für Entwicklungsländer mit schwachen Gesundheitssystemen ist eine Unterstützung durch die WHO, aber auch durch Organisationen wie UNDP oder UNICEF essenziell.

**Mittlerweile ist deutlich geworden, dass angesichts der gesundheitspolitischen und sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie globale Kooperation unabdingbar bleibt.**

COVID-19 hat allerdings die vorhandenen machtpolitischen Spannungen und vor allem den bestehenden Konflikt zwischen den USA und China nochmals akzentuiert. Der amerikanische

Isolationismus sowie die Unvorhersehbarkeit und die eingeschränkte Kompromissfähigkeit auf diplomatischer Ebene behindern seit 2017 das effiziente Wirken multilateraler Institutionen. Institutionen, die vom globalen Führungsanspruch der USA bei ihrer Etablierung, aber insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges profitieren konnten. Noch bei Ausbruch der Ebolakrise 2014 in Westafrika zeigten die USA Führungswillen und brachten nicht nur eine VN-Sicherheitsratsresolution, sondern auch erstmalig eine medizinische VN-Mission auf den Weg. Heute bestimmt vor allem eine innenpolitische Agenda das Verhalten der USA in den internationalen Beziehungen.

In vielen Bereichen wird das Vakuum, das durch den Rückzug der USA entsteht, von China genutzt, um dessen neues Selbstbewusstsein und seine geopolitischen Ambitionen zu manifestieren.

Die COVID-19-Pandemie hat aber auch gezeigt, dass andere Akteure durchaus eine wichtige Rolle spielen können und eine globale Führungsrolle weitaus stärker als bisher einnehmen sollten. Das von der EU-Kommission organisierte Coronavirus Global Pledging Event am 4. Mai 2020 dokumentierte, dass Europa nicht nur gehört wird, sondern auch Mobilisierungskapazitäten besitzt. Dies sollte mehr genutzt und verstärkt außenpolitisch eingesetzt werden, um die Abwesenheit der ehemaligen Führungsmacht USA zu kompensieren und eine Balance zu China zu etablieren.

Bei den Jubiläums-Reflexionen zur Stärkung des Multilateralismus werden die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen allerdings nicht umhinkommen, sich auch darüber Gedanken zu machen, wie ein „Re-Engagement“ der USA erreicht werden kann.

---

**Andrea Ellen Ostheimer** ist Leiterin des Auslandsbüros New York der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Die in der Präambel definierten Ziele lassen sich grob skizzieren als: Friedenssicherung, Schutz der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Rechts-sicherheit sowie sozioökonomische Entwicklung und die Verbesserung der Lebensstandards. Vereinte Nationen 1945: Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, 26.06.1945, in: <https://bit.ly/2V76e4C> [22.06.2020].
- 2 Truman, Harry S. 1945: Address in San Francisco at the Closing Session of the United Nations Conference in San Francisco, 26.06.1945, in: <https://go.aws/2BpUpj5> [22.06.2020].
- 3 Die Gruppe der G77 ist eine Koalition aus mittlerweile 135 Staaten, meist Entwicklungsländern, die sich erstmals 1964 formierten, um ihre Verhandlungsmacht zu stärken und ökonomische Interessen erfolgreicher durchzusetzen. China nimmt an den Sitzungen dieser Gruppe teil, sieht sich allerdings nicht als Mitglied. Daher werden Erklärungen oftmals von den G77 plus China abgegeben.
- 4 Robert Kagan bemüht dabei die Analogie mit einem Garten, der, wenn vernachlässigt und unbeachtet, sich wieder in den Urzustand eines Dschungels verwandelt. „The problem is not that it is growing back because it’s inevitable. [...] the problem is we are not resisting the jungle as we did before – that we are not gardening in the way we have for 75 years.“ International Peace Institute 2019: Robert Kagan: Authoritarianism Imperiling Liberal International Order, 28.03.2019, in: <https://bit.ly/3en2le7> [22.06.2020].
- 5 Ostheimer, Andrea Ellen 2020: Ist ein Ende der Paralyse in Sicht? Die Lähmung des Sicherheitsrates in der COVID-19 Pandemie, KAS-Länderbericht, 07.04.2020, in: <https://bit.ly/2YZjIQP> [22.06.2020]; dies. 2020: USA blockieren Resolution des VN-Sicherheitsrates zur COVID-19 Pandemie, KAS-Länderbericht, 11.05.2020, in: <https://bit.ly/3fj6y6s> [22.06.2020]. Letztlich wurde am 1. Juli 2020 ein Konsens mit SCRES 2532(2020) gefunden.
- 6 Weinlich, Silke / Baumann, Max-Otto / Lundsgaarde, Erik / Wolff, Peter 2020: Earmarking in the multi-lateral development system: Many shades of grey, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2020, in: <https://bit.ly/2V6T1Zp> [22.06.2020].
- 7 Präambel der Charta der Vereinten Nationen.
- 8 Piccone, Ted 2018: China’s long game on human rights at the United Nations, Brookings, 09/2018, in: <https://brook.gs/314lCmb> [22.06.2020].
- 9 Die Lima-Gruppe wurde 2017 von zwölf latein-amerikanischen Staaten und Kanada ins Leben gerufen, um gemeinsam den politischen Konflikt und die sich verschlechternde humanitäre Lage in Venezuela zu adressieren.
- 10 United Nations Association – UK (UNA-UK) 2019: UN briefings: Human Rights up Front, 23.10.2019, in: <https://bit.ly/3eoEEHI> [22.06.2020].
- 11 Lynch, Colum 2020: U.N. Chief Faces Internal Criticism Over Human Rights, Foreign Policy, 04.02.2020, in: <https://bit.ly/2V4j9nZ> [22.06.2020].

- 12 Dieses Format wurde von dem damaligen venezolanischen VN-Botschafter Diego Arria 1992 ins Leben gerufen. Bis dato gab es keine Möglichkeit, um externe Experten zu hören oder Themen auf die Agenda zu bringen, wenn diese für ein formelles Treffen des Sicherheitsrats durch Mitglieder blockiert wurden.
- 13 VN 2018: Procedural Vote Blocks Holding of Security Council Meeting on Human Rights Situation in Syria, Briefing by High Commissioner, 19.03.2018, in: <https://bit.ly/3dqUz6W> [22.06.2020].
- 14 Borger, Julian 2018: China and Russia accused of waging ‚war on human rights‘ at UN, The Guardian, 27.03.2018, in: <https://bit.ly/2AQ8NBg> [22.06.2020].
- 15 In der aktuellen Diskussion zur Ausgestaltung des Mandats der UNAMID-Nachfolgeemission in Sudan (UNITAMS) sprachen sich Russland und China gegen die von Deutschland und Großbritannien in den Entwurf eingebrachte Zielsetzung „[monitoring of] progress towards democratic governance, in the protection and promotion of human rights“ aus. Auch der Versuch, der Mission eine Rolle im Kampf gegen die Straflosigkeit zuzuschreiben, wurde von russischer Seite abgelehnt. What’s in blue 2020: Resolutions on the UN/AU Hybrid Operation in Darfur (UNAMID) and the establishment of a follow-on mission, 03.06.2020, in: <https://bit.ly/3hRphtx> [22.06.2020].
- 16 Art. 1 (1) der Charta der Vereinten Nationen.
- 17 Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats zahlen für das separat vom eigentlichen VN-Haushalt geführte *Peacekeeping*-Budget einen Premium-Pflichtbeitrag, der über dem eigentlichen Pflichtbeitrag zum VN-Haushalt liegt. Mir, Wasim 2019: Financing UN Peacekeeping: Avoiding another Crisis, Issue Brief, International Peace Institute (IPI) 04/2019, in: <https://bit.ly/2VOH8Ev> [22.06.2020].
- 18 Boutellis, Arthur / Fink, Naureen Chowdhury 2016: Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremism, IPI, 10/2016, in: <https://bit.ly/2YnXvNe> [22.06.2020].
- 19 Dos Santos Cruz, Carlos Alberto 2017: Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business, 19.12.2017, in: <https://bit.ly/2BpYuDV> [22.06.2020].
- 20 VN: A4P: Our Core Agenda for Peacekeeping, in: <https://un.org/en/A4P> [22.06.2020].
- 21 VN, General Assembly Security Council 2000: Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809, 21.08.2000, S. 14–29, in: <https://bit.ly/37Tx6u7> [24.06.2020].
- 22 VN, High Level Independent Panel on UN Peace Operations 2015: Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People, 16.06.2015, in: <https://bit.ly/2Nfc3Zs> [22.06.2020].
- 23 Security Council Report (SCR) 2019: Is Christmas Really Over? Improving the Mandating of Peace Operations, 22.02.2019, in: <https://bit.ly/37OgXWR> [22.06.2020].
- 24 Nadin, Peter 2014: An argument for more focused UN peacekeeping mandates, United Nations University, 18.02.2014, in: <https://bit.ly/37MGSy6> [22.06.2020].
- 25 Keating, Colin 2016: Power dynamics between permanent and elected members, in: v. Einsiedel, Sebastian / Malone, David M. / Ugarte, Bruno Stagno (Hrsg.): The UN Security Council in the 21<sup>st</sup> Century, London, S.139–155.
- 26 SCR 2020: Penholders and Chairs, 14.05.2020, in: <https://bit.ly/2AN3brr> [22.06.2020].
- 27 Neben den reinen P3-*penholderships* sind aktuell Deutschland und Großbritannien Penholder für den Sudan, Deutschland und Indonesien für Afghanistan, Belgien und Niger für Westafrika und den Sahel. Das Angebot Deutschlands, sich *penholdership* für Mali mit Frankreich für die Dauer der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zu teilen, wurde von Frankreich abgelehnt.
- 28 SCR 2019: In Hindsight: Art. 99 and Providing the Security Council with Early Warning, 31.07. 2019, in: <https://bit.ly/3hIDWaa> [22.06.2020].
- 29 Gowan, Richard 2020: Remembering Javier Pérez de Cuéllar’s „Piecemeal“ Approach to UN Peacemaking, International Crisis Group, 06.03.2020, in: <https://bit.ly/2BqPqOY> [22.06.2020].
- 30 Higgins, Rosalyn / Webb, Philippa / Akande, Dapo / Sivakumaran, Sandesh / Sloan, James (Hrsg.) 2017: Oppenheim’s International Law: United Nations, Vol. I, Oxford, S. 541.
- 31 SCR 2019, N. 28.
- 32 Die während des Koreakrieges initiierte Uniting for Peace-Resolution (GARes/377Av) sieht bei einer Blockade des Sicherheitsrats vor, dass die Generalversammlung den Fall an sich nehmen und zu einer kollektiven Handlung aufrufen kann. Von dieser Möglichkeit wurde im Fall der Suezkrise Gebrauch gemacht.
- 33 Council on Foreign Relations 2019: The role of the UN General Assembly, 24.09.2019, in: <https://on.cfr.org/2V4hFKe> [22.06.2020].
- 34 VN 2020: International cooperation to ensure global access to medicines, vaccines and medical equipment to face COVID-19, 20.04.2020, in: <https://bit.ly/3hPwTNa> [22.06.2020]; VN 2020: Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19), 03.04.2020, in: <https://bit.ly/2V5NDpn> [22.06.2020].
- 35 VN 2020: Toolkit for UN75 Dialogues, in: <https://un.org/en/un75/join-conversation> [22.06.2020].