

Wie ein Phönix aus der Asche

In einer Zeit voller Ungewissheiten, in der der Multilateralismus im Zeitalter neuer Nationalismen unter Druck gerät, ist ein Rückblick auf den 1. Januar 1942 und die Erklärung der Vereinten Nationen aufschlussreich. Nach 75 Jahren stellt sich die Frage, ob die Welt heute ohne die Vereinten Nationen eine bessere wäre.



Dr. Thomas G. Weiss, geb. 1946, ist Presidential Professor für Politikwissenschaft am Graduiertenzentrum der City University von New York (CUNY).

✉ tweiss@gc.cuny.edu

Immer wieder waren die Vereinten Nationen im Laufe ihrer Geschichte mit bürokratischen Herausforderungen und radikalen Veränderungen in der Weltpolitik konfrontiert. Bislang war jedoch nichts davon für die Organisation tödlich. Noch nicht.

Am 26. Juni 2020 jährte sich der Jahrestag der Unterzeichnung der UN-Charta in San Francisco zum 75. Mal. Es sollte der Auftakt verschiedener Veranstaltungen anlässlich ihres Inkrafttretens am 24. Oktober 1945 sein.¹ Geplant wurden diese, bevor die COVID-19-Pandemie die Welt auf den Kopf stellte. Nun müssen auch die Feierlichkeiten gewiss größtenteils virtuell stattfinden.

Wie wirken sich die Folgen der Pandemie und der damit zusammenhängende globale Einbruch der Weltwirtschaft auf die Vereinten Nationen aus? Werden die UN ihr hundertjähriges Bestehen feiern können? Die Geschichte birgt Hinweise in sich, wie die UN auf eine ungewisse Zukunft vorbereitet werden können – in einer Zeit der neuen Nationalismen, die den Multilateralismus bedrohen. Angesichts der Schwächen der Vereinten Nationen – und dies schließt die unabgestimmten Reaktionsmaßnahmen auf den Ausbruch der COVID-19-Pandemie ein – sollte erneut ein Blick auf den 1. Januar 1942 geworfen werden. Es handelt sich um den Tag, an dem die Erklärung der Vereinten Nationen unterzeichnet wurde.

Im Folgenden wird die 75-jährige UN-Geschichte wie durch ein kontrafaktisches Prisma betrach-

tet: »Wäre die Welt heute eine bessere ohne die UN?«² Sowohl der Populismus von US-Präsident Donald Trump als auch allgemein das Verhalten des mächtigsten UN-Mitgliedstaats, der USA, können nicht ignoriert werden und längst bahnen sich überfällige Reformen an. Der Populismus wird lange nach dem Wechsel an der politischen Spitze verschiedener Regierungen – einschließlich im Amt des US-Präsidenten – und in den Sekretariaten internationaler Organisationen noch bemerkbar sein.

Zurück in die Zukunft: Kriegsgeschichte

Die Gründung der Vereinten Nationen fand nicht am 26. Juni 1945 in San Francisco statt, sondern am 1. Januar 1942 in Washington, D.C., als 26 und später schließlich 47 Staaten die Erklärung der Vereinten Nationen unterzeichneten. Den meisten ist nicht bekannt, dass das neue Militärbündnis zunächst den Faschismus besiegen sollte, was gleichzeitig mit einem Bekenntnis zum Multilateralismus verbunden war. Die Institution mit dem gleichen Namen sollte auch den Frieden und Wohlstand in der Nachkriegszeit sicherstellen. Damit waren die 1940er Jahre in vielerlei Hinsicht der Höhepunkt der globalen zwischenstaatlichen Regierungsführung.

Der 75. Jahrestag der UN sollte die Aufmerksamkeit auf das Bündnis der Vereinten Nationen von 1942 bis 1945 lenken. Das Ende des Zweiten Weltkriegs – wie schon der Erste Weltkrieg und die napoleonischen Kriege – resultierte in der experimentellen Gründung einer internationalen Organisation, nachdem sich der grassierende Nationalismus und Alleingänge als Fehlschläge offenbarten. Heute sind es nicht mehr die bewaffneten Konflikte, die die Hauptbedrohung der internationalen Ordnung darstellen. Das Corona-Virus ist die jüngste Bedrohung auf der ständig wachsenden Liste, die von Klimawandel über Terrorismus zu Massenvernichtungswaffen bis zur globalen Wirtschaftskrise reicht.

¹ Dieser aktualisierte Beitrag bezieht sich auf einen Vortrag beim Workshop »The Essential World Organisation: Reinventing the UN at 75«, der im September 2019 an der Universität Duisburg-Essen stattfand.

² Thomas G. Weiss, *Would the World Be Better without the UN?*, Cambridge 2018; siehe auch Thomas G. Weiss/Sam Daws (Eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2. Aufl., Oxford 2018.

Drei Fragen an Melissa Fleming

Ist die COVID-19-Pandemie die größte Herausforderung für die UN seit ihrer Gründung?

Absolut. COVID-19 ist für Millionen von Menschen eine globale Krise wie keine andere. Nicht nur, weil sie krank macht und tötet, sondern auch, weil sie sekundäre Auswirkungen hat, die eine plötzliche globale Rezession herbeigeführt, Erfolge bei der Armutsreduzierung zunichte gemacht und eine umfassende Hungerkrise ausgelöst haben. Nur mit globaler Solidarität können wir das Virus aufhalten. Mit dringender Unterstützung und systemischen Veränderungen können wir denjenigen Hilfe und Hoffnung anbieten, die ihren Lebensunterhalt verloren und die kein Sozialsystem haben. Das Virus hat die großen Ungleichheiten aufgedeckt, die unsere Welt plagen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet eine Blaupause für eine bessere Welt, die jetzt wichtiger denn je ist.

Was erhoffen sich die Vereinten Nationen von ihrer globalen Dialoginitiative ›UN75‹?

Die UN haben sich entschieden, dieses 75. Jubiläum für einen Schritt zurück zu nutzen und die Sichtweisen von Millionen von Menschen auf der ganzen Welt zu hören. Wir lernen, was ihre größten Sorgen sind und wie sie uns raten würden, globale Probleme am besten anzugehen. Wir haben Dialoge mit Menschen aus allen Teilen der Gesellschaft organisiert und erreichen besonders diejenigen, deren Stimmen nicht immer gehört werden, wie etwa Menschen, die mit Behinderungen leben, Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge als auch jene, die den UN kritisch gegenüber stehen. Interessanterweise beziehen sich die Antworten bisher auf gemeinsame Sorgen über Ungleichheit, Ungerechtigkeit und Klimawandel. Die gesammelten Beiträge werden mit den Staatsoberhäuptern zur Eröffnung der 75. Generalversammlung geteilt und sie werden unsere Bemühungen und Vorschläge für eine bessere Welt leiten.

Wie werden Ihrer Meinung nach die Vereinten Nationen in 75 Jahren aussehen?

Ich kann nur hoffen, dass die Rolle der UN in der Förderung globaler Kooperation und Frieden besser anerkannt und genutzt wird; dass ihre humanitären und Gesundheitsorganisationen solide finanziert und außerdem nicht so stark in Anspruch genommen werden müssen und dass ihre Entwicklungs- und Klimaschutzarbeit erfolgreich war. Wir müssen alles tun, damit unsere Vision von einer Welt, in der alle Menschen in Frieden, Würde und Gleichheit auf einem gesunden Planeten leben, in 75 Jahren eine Realität ist.



Melissa Fleming,
geb. 1964, ist seit dem Jahr 2019 Untergeneralsekretärin für Globale Kommunikation in der Hauptabteilung Globale Kommunikation (DGC).

UN Photo: Eskinder Debebe

Doch was könnte offensichtlicher sein als die Diskrepanz zwischen einer wachsenden Zahl globaler Herausforderungen und den unzulänglichen Strukturen für internationale Problemlösungen? Gelegentliche, taktische und kurzfristige lokale Ansichten und Antworten stehen nachhaltigen, strategischen und langfristigen globalen Perspektiven und Maßnahmen gegenüber und dominieren diese.

Und warum sollte auf die Zeit der Jahre 1942 bis 1945 zurückgeblendet werden? Weil kaum eine Person die Bemühungen der USA und ihrer Verbündeten in dieser Zeit infrage stellt, selbst nicht Amerikas gegenwärtige politische Führungsriege. Eine Analyse der UN in dieser kriegsgeplagten Zeit widerspricht ganz der gängigen Meinung, der Liberalismus sei aufgegeben worden, um dem Nationalsozialismus und dem kaiserlichen Japan entgegenzutreten. Die Ideale Immanuel Kants waren unerlässlich für das hobbes'sche Ziel – für das Überleben des Staates.³

Wenn Regierungen beschließen, auf zwischenstaatliche Organisationen zurückzugreifen, dann funktionieren diese. Ein Blick auf die Kriegshandlungen der UN-Gründerstaaten lässt vermuten, dass unsere heutige magere Vorstellungskraft nicht mehr hervorbringen würde als ein zweitklassiges Modell für einen robusteren Multilateralismus. Wenn globale Probleme globale Antworten erfordern, so lehrt uns die Geschichte, müssen zwischenstaatliche Organisationen gestärkt werden. Eine dringende Aufgabe ist es daher, das bröckelnde Fundament des UN-Systems zu stärken.

Wäre die Welt ohne die UN heute eine bessere?

Der Planet steht kurz davor, einer Reihe lebensbedrohlicher Katastrophen zu erliegen, die der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan als »Probleme ohne Reisepass«⁴ bezeichnete. Es lohnt zu fragen: »Wäre die Welt ohne die Vereinten Nationen heute eine bessere Welt?« Indem sie sich an die Skeptikerinnen und Skeptiker richtet, die in den UN eher eine Verschwendung von Ressourcen als einen wesentlichen Bestandteil für eine bessere Weltordnung sehen, weist die historische Bilanz sowohl Errungenschaften als auch Unzulänglichkeiten in den drei wesentlichen Bereichen auf, in denen die UN aktiv sind: internationaler Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie nachhaltige Entwicklung. Das verkannte Potenzial des UN-Systems liegt im Verborgenen und äußert sich darin, dass Konfliktherde eingedämmt, Pocken ausgerottet, lebensrettende Hilfe in Kriegsgebieten geleistet und nützliche Entwicklungsideen und -projekte hervorgebracht wurden.

Obwohl kontrafaktische Aussagen als wissenschaftliche Spielerei abgetan werden, helfen zwei ›Was wäre, wenn‹-Fragen dabei, die Gedanken zu ordnen: Wie wäre die heutige Welt ohne die Vereinten Nationen? Wie würde sie aussehen, wenn sich die UN-Mitgliedstaaten und das -Personal angemessener verhalten hätten?

Auch wenn die Errungenschaften der Vereinten Nationen viel zu wünschen übriglassen, so haben die UN doch Wesentliches geleistet. Die Weltorganisation ist in das heutige internationale System so stark eingebettet, dass sie als selbstverständlich angesehen wird.

Diese Gefahr, die Vereinten Nationen könnten eines Tages obsolet werden, ist seit der umstrittenen Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten realistisch geworden. Trump ist ein Mann, der die regelgeleitete internationale Ordnung zerstören will, für die sich die USA trotz ihrer Verfehlungen und Widersprüche eingesetzt und die sie aufrechterhalten haben.⁵ Das Einfrieren ihrer finanziellen Beiträge für die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) und die Kündigung ihrer Mitgliedschaft inmitten der COVID-19-Pandemie ist der jüngste Schlag bei seinem Angriff auf den Multilateralismus.

Eine weitere Frage lässt sich diesbezüglich stellen: ›Wäre die Welt ohne Donald Trump als Präsidenten eine bessere?‹ Die eingangs gestellte Frage zur UN lässt sich nach reiflicher Überlegung mit ›Nein‹ beantworten. Die Frage zu Trump jedoch muss mit einem klaren ›Ja‹ beantwortet werden.

Die Geschichte kann also wesentlich dazu beitragen, den nicht gerechtfertigten Angriff auf den Multilateralismus einzudämmen. Die folgenden Beispiele stützen sich auf die beiden wichtigsten Beiträge der UN – die Ideen und Normen sowie die Feldoperationen. Die Plus- und Minuspunkte beziehen sich auf die Bereiche internationaler Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und humanitäre Hilfsmaßnahmen sowie nachhaltige Entwicklung.

Erste Kontrafaktizität

Die Welt hätte sich in den vergangenen 75 Jahren ohne die Beiträge aus dem UN-System an entscheidenden Punkten weitaus schlechter entwickelt. Die USA haben bei der Schaffung und Aufrechterhaltung der liberalen Ordnung eine Vorreiterrolle gespielt und zusammen mit anderen Staaten davon

profitiert. Gegenwärtig wird die internationale Zusammenarbeit zur Verfolgung nationaler Interessen dagegen wenig geschätzt, obwohl die aktuelle Pandemie zeigt, wie stark das Wohlergehen der US-Bevölkerung mit dem Wohlergehen der Menschen weltweit im Zusammenhang steht.

Dies zu leugnen bedeutet gleichzeitig zu behaupten, dass es um die Menschheit heute besser bestellt wäre – auch ohne die gemeinsamen Anstrengungen zur Ausrottung der Pocken im Jahr 1977 oder, in jüngster Zeit, bei der beinahe vollständigen Ausrottung der Kinderlähmung oder des Guineawurms; der Ausformulierung der Frauenrechte; in der Analyse der Auswirkungen des Klimawandels; der Nothilfe in Syrien und in Sudan; der Friedenserhaltung in Kaschmir und Zypern; der Entkolonialisierung;

Die Welt hätte sich in den vergangenen 75 Jahren ohne die Beiträge aus dem UN-System weitaus schlechter entwickelt.

der Förderung alternativer Entwicklungsansätze; beim Schutz von kulturellem Erbe oder der Verfolgung der Verantwortlichen von Kriegsverbrechen. Die Liste kann mit unzähligen Beispielen fortgesetzt werden.

Zweite Kontrafaktizität

Der zweite kontrafaktische Aspekt betrifft die Befürworterinnen und Befürworter der UN, die die erheblichen Fehlritte der Weltorganisation erklären. So lässt es sich nicht leugnen, dass die Welt heute ein besserer Ort sein würde, hätten die UN-Mitgliedstaaten und -Bediensteten bessere Leistungen erbracht. So beispielsweise, wenn die ständigen und nichtständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats rechtzeitig gehandelt hätten als der Völkermord in Ruanda im Jahr 1994 geschah, oder – aktuell – entschiedener handeln würden beispielsweise zu Jemen, Myanmar und Syrien; oder wenn einzelne Friedenssicherungskräfte in der Zentralafrikanischen Republik keine Kinder vergewaltigt und in Haiti keine Cholera verbreitet hätten; oder wenn engagiertere und kompetentere UN-Fachkräfte in einigen Entwicklungsprojekten bessere Leistungen

³ Dan Plesch/Thomas G. Weiss (Eds.), *Wartime Origins and the Future United Nations*, London 2015.

⁴ Kofi A. Annan, *What Is the International Community? Problems Without Passports*, *Foreign Policy*, 132. Jg., 9–10/2002, S. 30–31.

⁵ David P. Forsythe/Patrice C. McMahon, *American Exceptionalism Reconsidered: U.S. Foreign Policy, Human Rights, and World Order*, London 2016.



Auf Einladung von US-Präsident Franklin D. Roosevelt (sitzend, 2.v.l.) trafen sich am 1. Januar 1942 in Washington, D.C., Vertreter von 26 alliierten Nationen, die gegen die Achsenmächte kämpften, um die Erklärung der Vereinten Nationen zu unterzeichnen. UN PHOTO

erbracht hätten und diese strenger überwacht würden; oder wenn es weniger Revierkämpfe zwischen einzelnen Organisationen innerhalb der sogenannten UN-Familie gegeben hätte. Auch diese Liste lässt sich fortsetzen.

Kurz gesagt, der zweite kontrafaktische Aspekt befasst sich damit, inwieweit die Weltordnung heute eine bessere sein könnte, hätten die 193 UN-Mitgliedstaaten verantwortungsbewusster und hätten ihre 100 000 zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die ebenso vielen militärischen Truppen, Polizistinnen und Polizisten kreativer, kompetenter und mutiger gehandelt.

Ein Blick auf die Plus- und Minuspunkte ist für das diesjährige Jubiläum der Vereinten Nationen sowie für die Präsidentschaftswahlen, die in diesem Jahr in den USA stattfinden, durchaus relevant. Die Diskussionen um den Multilateralismus verlieren inmitten der COVID-19-Pandemie und den daraus resultierenden erdrückenden nationalen Sorgen an Sichtbarkeit. Weder spielte der Multilateralismus bei den US-Zwischenwahlen im November 2018, im US-Präsidentschaftswahlkampf im Jahr 2016 noch in den Debatten der demokratischen Präsidentschaftskandidaten eine Rolle. Der Präsidentschaftskandidat der Demokraten, Joe Biden, muss die Verteidigung des Multilateralismus zur Priorität machen.

›Amerika zuerst‹ und die 75. UN-Generalversammlung

Es bleibt zu hoffen, dass die virtuelle Eröffnung der Generaldebatte in der UN-Generalversammlung im September 2020 der letzte Auftritt des ehemaligen Reality-TV-Stars auf der größten Bühne der Welt sein wird. Trumps Auftritte erinnern an ein Interview mit Brian Urquhart, der langjähriger Mitarbeiter im UN-Sekretariat war, für das Projekt zur Geschichte der Vereinten Nationen (UN Intellectual History Project – UNIHP), der sagte: »Mein lieber Tom, die UN ist die letzte Bastion der nationalen Souveränität«. Urquhart beklagte, dass die Organisation nicht in der Lage sei, Menschen in Not zu helfen, die im Fadenkreuz von Gewalt und Angriffen auf ihre Menschenrechte stehen.⁶ Der Grund? Ihre Präsidenten, Prinzen und Premierminister behaupteten, dass das, was sie taten, ausschließlich ihre Sache sei. Jahrzehntlang waren sich die UN-Mitgliedstaaten darin einig.

In den vergangenen 30 Jahren hat die internationale Staatengemeinschaft jedoch gelegentlich Varianten der ›Schutzverantwortung‹ (Responsibility to Protect – R2P) angewandt und Regierungen die Lizenz für Massenmord entzogen. Darüber hinaus haben die Staaten vereinbart, ihre Vorrechte durch internationale Verträge einzuschränken, von denen etwa 560 bei den UN hinterlegt sind.⁷ In Bezug auf Finanztransfers, Technologien und Informationsaustausche sind die Staaten machtlos und können einige Machtübertritte nicht verhindern.

Kurzum, die Souveränität ist nicht mehr das, was sie einst war. Nichtsdestotrotz halten die UN und andere internationale Organisationen – selbst die Europäische Union (EU) – nach wie vor an dem Konzept der Souveränität fest. Keine Zweifel an der Bedeutung der Souveränität lässt die erste Ansprache Trumps vor der UN-Generalversammlung aufkommen: In seiner Rede wiederholte er den Begriff 21 Mal.⁸ Sein Mantra erreichte vor allem all die anderen vermeintlichen ›Verfechter der Menschenrechte‹ wie etwa China, Kuba, Myanmar, Russland, Simbabwe, Sudan und Venezuela. Gebetsmühlenartig wiederholen und betonen sie die ihnen so heilige Souveränität, um jegliche Kritik abzuwehren. Doch mit dem Freifahrtsschein der USA müssen sie sich um Fehlverhalten nicht mehr sorgen.

Man muss kein Anhänger von Barack Obama sein, um den wesentlichen Unterschied zwischen

⁶ Siehe dazu auch den Beitrag von Manuel Fröhlich in diesem Heft.

⁷ United Nations Treaty Collection, Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=DB/MTDSGStatus/pageIntro_en.xml

⁸ Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly, The White House, 19.9.2017, www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/

beiden US-Präsidenten zu erkennen. In seiner ersten Rede vor der UN-Generalversammlung im Jahr 2009 erwähnte Obama die Souveränität der USA ein einziges Mal.⁹ Er bekräftigte damit die Verpflichtung der US-Regierung zur internationalen Zusammenarbeit im nationalen Interesse. Sollte im Jahr 2021 Joe Biden vor der Generalversammlung sprechen, dann wird diese historische Position der USA wieder vom Podium ertönen.

Die Verachtung der gegenwärtigen US-Regierung für die internationale Zusammenarbeit und das Selbstbewusstsein, die Macht zur Lösung globaler Probleme läge im Alleingang, stehen im Widerspruch zu den heutigen Problemlösungen. Dass die Vereinten Nationen zum heutigen Status quo beigetragen haben, wird dabei ignoriert. Namensgeber von Trumps Wahlkampf-Slogan war der ›America First‹-Ausschuss, die kurzlebigste Antikriegsgruppe allerzeiten. Sie wurde im Jahr 1940 von den Protofaschisten Charles Lindberg, Henry Ford und Pater Charles Coughlin gegründet, um die USA aus dem Zweiten Weltkrieg herauszuhalten. Bereits im Dezember 1941 löste sich die Gruppe wieder auf und die Allianz der Vereinten Nationen wurde im folgenden Monat geboren. Trumps ›Amerika zuerst‹ ist noch nicht gescheitert. Doch das wird es bald, wenn auch hoffentlich ohne einen Pearl Harbor.

Die gegenwärtige US-Regierung ignoriert die nationalen Abwägungen, die einst in Washington, D.C., angesichts der existenziellen Bedrohung in den Jahren 1942 bis 1945 getroffen wurden. Mit der Unterzeichnung der Erklärung der Vereinten Nationen verpflichteten sich die Bündnispartner zum Multilateralismus mit dem Ziel, Nazi-Deutschland und das kaiserliche Japan zeitnah zu zerschlagen sowie den internationalen Frieden und Wohlstand langfristig zu sichern. Dieses Engagement galt sowohl an der europäischen, asiatischen und afrikanischen Front als auch für die internationalen Organisationen, die sich später zum UN-System formierten.

Als Gastgeberland und erster Staat, der die UN-Charta ratifiziert hat, war die Schaffung der Vereinten Nationen für die USA keine nebensächliche, sondern eine zentrale Entscheidung zur Wahrung lebenswichtiger Interessen nachdem der Völkerbund gescheitert war. Die Alliierten des Zweiten Weltkriegs waren entschlossen: In Zukunft sollten Multilateralismus und Rechtsstaatlichkeit die Nachkriegsordnung untermauern und nicht der Alleingang oder das Gesetz des Dschungels. Der düstere

Kontrast zeigte sich mit dem Dritten Reich sowie dem Japanischen Reich, die das Recht der Macht und das Streben nach internationaler Gesetzlosigkeit verkörperten.

Das Fazit ist eindeutig: Die Lösung liegt nicht im Jahr 1914 und der Zeit davor, sondern im Jahr 1918 und der Zeit danach. Leider hat die Trump-Regierung diese Lektion vergessen.

Eine Kosten-Nutzen-Rechnung?

Das ›Trumpsche Zeitalter‹ hinterlässt Spuren. Und obwohl der Präsident ein ›Ausreißer‹ ist, steht er nicht allein. Neben dem ›Brexit‹ rotieren noch weitere nationalistisch geprägte Staatsoberhäupter um ihn herum: wie etwa Jair Bolsonaro (Brasilien), Wladimir Putin (Russland), Recep Erdoğan (Türkei), Xi Jinping (China), Narendra Modi (Indien), Rodrigo Duterte (Philippinen), Abd al-Fattah as-Sisi (Ägypten), Nicolás Maduro (Venezuela), Viktor Orbán (Ungarn) und andere Populisten. Es gibt mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede zwischen der Haltung der amerikanischen Regierung und dem ›Russland zuerst‹, dem ›Brasilien zuerst‹ oder gar dem ›China zuerst‹ festzustellen.

Und so muss der wichtigste Mitgliedstaat und größte Geldgeber der Vereinten Nationen seit Januar 2017 genaustens beobachtet werden. Die USA

Die USA besitzen die außerordentliche Fähigkeit, finanzielles Unheil und politisches Chaos zu verursachen.

besitzen die außerordentliche Fähigkeit, finanzielles Unheil und politisches Chaos zu verursachen.

Bereits lange Zeit bevor die Trump-Regierung die Einstellung der Mitgliedszahlungen an die WHO verkündet hatte, setzte sie ihre Beiträge an den UN-Bevölkerungsfonds (United Nations Population Fund – UNFPA) und das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA) aus und kürzte ihre Beiträge für die UN-Friedenssicherung drastisch. Sogar dem Weltpostverein (Universal Postal Union – UPU) wurden Kürzungen ange-

⁹ Remarks by the President to the United Nations General Assembly, The White House, 23.9.2009, obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-united-nations-general-assembly

droht, der offenbar seit dem Jahr 1874 mit der Festlegung der internationalen Portogebühren die Souveränität der USA bedrohe.

Seine giftigen Tiraden zum Handel und zur Umwelt verkündet Trump überwiegend außerhalb der Vereinten Nationen, nutzt dies aber intensiv, um dem Multilateralismus zu schaden. Der Rückzug aus dem Transpazifischen Freihandelsabkommen (TPP) sowie die Ersetzung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) durch das Abkommen USA-Mexiko-Kanada (USMCA) wurden von Zöllen auf Stahl und Aluminium begleitet, die

Die UN sind der einzig sinnvolle Ort, um Maßnahmen zur Bewältigung der weltweiten Herausforderungen zu orchestrieren.

die Handelspartner zu zahlen haben, sowie von Androhungen gegenüber der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO). Für den Multilateralismus weitaus bedeutungsvoller ist die Ankündigung vom Mai 2017, dass die USA aus dem von den UN vermittelten Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen aussteigen werden, auf das sich 195 Staaten und die EU geeinigt hatten. China und – zum Teil – Russland sind die Profiteure dieses Schrittes. Beide Staaten versuchen seit langem, den Westen zu spalten. Dies gelingt nun stellvertretend der Trump-Regierung.

Die US-Präsidentschaftswahlen werden in diesem Jahr stattfinden, nachdem die festgelegte Vierjahresfrist für einen möglichen Ausstieg der USA aus dem Übereinkommen von Paris abgelaufen ist. Bis dahin wird die Wählerschaft in den USA hoffentlich wieder zur Vernunft gekommen sein, wie sie es bereits im November 2018 demonstrierte. Die Mobilisierung US-amerikanischer Städte, Bundesstaaten und Unternehmen zur Einhaltung des Übereinkommens bedeutet gleichzeitig, dass ein multilateraler Ansatz nach dem Jahr 2020 noch möglich sein wird.

Zu Beginn des dritten Jahrzehnts im 21. Jahrhundert sind die universellen Vereinten Nationen der einzig sinnvolle Ort, um Gespräche zu führen und Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie, der Wirtschaftskrise, des Klimawandels, des Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Gräueltaten zu orchestrie-

ren. Es liegt auf der Hand, dass ein einzelner Staat, unabhängig davon, wie mächtig er auch sein mag, all dies nicht allein angehen kann.

Ebenso offensichtlich sind aber auch die Grenzen der UN – nicht nur in Bezug auf die Souveränität, sondern auch hinsichtlich ihrer zerklüfteten und verschwenderischen Operationen. Fraglich ist daher, ob die Vereinten Nationen sich zu einem angemessenen Mechanismus entwickeln werden können, um die Anstrengungen in einer Welt, die aus souveränen Staaten besteht, besser zu bündeln. Um darauf eine zufriedenstellende Antwort geben zu können, bedarf es einer Bestandsaufnahme der Probleme, vor denen die UN stehen, und der Einschätzung, ob die von Generalsekretär António Guterres eingeleiteten Reformen auch langfristige Wirkung erzielen.

Kann Guterres die von der Trump-Regierung vorgenommene Verknappung der finanziellen Stellenschrauben – und zweifellos werden weitere Staaten dem Beispiel folgen und die Mittel reduzieren – nutzen, um umzusetzen, was längst überfällig ist? Kann es ihm gelingen, die Vorteile der Vereinten Nationen in den Vordergrund zu stellen, Operationen zentral zu organisieren und die Bürokratie abzubauen?

Seit dem Jahr 1945 wird versucht, die UN zu reformieren. Ständig werden Anstrengungen unternommen, das System inklusiver, transparenter und in einem angemessenen Maß rechenschaftspflichtig zu machen und die zahlreichen und autonom handelnden Teile des Systems zusammenzuführen.¹⁰ Im besten Fall wurden gemischte Ergebnisse erzielt. Sie müssen jedoch substanziell werden, und zwar bald.¹¹

Stärkerer politischer Gegenwind

Die Kritik an den UN nimmt zu, nicht nur in Washington, D.C. Und die Folgen der Pandemie werden die jüngsten Trends verschärfen; mächtige und weniger mächtige Staaten und ihre Öffentlichkeit stehen internationalen Organisationen skeptisch gegenüber. Sie wenden beim Multilateralismus einen eher transaktionalen Ansatz an, dies betrifft auch die Vereinten Nationen. Heute stellen selbst Regierungen, die einst wohlwollend waren – darunter die skandinavischen Regierungen –, unangenehme Fragen bezüglich der Kosten und des Nutzens. Kurz gesagt, das multilaterale Narrativ hat heute eine geringere Anziehungskraft als im Jahr 1945 oder gar noch vor ein paar Jahren.

¹⁰ Stephen Browne/Thomas G. Weiss (Eds.), Routledge Handbook on the UN and Development, London 2020.

¹¹ Siehe dazu auch den Beitrag von Tim Murithi in diesem Heft.

Das Gedankenspiel von einer Welt, in der die Vereinten Nationen keine Rolle spielen, zeigt Reibungspunkte auf. Beispielsweise wurde die recht unbekannte ›Shuttle-Diplomatie‹ von U Thant zwischen dem US-Präsidenten John F. Kennedy und dem sowjetischen Regierungschef Nikita Chruschtschow während der Kubakrise von beiden als wesentliche Lösung anerkannt. Diese Mediation war nicht der einzige Faktor, der zur Lösung beigetragen hat. Doch würden wir wirklich ihre Relevanz infrage stellen und behaupten, dass die Staaten auch ohne solche ›Guten Dienste‹ zu einer Lösung gelangt wären? Und wie wäre es mit einer Gegenüberstellung der Kosten und des Nutzens bezüglich der Pockenausrottung? Die Ausgaben beliefen sich damals auf nur 300 Millionen US-Dollar, von denen lediglich 100 Millionen US-Dollar aus internationalen Fonds stammten, an denen sich die USA wiederum mit nur 35 Millionen US-Dollar beteiligten.¹² Das entsprach etwa einem Drittel der damaligen Kosten für einen Kampfjet. Neben der Verhinderung des menschlichen Leids konnte die Welt dadurch seit dem Jahr 1977 Milliarden an US-Dollar einsparen, die ansonsten für Impfstoffe und Verwaltung ausgegeben worden wären.

Eine Gegenüberstellung der Kosten und des Nutzens für die Arbeit im UN-System ist hilfreich, um einordnen zu können, worauf Guterres im Management der Vereinten Nationen die Betonung legt. Seine Reformagenda muss schließlich die langfristigen Chancen widerspiegeln, die sich bezüglich der globalen Instabilität andeuten, sowie die komparativen langfristigen Vorteile für die Vereinten Nationen hervorheben. In absehbarer Zeit sollte es aber Guterres gelingen, Verschwendung, Überschneidungen und den Mangel an Synergie in der UN-Bürokratie und den Organisationen des Systems zu beseitigen, die bereits von hochrangigen Gruppen, internationalen Kommissionen, wissenschaftlichen Abhandlungen und den Medien im Einzelnen detailliert dargelegt wurden.¹³ Diese Defizite unterstreichen die Zersplitterung der UN-Aktivitäten und die Grabenkämpfe um knappe Ressourcen.

Seine bisherigen Errungenschaften sind bestenfalls bescheiden und die Schonfrist ist vorbei. Guterres ist sich der politischen Mängel sowie der strukturellen und personellen Defizite der Vereinten Nationen voll bewusst.¹⁴ Es bleibt zu hoffen, dass er die innere Kraft wiederentdeckt, die es braucht, um vor der sisyphushaften Aufgabe nicht

zurückzuschrecken und die Art und Weise, wie die Vereinten Nationen arbeiten, zu verändern. Wenn er oder seine Nachfolgeperson dies nicht schafft, könnten wir in Echtzeit erleben, wie die Welt ohne die Vereinten Nationen sich zu einer noch schlechteren entwickelt.

Eindämmung des Nationalismus

Die Liste der Herausforderungen, vor denen die Vereinten Nationen im Laufe der Zeit standen, lässt den Beitrag mit dem oft zitierten Satz von Dag Hammarskjöld abschließen: »Es ist gesagt worden, dass die Vereinten Nationen nicht gegründet wurden, um uns in den Himmel zu bringen, sondern um uns vor der Hölle zu bewahren.«¹⁵ Die Organisation ist ein Grund dafür, dass wir uns nicht schon in der Unterwelt befinden. Eine Welt ohne sie ist leider nicht unwahrscheinlich, wenn die derzeitigen politischen Bedingungen anhalten oder sich verschlechtern.

»Wir rufen zu einem großen Erwachen der Nationen auf«, lautete Trumps Schlussfolgerung in seiner Rede an die Mitgliedstaaten zur Generalversammlung im Jahr 2017.¹⁶ Dabei waren es auch die USA, die halfen, die Weltorganisation zu gründen, um den Schrecken der Nationen und den Amoklauf des Nationalismus aufzuhalten. Trump wird es nicht tun, aber der Rest von uns sollte zum großen Wiedererwachen der Vereinten Nationen aufrufen.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

English Abstract

Prof. Dr. Thomas G. Weiss

Like a Phoenix from the Ashes pp. 147–153

History holds clues about how to prepare the UN for an uncertain future with multilateralism under siege in the age of new nationalisms. With the UN's obvious weaknesses on display, including the disjointed responses to COVID-19, this essay returns to 1 January 1942 and the signing of the Declaration by the United Nations. It views the 75-year history through a counterfactual prism: "Would the World Be Better without the UN?"

Keywords: Multilateralism, Pandemie, UN-Reform, USA, multilateralism, pandemic, UN reform

¹² WHO, Statue Commemorates Smallpox Eradication, 17.5.2010, www.who.int/mediacentre/news/notes/2010/smallpox_20100517/en/

¹³ Sebastian von Einsiedel/Alexandra Pichler Fong, Der Aufstieg Hochrangiger Gruppen: Ein Erfolgsmodell?, VEREINTE NATIONEN (VN), 1/2017, S. 10–16.

¹⁴ Beate Wagner, António Guterres – Ein Jahr im Amt, VN, 1/2018, S. 26–30.

¹⁵ UN Doc. SG/382 v. 13.5.1954.

¹⁶ Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly, a.a.O. (Anm. 8).