

UN-Reform in einer zerfallenden Weltordnung

Die Vereinten Nationen haben Schwierigkeiten, sich an die Veränderungen der Weltordnung anzupassen, insbesondere da sie in Fragen von Frieden und Sicherheit an den Rand gedrängt werden. Die wachsenden finanziellen Herausforderungen haben zu einer existenziellen Krise geführt. Um die Organisation wiederzubeleben, sind grundlegende Reformen erforderlich.



Foto: Michelle Malaney

Maya Ungar
ist UN-Analystin bei der International Crisis Group (ICG) in New York.
mungar@crisisgroup.org



Foto: Privat

Devika Manish Kumar
ist Global Fellow am United Nations University Centre for Policy Research (UNU-CPR) in New York.
devika@utexas.edu

Sanktionsmaßnahmen. Gleichzeitig wurden die Entwicklungsperspektiven durch die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) neu belebt.

Allerdings hat sich dieser Fortschritt inzwischen auf ein Minimum reduziert. Der Sicherheitsrat war nicht in der Lage, die Gräueltaten in Sudan, im Gaza-Streifen und im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zu stoppen. Zehn Jahre nach Verabschiedung der SDGs sind nur 35 Prozent der Ziele erreicht oder verzeichnen moderate Fortschritte, während es bei 18 Prozent Rückschritte gibt.¹ Die UN haben nur langsam auf neue, sich abzeichnende Bedrohungen reagiert, angefangen bei neuen Technologien bis hin zum Klimawandel. Hinzu kommt eine sich verschärfende Liquiditätskrise. Und doch kann das System der Vereinten Nationen – ein Archipel aus sechs Hauptorganen und mehr als 30 Sonderorganisationen, Fonds und Programmen – nicht einfach durch alternative Formen des Multilateralismus ersetzt werden.

Herausforderungen einer sich verändernden Weltordnung

Aus den Trümmern der 1940er-Jahre entstanden die Vereinten Nationen – gegründet mit dem festen Vorsatz, künftige Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren. In den folgenden Jahrzehnten hat sich die Institution erheblich verändert. Die Rivalitäten in der unmittelbaren Ära des Ost-West-Konflikts schränkten das Engagement der UN in Sicherheitsfragen ein. Gleichzeitig wurde die Organisation zu einer Bastion der Entkolonialisierung und Entwicklung. In der Zeit nach dem Ost-West-Konflikt expandierte der Bereich Frieden und Sicherheit der Organisation in der Hochphase der Friedenssicherungseinsätze und

Die Vereinten Nationen haben Probleme, sich an den Wandel der Weltordnung anzupassen, der zu einer Schwächung des Völkerrechts, der Aufweichung des Multilateralismus und einer zunehmenden Verdichtung des internationalen Raums durch den Aufstieg mittlerer Mächte geführt hat.²

Es überrascht nicht, dass die UN in einer Zeit ins Wanken geraten, in der die Grundsätze des Völkerrechts, auf denen die Institution basiert, zunehmend an Bedeutung verlieren. Eklatante Verstöße durch Großmächte, von Russlands Invasion in der Ukraine bis hin zur Unterstützung der USA

¹ DESA, The Sustainable Development Goals Have Improved Millions of Lives Over the Past Decade, but Progress Remains Insufficient, 14.7.2025, www.un.org/en/desa/sustainable-development-goals-have-improved-millions-lives-over-past-decade-progress-remains

² Siehe dazu auch die Beiträge von Heike Krieger und Sebastian Haug in diesem Heft.

Drei Fragen an Johann Wadephul

Welche Rolle spielen die UN noch für Deutschland?

Die UN haben ein Alleinstellungsmerkmal auf internationaler Ebene, das die Bundesregierung schätzt und wir uneingeschränkt verteidigen. Die völkerrechtsbasierte internationale Ordnung ist und bleibt die Gewähr für Sicherheit, Freiheit und Wohlstand – für uns und weltweit. In dieser Ordnung stehen die UN im Zentrum, für diese Ordnung stehen aber auch die EU und die NATO ein. Fest steht doch vor allem eines: Wir brauchen eine starke internationale Gemeinschaft, um Antworten auf die großen Herausforderungen unserer Zeit wie Frieden und Sicherheit, künstliche Intelligenz (KI) sowie Klimawandel und Ressourcenknappheit zu formulieren.

Wie bewerten Sie die ›UN80‹-Reforminitiative des UN-Generalsekretärs?

Die UN stehen so stark unter Druck wie nie seit ihrer Gründung. Gleichzeitig werden die UN in einer Welt massiver geopolitischer Umbrüche dringender gebraucht denn je. Es ist offensichtlich, dass tiefgreifende Reformen erforderlich sind, um die UN angesichts der massiven politischen und finanziellen Herausforderungen zu stärken. Die Reformen verdienen mehr Nachdruck. Deswegen unterstützen wir die ›UN80‹-Initiative. Mit dem UN-Standort Bonn stehen wir zudem bereit, unseren Beitrag zum Reformprozess konkret auszubauen. Deswegen freue ich mich sehr, dass beispielsweise das UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme – UNDP) sich entschieden hat, in Bonn einen zentralen Standort zu errichten. Darüber hinaus ist es überfällig, den UN-Sicherheitsrat so zu reformieren, dass er endlich auch den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas angemessene Stimme und Gewicht gibt. Ebenso müssen die wichtigsten Industrienationen im Sicherheitsrat vertreten sein. Deutschland ist bereit, dauerhaft Verantwortung zu übernehmen. Unsere Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2027 und 2028 unterstreicht das.

Welche Beiträge gedenkt Deutschland in den UN zukünftig einzubringen, um sie glaubwürdig zu stärken?

In Zeiten geopolitischer Umbrüche wollen wir die regelbasierte internationale Ordnung und den Multilateralismus stärken, um nicht dem Recht des Stärkeren das Feld zu überlassen. Deshalb übernimmt Deutschland jenseits von Europa Verantwortung für Frieden und Sicherheit, zum Beispiel in Haiti, wo wir unseren Beitrag für den UN-Friedenseinsatz zur Bekämpfung der Gangkriminalität erheblich aufgestockt haben.



Dr. Johann Wadephul

ist seit dem Jahr 2025 Bundesminister des Auswärtigen.

FOTO: DOMINIK BUTZMANN, PHOTOTHEK.DE

für Israels Verbrechen im Gazastreifen nach den Terrorangriffen der Hamas und den Geiselnahmen vom 7. Oktober 2023, untergraben die UN-Charta und das humanitäre Völkerrecht. Gleichzeitig hat die Unfähigkeit des UN-Sicherheitsrats, diese Verstöße zu ahnden, zu verzögern oder zu entschärfen, die Legitimität der Institution zusätzlich infrage gestellt, vor allem, weil Russland und die USA wiederholt ihr Vetorecht genutzt haben.

Die Blockade im Sicherheitsrat hat zur Entwicklung alternativer, oft ›minilateraler‹ Mechanismen geführt, bei denen eine kleine Gruppe von Staaten zusammenkommt, um effizienter an einem bestimmten Thema zu arbeiten. Die BRICS-Gruppe der Schwellenländer – Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika und andere – hat sich in den Jahren 2023 bis 2025 verdoppelt und repräsentiert nun über 40 Prozent der Weltwirtschaft.³ Im Jahr 2025 gründete China eine neue internationale Organisation mit Sitz in Hongkong, die Internationale Organisation für Mediation (IOMed), die nicht Teil des UN-Systems ist.⁴ Diese alternativen Mechanismen entstehen parallel zur Macht der sogenannten Mittelmächte, von Südkorea bis zu den Golfstaaten. Diese Akteure haben sich in den letzten zehn Jahren aktiver bei globalen Krisen engagiert und den Bereich der Mediation für sich entdeckt. Dadurch wurden die Vereinten Nationen oft in den Hintergrund gedrängt. Die UN haben versucht, sich anzupassen, indem sie eine eher koordinierende Rolle wie etwa in Sudan übernommen haben.

Erschwerend kommt die finanzielle Lage der Organisation hinzu, die kurz vor der Insolvenz steht. Im Jahr 2025 haben die UN mit drastischen Kürzungen beim Personal und bei den Programmen begonnen, aber das Kernproblem der Liquiditätskrise der UN bleibt bestehen: Die Mitgliedstaaten zahlen ihre Beiträge nicht vollständig oder nicht rechtzeitig. Im Jahr 2025 zahlten 42 Mitgliedstaaten ihre Beiträge nicht in voller Höhe, darunter auch der größte Geldgeber der Organisation, die USA. Weitere 102 Mitgliedstaaten zahlten später als in dem in den Finanzvorschriften der UN vorgesehenen Zeitrahmen.⁵ Diese Unvorhersehbarkeit erschwert es den Vereinten Nationen, die fast 4000 Mandate zu planen und auszuführen, für die das Sekretariat selbst verantwortlich ist.

Angesichts dieser Schwierigkeiten stellt sich die Frage: Welche Rolle kann eine nur begrenzt handlungsfähige Organisation in dieser sich wandelnden Weltordnung spielen?

Die Rolle der UN

Der erste Schritt besteht darin zu definieren, wem die neuen Vereinten Nationen dienen sollen. Hier

gibt es bei den Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansichten: Viele Länder des Globalen Südens sind der Meinung, dass das wichtigste Ziel der UN Entwicklung sein sollte. Sie berufen sich darauf, dass die Wurzeln der Organisation in der Entkolonialisierung liegen, und drängen darauf, den SDGs sowie den Bemühungen um internationale Schulden- und Entwicklungsfinanzierung Vorrang einzuräumen. Andere Mitgliedstaaten sehen Frieden und Sicherheit als Hauptaufgabe der UN und sind bestrebt, die Vermittlungskapazitäten der Organisation auszubauen und ihre politischen und Friedensmissionen zu sichern. Viele Staaten betrachten die UN auch als wichtigen humanitären Akteur, der sich für den Schutz der weltweit verletzlichsten Bevölkerungsgruppen einsetzt.

Im Idealfall können die UN all diese Aufgaben und weitere darüber hinaus erfüllen. In der Praxis können sie jedoch bestenfalls mittelmäßige Ergebnisse erzielen, wenn sie versuchen, trotz fehlender finanzieller Mittel alle Aufgaben zu bewältigen. Für die vorliegende Analyse wird der Schwerpunkt auf die Rolle der Vereinten Nationen im Bereich Frieden und Sicherheit liegen, obwohl auch ihre humanitären und entwicklungspolitischen Aufgaben einer sorgfältigen Analyse bedürfen. Die Mitgliedstaaten sollten klar definieren, welche Rolle eine verschlankte Organisation übernehmen kann, insbesondere bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit, der Stärkung des Völkerrechts und der Bewältigung neuer Herausforderungen.

Frieden und Sicherheit gewährleisten

Obwohl die Differenzen zwischen den fünf ständigen Mitgliedern (Permanent Five – P5) den Sicherheitsrat erheblich geschwächt haben, bleibt er dennoch eines der wenigen öffentlichen Foren, in denen die Großmächte trotz erbitterter Meinungsverschiedenheiten in einen Dialog treten und Kompromisse schließen können, sofern sie ähnliche Interessen verfolgen. So haben beispielsweise Russland und die USA nach den Massakern an der alawitischen Minderheit in Syrien im März 2025 gemeinsam eine Erklärung des Präsidenten verfasst, in der sie die Gewalt verurteilten. Diese Erklärung, die von allen unterstützt wurde, war eine

deutliche Aufforderung der internationalen Gemeinschaft an die syrische Regierung, weitere religiös motivierte Gewalt zu unterbinden.

Während dies ein seltener Moment des Konsenses unter allen Ratsmitgliedern war, hat die Uneinigkeit unter den P5 im Rat auch dazu geführt, dass die gewählten Mitglieder (Elected Ten – E10) als »ein Zusammenschluss und eine kohärentere Koalition«⁶ aufgetreten sind. Die E10 haben moralischen Druck ausgeübt, indem sie humanitäre Prioritäten genutzt haben, um Maßnahmen zu erzwingen. Nach wochenlangen Meinungsverschiedenheiten der P5 nach den Anschlägen vom 7. Oktober 2023 und der israelischen Invasion im Gazastreifen haben die E10 beispielsweise gemeinsam den Rat zu seiner ersten Resolution zu diesem Konflikt veranlasst, deren Schwerpunkt auf dem Schutz von Kindern lag. Die Einheit unter den E10 ist jedoch nicht garantiert, und selbst wenn sie zustande kommt, kann eine Vetomacht sie immer noch überstimmen.

Der Sicherheitsrat bleibt eines der wenigen Foren, in denen die Großmächte trotz Meinungsverschiedenheiten in einen Dialog treten.

Die grundlegende Problematik des Vetorechts hat die seit Langem geführten Diskussionen über eine Reform des Sicherheitsrats neu belebt. Eine Reform der ständigen Mitgliedschaft würde eine Änderung der UN-Charta erforderlich machen, was nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliedstaaten, einschließlich der P5, möglich wäre. Dies wäre ohnehin schwierig gewesen, ist aber unter der derzeitigen US-Regierung unter Donald Trump nahezu unmöglich. Die zwischenstaatlichen Verhandlungen in der Generalversammlung sind in Bezug auf verschiedene Reformvorschläge vorangekommen, und die Mitgliedstaaten versuchen derzeit, einen gemeinsamen Vorschlag vorzulegen, um mit den Verhandlungen über den Text zu beginnen. Es gibt jedoch noch keine generelle Einigung darüber, welche Mitgliedstaaten ständige Sitze erhalten sollten, ob das Veto-

³ Mayara Souto, BRICS GDP Outperforms Global Average, Accounts for 40% of World Economy, BRICS, 2.5.2025, brics.br/en/news/brics-gdp-outperforms-global-average-accounts-for-40-of-world-economy

⁴ Ministry of Foreign Affairs, People's Republic of China, The Signing Ceremony of the Convention on the Establishment of the International Organization for Mediation Successfully Held in Hong Kong, 30.5.2025, www.fmprc.gov.cn/eng/wjzbhd/202505/t20250531_11638303.html

⁵ UN, Contributions Received for 2025 for the United Nations Regular Budget, 30.12.2025, www.un.org/en/ga/contributions/honourroll_2025.shtml

⁶ Arthur Boutellis, Lessons From E10 Engagement on the Security Council, International Peace Institute (IPI), 30.11.2022, www.ipinst.org/2022/11/lessons-from-e10-engagement-on-the-security-council

recht ausgeweitet werden oder wie die geografische Verteilung der neuen Sitze aussehen sollte. Die Bemühungen um eine Reform des Rates sollten ernsthaft fortgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten sollten aber auch dringend die Arbeitsmethoden des Rates reformieren, um mehr Gerechtigkeit zu gewährleisten, sowie die Generalversammlung mit mehr Befugnissen ausstatten.

Als einziges UN-Organ mit universeller Mitgliedschaft ist die Generalversammlung das »Sprachrohr der ›weltweiten öffentlichen Meinung in Krisenfällen«. ⁷ Obwohl die Resolutionen der Versammlung rechtlich nicht bindend sind, haben die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit kreative Lösungen gefunden, wenn der Sicherheitsrat nicht weiterkam. So beauftragte die Versammlung beispielsweise im Jahr 2016 den neu geschaffenen Internationalen, Unparteiischen und Unabhängigen Mechanismus zu Syrien (IIIM Syria) mit der Untersuchung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht seit dem Jahr 2011, nachdem der Sicherheitsrat aufgrund ständiger russischer Vetos nicht tätig geworden war. Die Mitgliedstaaten sollten die derzeitigen Bemühungen zur ›Revitalisierung« ⁸ der Generalversammlung vorrangig behan-

deln, um die Generalversammlung in Friedens- und Sicherheitsfragen mit mehr Befugnissen auszustatten.

Der Reputationsverlust der Vereinten Nationen und die zunehmende Anzahl an mittleren Mächten haben die Vermittlerrolle der UN geschwächt. Dennoch werden die UN nach Abschluss eines Friedensabkommens weiterhin darum gebeten, die Einhaltung der Vereinbarungen von Abkommen zu überwachen und durchzusetzen oder diejenigen politisch zu unterstützen, die dies tun. Im Falle Ruandas und der Demokratischen Republik Kongo hat die Washingtoner Erklärung die potenzielle Rolle der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO) wiederbelebt. In Gaza würde sich kein Land dazu verpflichten, Truppen für Internationale Stabilisierungsstreitkräfte (International Stabilization Force – ISF) bereitzustellen – selbst wenn Israel den UN den humanitären Zugang verweigert und UN-Institutionen und -Bedienstete verteuftelt – solange ein solcher Einsatz nicht zumindest die Zustimmung des Sicherheitsrats erhalten hat. ⁹ Obwohl Befürworter der Vereinten Nationen es vorziehen würden, wenn die Organisation von Anfang an beteiligt wäre, spielen Überwachung und Umsetzung nach wie vor eine wichtige Rolle und können dazu beitragen, das Vertrauen in den Nutzen der Organisation wiederherzustellen.

Das Völkerrecht stärken

Die Mitgliedstaaten sollten das Völkerrecht, das Fundament des multilateralen Systems, entschlossen durchsetzen. Dazu gibt es zahlreiche Möglichkeiten: Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte können durch UN-Gremien wie die Generalversammlung und den Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) angeprangert werden, und der Internationale Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) sowie der Internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) in Den Haag können angerufen werden.



Annalena Baerbock, Präsidentin der 80. UN-Generalversammlung, eröffnete im Januar dieses Jahres die 70. Plenarsitzung zur Vorlage des Berichts des Generalsekretärs über die Arbeit und die Prioritäten der UN für das Jahr 2026; links UN-Generalsekretär António Guterres, rechts Movses Abelian, Untergeneralsekretär für die Generalversammlung und das Konferenzmanagement. UN PHOTO: MANUEL ELIA

⁷ Geoffrey Goodwin, *The Role of the United Nations in World Affairs*, *International Affairs*, 34. Jg., 1/1958, S. 29.

⁸ Im Jahr 2024 veröffentlichte die Universität der Vereinten Nationen (UNU) im Auftrag der Generalversammlung ein digitales Handbuch, in dem die bisherige Praxis der Generalversammlung im Bereich Frieden und Sicherheit dokumentiert wurde. Siehe Erica Gaston and Adam Day, *Assembly for Peace: A Digital Handbook on the UN General Assembly's Past Practice on Peace and Security*, New York 2024, unu.edu/sites/default/files/2024-11/Assembly%2520for%2520Peace_GA%2520Digital%2520Handbook%2520on%2520Peace%2520and%2520Security.pdf

⁹ UN-Dok. S/RES/2803 v. 17.11.2025.

Die Arbeit des ICJ und des ICC hat in letzter Zeit deutlich zugenommen – im Jahr 2024 hatte der ICJ 23 Fälle auf der Tagesordnung, was einen neuen Rekord darstellt.¹⁰ Die Anrufung des Gerichts trägt dazu bei, die Verpflichtungen der Staaten zu klären und Druck auf sie auszuüben. Obwohl die Staaten nicht verpflichtet sind, sich an die Rechtsgutachten des ICJ zu halten, können diese dennoch Einfluss auf das Verhalten der Staaten nehmen. Nachdem der Gerichtshof beispielsweise im Jahr 2019 festgestellt hatte, dass das Vereinigte Königreich »verpflichtet ist, seine Verwaltung des Chagos-Archipels so schnell wie möglich zu beenden«¹¹, nahm das Vereinigte Königreich im Jahr 2022 Verhandlungen mit Mauritius auf, um dem Land die Kontrolle über den Archipel zu übertragen.

Der ICC hat die Befugnis, Personen anzuklagen, denen Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Gewalttaten vorgeworfen werden. Da der Gerichtshof jedoch über kein Vollstreckungsorgan verfügt, ist er auf die Mitarbeit der Vertragsstaaten angewiesen, die seine Haftbefehle jedoch häufig missachten. Die Legitimität des Gerichtshofs wurde insbesondere durch die USA gefährdet, die im Jahr 2025 Richter wegen der Ausstellung von Haftbefehlen gegen israelische Politiker sanktionierten. Die Rechtsprechung wird zusätzlich durch Äußerungen von Politikern wie Bundeskanzler Friedrich Merz untergraben, der trotz eines Haftbefehls des ICC »Wege und Mittel für [den israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanjahu] finden [wollte], Deutschland zu besuchen«¹². Die Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Römischen Statuts sind, darunter auch Deutschland, haben Einschüchterungsversuche bisher unmissverständlich verurteilt und sollten dies auch weiterhin tun und ihren Verpflichtungen aus dem Römischen Statut nachkommen.

Auf neue Herausforderungen reagieren

Die künftige Relevanz der Vereinten Nationen ist untrennbar mit deren Fähigkeit verbunden, auf neue, sich abzeichnende Herausforderungen zu reagieren. Im Jahr 2024 versuchte Generalsekretär António Guterres, die Organisation darauf vorzubereiten, indem er einen ›Zukunftsgipfel‹ einberief, um Herausforderungen wie den Missbrauch neuer Tech-

nologien und eine gerechte Entwicklung zu thematisieren. In einigen Bereichen haben die Mitgliedstaaten seitdem Fortschritte erzielt – im Jahr 2025 verabschiedete die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) einen wegweisenden Pandemievertrag, der darauf abzielt, den weltweiten Zugang zu Technologien wie Impfstoffen sowie den Austausch von Informationen und Fachwissen zu verbessern.

Die künftige Relevanz der UN ist untrennbar mit deren Fähigkeit verbunden, auf neue, sich abzeichnende Herausforderungen zu reagieren.

Bereits ein Jahr nach dem Zukunftsgipfel sind die meisten Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse jedoch kaum mehr als eine Randnotiz in diplomatischen Debatten in New York wert. Angesichts der rasanten Entwicklung neuer Technologien werden die Mitgliedstaaten neue Regelwerke entwickeln müssen, um die Vorteile dieser Technologien gerecht zu nutzen und gleichzeitig ihre Nachteile zu minimieren. Die Mitgliedstaaten haben etwa Resolutionen der Generalversammlung zum Einsatz künstlicher Intelligenz (KI) verabschiedet¹³, sollten jedoch Verhandlungen über rechtsverbindliche Instrumente aufnehmen und die Empfehlungen des Hochrangigen Beratungsgremiums des Generalsekretärs für KI kodifizieren, beispielsweise in Form eines internationalen Vertrags über autonome tödliche Waffensysteme.

Darüber hinaus müssen die Vereinten Nationen ihr Augenmerk wieder mehr auf die Risiken des Klimawandels richten. Einige Mitgliedstaaten haben versucht, eine Klima- und Friedensagenda im Sicherheitsrat zu etablieren, stießen jedoch auf heftigen Widerstand insbesondere seitens Russlands und Chinas sowie den USA unter der Trump-Regierung, die dieses Thema für den Rat als irrelevant erachten. Mit mehr Erfolg haben sich einige Mitgliedstaaten an die Generalversammlung gewandt und im Jahr 2023 ein Rechtsgutachten des ICJ zur Verpflichtung der Staaten im Hinblick auf den Klimawandel beantragt. 98 Staaten und 13 internationale Organisationen haben mündliche oder schriftliche Stellungnahmen zu diesem Fall einge-

¹⁰ International Court of Justice (ICJ), Pending Cases, 29.11.2025, www.icj-cij.org/pending-cases

¹¹ ICJ, Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, ICJ Reports 2019, S. 48.

¹² Jens Thurau, Merz Invites Netanyahu to Germany Despite ICC Arrest Warrant, Deutsche Welle, 3.1.2025. www.dw.com/en/merz-invites-netanyahu-to-germany-despite-icc-arrest-warrant/a-71788069

¹³ UN Doc. A/C.1/79/L.77 v. 8.10.2024.

reicht – ein bislang »einmaliger Vorgang«¹⁴. Ohne das aktive Engagement der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung neuer, sich abzeichnender Bedrohungen durch das UN-System werden die vorgeschlagenen Maßnahmen des Zukunftspakts im Sande verlaufen.

Finanzreform

Diskussionen über politische Reformen der Vereinten Nationen müssen parallel zu denjenigen über eine Finanzreform geführt werden, da die Institution kurz vor der Zahlungsunfähigkeit steht. Im März 2025 stellte der Generalsekretär, gleichzeitig mit dem 80. Geburtstag der UN, seine Kostensenkungsinitiative »UN80« vor. Ziel der Initiative ist es, sofortige Einsparungsmöglichkeiten zu identifizieren, die zwischenstaatlichen Mandate der UN zu konsolidieren und mögliche institutionelle Reformen wie beispielsweise Zusammenlegungen zu prüfen. Die Initiative »UN80« ist zwar ein wichtiger erster Schritt, doch die Probleme der Organisation gehen weit über Kostensenkungsmaßnahmen hinaus. Parallel dazu müssen Innovationen bei der Finanzierung des UN-Systems auf den Weg gebracht werden.

Angesichts der Kürzungen der US-Finanzierung sollten die UN nach alternativen Finanzierungsquellen Ausschau halten.

Die Vereinten Nationen haben einige Maßnahmen ergriffen, um die Mitgliedstaaten zu motivieren, ihre Beiträge vollständig und pünktlich zu zahlen, beispielsweise durch eine öffentliche »Ehrenliste« und die öffentliche »Bestrafung« derjenigen, die nicht regelmäßig zahlen.¹⁵ Durch diese Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie konnte die Krise jedoch nicht überwunden werden.

Angesichts der Defizite durch die Kürzungen der US-Finanzierung sollten die UN-Organisationen und das Sekretariat nach alternativen Finanzierungsquellen Ausschau halten. Philanthropische

Stiftungen haben sich insbesondere für Organisationen wie die WHO als besonders nützlich erwiesen. Die Gates Foundation ist beispielsweise der zweitgrößte Geldgeber der WHO. Generalsekretär António Guterres könnte in Betracht ziehen, eine Gruppe von Philanthropen zu einem informellen Treffen einzuladen, um ähnliche Möglichkeiten für andere UN-Organisationen auszuloten.

Eine weitere Option wäre, die individuellen Beiträge von Basisorganisationen an UN-Organisationen zu erhöhen. Obwohl diese Beiträge in den meisten Organisationen nur einen geringen oder so gut wie gar keinen Anteil am Budget ausmachen, hat das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) weltweit 32 »Komitees für UNICEF« ins Leben gerufen, die etwa ein Drittel der Gesamteinnahmen von UNICEF beitragen.¹⁶ Zugegebenermaßen ist der Erfolg dieses Modells vermutlich sehr unterschiedlich – die Mission von UNICEF, Kindern auf der ganzen Welt zu helfen, ist im Vergleich zu den eher technischen Zielen anderer Organisationen ein relativ leicht zu vermarktendes Thema.

Die Vereinten Nationen sollten auch bei der Suche nach Finanzierungsquellen kreativ werden. Der Generalsekretär könnte ein hochrangiges Gremium von Wirtschaftsberatern einberufen, das einen Bericht mit innovativen Optionen erstellt. Ideen aus der Historie oder der Wissenschaft sind bereits vorhanden. In den 1960er-Jahren beantragte etwa Generalsekretär Sithu U Thant als Reaktion auf die Weigerung Frankreichs und der Sowjetunion, ihre Beiträge für die Friedenssicherung zu zahlen, bei der Generalversammlung die Genehmigung zum Verkauf von Anleihen der Vereinten Nationen.¹⁷ Zwar lösen Anleihen nicht das systemische Problem der Nichtzahlung und erfordern erhebliche politische Energie, die die UN derzeit möglicherweise nicht aufbringen können, aber sie sorgten in einer kritischen Zeit für Liquidität. Ein weiteres historisches Beispiel war die Entscheidung des Präsidenten der Generalversammlung, Edvard Hambro, im Jahr 1970 informelle Gespräche auf Botschafterebene mit den vier größten Beitragszahlern zum UN-Haushalt einzuberufen, um Druck auf sie auszuüben.

Einige Fachleute haben Vorschläge zur Verbesserung des Haushaltsverfahrens selbst unterbreitet.

¹⁴ Thomas Burri, The ICJ's Opinion on Climate Change: Pushing the Boundaries of International Law, American Society of International Law, 29. Jg., 13/2025, www.asil.org/insights/volume/29/issue/13

¹⁵ Gemäß Artikel 19 der UN-Charta kann ein Mitgliedstaat sein Stimmrecht in der Generalversammlung verlieren, wenn seine ausstehenden Beiträge den Beitragspflichten der letzten zwei Jahre entsprechen oder sogar über diese hinausgehen.

¹⁶ UNICEF, UNICEF National Committees, www.unicef.org/unicef-national-committees

¹⁷ Office of the Historian, Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy, 18.1.1962.

Der Politikwissenschaftler Ronny Patz hat vorgeschlagen, einen neuen UN-weiten Prozess zur Haushaltskoordinierung einzuführen, der die Mittelzuweisung vereinfachen würde.¹⁸ Eugene Chen hat empfohlen, dass die Generalversammlung den Generalsekretär ermächtigt, »eine zusätzliche Umlage bei Mitgliedstaaten zu erheben, die keine Zahlungsrückstände gemäß Artikel 19 haben, um die Beträge zu decken, die von den Mitgliedstaaten mit Zahlungsrückständen gemäß Artikel 19 geschuldet werden«. ¹⁹ Zwar ist keiner dieser Vorschläge ein Allheilmittel, doch könnten sie die Lage entschärfen.

Ein immer wiederkehrendes Thema ist die Rückzahlung nicht ausgegebener Mittel an die Mitgliedstaaten durch die Vereinten Nationen. Die derzeitigen Finanzvorschriften der UN verpflichten die Organisation automatisch dazu, bis zum Jahresende nicht ausgegebene Mittel an die Mitgliedstaaten zurückzuzahlen, und zwar proportional zu ihren festgesetzten Beiträgen. Das bedeutet, dass einige Länder Zahlungen erhalten, ohne zuvor Beiträge geleistet zu haben. Der Generalsekretär hat vorgeschlagen, die Rückzahlung dieser Mittel vorübergehend auszusetzen. Die Mitgliedstaaten sollten diesem Vorschlag zustimmen.

Der nächste Generalsekretär

António Guterres hat zwar Kostensenkungsmaßnahmen eingeleitet, es wird jedoch seinem Nachfolger oder seiner Nachfolgerin, der oder die im Jahr 2026 ernannt werden soll, überlassen bleiben, weitreichendere Reformen umzusetzen.

Die Macht des Generalsekretärs beruht weitgehend auf dem mit diesem Amt verbundenen Prestige, das in den letzten Jahren jedoch gelitten hat. Der nächste Generalsekretär oder die Generalsekretärin wird wahrscheinlich unmittelbar nach seiner beziehungsweise ihrer Ernennung nur eine kurze Schonfrist genießen. Er oder sie muss diese jedoch nutzen, um in der Öffentlichkeit präsent zu bleiben, da sonst die Gefahr besteht, dass das Amt und die Vereinten Nationen weiter an Einfluss verlieren. Gleichgesinnte Länder könnten eine Koalition bilden, um das Prestige des Generalsekretärs zu stärken. In einer Welt voller Propaganda und Fehl-/Falschinformationen kann der Generalse-

ekretär dazu beitragen, als unparteiische moralische Autorität die öffentliche Meinung zu Fragen von Frieden und Sicherheit maßgeblich zu beeinflussen.

Mitgliedstaaten, die weiterhin auf Multilateralismus setzen, müssen die Rolle eines verschlankten UN-Systems definieren und dafür sorgen, dass die Organisation weiterhin eine Rolle bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit spielt, auf neue Bedrohungen reagiert und die ihr zugrundeliegenden Rechtsgrundsätze verteidigt. Die Reform des UN-Systems ist eine schwierige und langwierige Aufgabe, aber die Organisation befindet sich in einer prekären Lage. Ohne grundlegende politische und finanzielle Reformen wird der nächste Generalsekretär oder die Generalsekretärin letztlich eine irrelevante Organisation in einer immer mehr aus den Fugen geratenen Welt leiten.

Aus dem Englischen von Angela Großmann.

English Abstract

Maya Ungar · Devika Manish Kumar

UN Reform in a Disintegrating World Order pp. 3–9

The United Nations is at risk of both irrelevance and insolvency. Over the past five years, the institution has struggled to respond to a changing global order that has weakened international law and strengthened alternative forms of multilateralism. The UN is introducing cost-cutting measures, but these must be accompanied by structural reform. Member states should clearly define the role of a slimmed-down United Nations, particularly in the maintenance of peace and security, reinforcement of international law, and response to emerging challenges.

Keywords: Finanzierungsfragen, Friedenssicherung, Multilateralismus, UN-Reform/Reform Sicherheitsrat, USA, Völkerrecht, financing issues, peacekeeping, multilateralism, UN reform/Security Council reform, USA, international law

¹⁸ Ronny Patz, *Reforming the UN During a Financial Crisis: A Foreseeable Failure to Align Money, Mandates, and Majorities?*, Global Governance Institute, 9.7.2025, www.globalgovernance.eu/publications/reforming-the-un-during-a-financial-crisis-a-foreseeable-failure-to-align-money-mandates-and-majorities

¹⁹ Eugene Chen, *Preparing for the Worst Case for UN Assessed Funding Under Trump 2.0*, NYU Center for International Cooperation, 21.2.2025, cic.nyu.edu/resources/preparing-for-the-worst-case-for-un-assessed-funding-under-trump-2-0/