

Die UNO steht vor ihrer größten Herausforderung

Die Institution ist ein Produkt der westlichen politischen Kultur und genau das ist ihr Problem.

24.09.2024 | Fjodor Lukjanow

In New York wurde die jährliche Generalversammlung der Vereinten Nationen eröffnet, bei der Staats- und Regierungschefs aus aller Welt zusammenkommen. Diesmal geht der Generaldebatte der Zukunftsgipfel voraus, eine Initiative des UN-Generalsekretärs António Guterres. Nächstes Jahr wird die Weltorganisation 80 Jahre alt. Und ihre Leitungsorgane wollen eine Reihe von Vorschlägen formulieren, wie sie arbeiten soll, um einer sich verändernden Welt gerecht zu werden.

Niemand hat überzogene Erwartungen. Die UNO ist keine Weltregierung mit der Macht, Entscheidungen zu treffen und sie durchzusetzen. Sie ist vielmehr ein Barometer für den Stand der internationalen Beziehungen. Das bedeutet, dass sie normal funktioniert, wenn das Weltgeschehen relativ geordnet ist. Mit anderen Worten, wenn es eine effektive Hierarchie gibt. Das ist gegenwärtig nicht der Fall. Außerdem kann die vorherrschende Stimmung in der Gemeinschaft als nicht-aggressiv rebellisch bezeichnet werden. Es gibt zwar keinen Wunsch nach einer „Weltrevolution“ (außer von extremistischen Randgruppen, die man leicht niederschreien kann), aber es gibt eine wachsende Ablehnung der Idee, Befehle zu befolgen.

In diesem Zusammenhang sind die zu verabschiedenden Dokumente – der Zukunftspakt, der begleitende Globale Digitale Pakt und die Erklärung über künftige Generationen – natürlich nur ein Rahmenwerk. Und es kann sein, dass man sich noch nicht einmal einig ist: Die Beteiligten am Prozess sind heutzutage besonders sensibel, was Formulierungen angeht, und reagieren überempfindlich auf vermeintliche Versuche, einigen Ländern oder Gruppen den Boden unter den Füßen wegzu ziehen. Die Fähigkeit oder Unfähigkeit, sich auf Texte zu einigen, wird ein Indikator für den Stand der Dinge sein, aber wenig Einfluss auf diesen haben. In jedem Fall wird die Frage nach der Zukunft der internationalen Institutionen auf der Tagesordnung bleiben und an den Wandel des globalen Systems erinnern.

Ein Relikt aus der Nachkriegszeit

Die Bedenken der Organisationsführung sind verständlich. Die UNO in ihrer jetzigen Form ist ein Rückschritt in eine vergangene Ära. Und es ist nicht nur so, dass die Zusammensetzung des Sicherheitsrates die Ergebnisse eines Krieges widerspiegelt, der in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts beendet wurde. Die Frage ist, ob das globale System, dessen Steuerungsmechanismen Institutionen sind, die im Einvernehmen der führenden Akteure gebildet wurden, noch intakt ist.

Zunächst einmal: Wer sind diese führenden Akteure heute? Zunächst einmal wird die Unfähigkeit der derzeitigen „Fünf“, sich auf eine Erweiterung zu einigen, als Hindernis für die Reform des Sicherheitsrats angeführt. Nicht ganz zu Unrecht, aber es ist angebracht, eine weitere Frage zu stellen: Sind die Kandidaten für die begehrten Sitze in der Lage, sich darauf zu einigen, wer von ihnen dem prestigeträchtigen Gremium beitreten soll? Es sieht nicht danach aus, denn es kann viele

Kriterien geben (regionale, wirtschaftliche, demografische, historische, kulturelle und religiöse usw.), und für jedes dieser Kriterien gibt es Präferenzen, die oft nicht übereinstimmen.

Zweitens: Welche Befugnisse sollten die reformierten Institutionen haben? Traditionell wird auf den Vorrang des Völkerrechts verwiesen, da die UNO die Hüterin der in ihrer Charta verankerten Normen ist. Aber sehen wir es doch einmal praktisch: Alles Recht ist ein Derivat des Kräfteverhältnisses, oder besser gesagt der Fähigkeit, die Rechtsauslegung zu beeinflussen. Schon die UN-Charta lässt viel Spielraum für Interpretationen – man denke nur an die recht heiklen Formulierungen zur territorialen Integrität und zum Selbstbestimmungsrecht. Und in dem heutigen wettbewerbsintensiven Umfeld führen Unklarheiten und unterschiedliche Auslegungen zu direkten Konflikten, die nicht durch Recht, sondern durch Gewalt gelöst werden.

Das Monopol westlicher Rechtsetzung erodiert

Es gibt noch einen weiteren Aspekt. Das heutige Völkerrecht ist ein Produkt der westlichen politischen Kultur und des westlichen Denkens. Das ist weder gut noch schlecht, sondern einfach eine historische Tatsache. In diesem Fall geht es nicht um die so genannte „regelbasierte Ordnung“, die zu einem Instrument der amerikanischen Hegemonie geworden ist, sondern um Rechtsnormen, die von allen anerkannt werden. In einer Welt, die von westlichen (zunächst europäischen, dann transatlantischen) Denkansätzen beherrscht wurde, bestimmten diese natürlich auch den rechtlichen Bereich. Aber die Veränderungen, die sich jetzt vollziehen, lassen dieses Monopol erodieren. Das ist ein natürlicher Prozess, da sich die Umstände ändern, und nicht das Ergebnis von irgendjemandes bewusstem Handeln.

Die Fortsetzung dieses Prozesses bedeutet unumkehrbar die kulturelle und politische Diversifizierung der Welt. Dies gilt auch für die Rechtskulturen, die alle unterschiedlich sind und zumindest den Stempel ihrer eigenen Traditionen tragen. Und internationale Normen in einer heterogenen Welt sollten sich theoretisch nicht an einem einzigen Ansatz orientieren, sondern die verschiedenen Ansätze harmonisieren.

Das Ende des Pyramidalen

Die multipolare Welt (der Begriff ist unvollkommen und erklärt nicht viel, aber wir werden ihn verwenden, weil er allgemein gebräuchlich ist) ist ein Umfeld, das für die Regulierung so ungünstig wie möglich ist. Das bedeutet jedoch nicht, dass wir die UNO aufgeben sollten. Die Komplexität der Welt bedeutet nicht, dass sie nicht miteinander verbunden ist. Und genau diese Verflechtung wirkt sich auf die Art des Wettbewerbs aus und macht Vereinbarungen verbindlich, zumindest in den Bereichen, in denen es kein Entrinnen gibt. Und das sind viele.

Vielleicht sollte der Ausgangspunkt für eine künftige UN-Reform, die eines Tages stattfinden wird, die Erkenntnis sein, dass die wichtigste Frage nicht lautet, „wer hier die Häuptlinge sind“ (Streit über die Zusammensetzung des Sicherheitsrats usw.), sondern wie die Interaktion zwischen den vielen Indianern (um eine Metapher zu entlehnen), die nicht zu den historischen fünf gehören, aufgebaut werden kann. Sie wollen keine Befehle befolgen, aber sie spielen eine immer wichtigere Rolle auf der Weltbühne und formulieren ihre eigenen Forderungen. Diese Forderungen sind in der Tat genau die globalen Probleme, für deren Lösung die UNO da ist.