GLOBAL 07.10.2022 | Branko Milanović

Nur noch Zuschauer

Der Krieg in der Ukraine offenbart das Versagen der UN auf ganzer Linie. Mit den Vereinten Nationen geht es jedoch schon lange bergab.

Vor einer Woche ging in New York die alljährliche Generalversammlung der Vereinten Nationen zu Ende, an der mehr Staats- und Regierungschefs teilnahmen als je zuvor. Jeder von ihnen hielt eine Rede, wobei für die meisten Delegationen die Redezeit auf 15 Minuten begrenzt wurde. Eine ganze Woche lang herrschte wegen der zwischen den Hotels und Restaurants hin- und herfahrenden Delegierten Hochbetrieb auf New Yorks Straßen.

So gesehen, wirken die Vereinten Nationen recht lebendig. Doch beim größten Problem, das es auf diesem Planeten derzeit zu lösen gilt, verharren die UN in der Zuschauerrolle. Dabei geht es um einen mittlerweile acht Monate andauernden Krieg zwischen zwei Ländern mit zusammen 200 Millionen Einwohnern – wobei eines der beiden Länder über das größte Nuklearwaffenarsenal der Welt verfügt und damit droht, diese Waffen einzusetzen.

UN-Generalsekretär António Guterres kann sich nur selten Gehör verschaffen. Zur Wahrung des Weltfriedens – dem wichtigsten Thema, das für die Gründung des Völkerbundes und später der Vereinten Nationen ausschlaggebend war – fallen ihm nur Gemeinplätze ein. Immerhin hat er es geschafft, einmal nach Kiew und einmal nach Moskau zu reisen, nachdem der Konflikt schon länger angedauert hatte. Das ist aber auch schon alles.

Viele geben zu bedenken, dem Generalsekretär sowie dem UN-Sekretariat seien die Hände gebunden und dies liege an den Großmächten. In der Tat können die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats mit ihrem Veto jeden Beschluss, der ihnen nicht zusagt, blockieren. Dennoch hat der Generalsekretär sehr wohl eine gewisse Handlungsmacht. Er verfügt über moralische Autorität – sofern er sich dazu entschließt, sie zu nutzen.

Er kann unabhängig von den Großmächten versuchen, die

Kriegsparteien an den Verhandlungstisch zu bringen. Er kann sich in Genf hinsetzen, den „beteiligten Parteien“ einen Termin für die Entsendung ihrer Vertreter nennen und abwarten. Wenn jemand nicht erscheint oder die Aufforderung ignoriert, ist wenigstens klar, wer den Krieg weiterführen will und wer nicht. Der UN-Generalsekretär ist weltweit der einzige nichtstaatliche Akteur mit einer solchen moralischen Autorität. Im Prinzip hat die Welt ihm vertrauensvoll den Auftrag erteilt, den Frieden zu bewahren oder dies wenigstens zu versuchen. An dieser Aufgabe ist er allem Anschein nach grandios gescheitert.

Somit haben diese vier ständigen Mitglieder achtmal gegen die UN-Charta verstoßen

Das ist allerdings nicht allein Guterres’ Schuld. Der derzeitige Bedeutungsverlust der UN hat eine 30-jährige Vorgeschichte, die bis zum Ende des Kalten Krieges zurückreicht. Dass die UN heute vielleicht noch schlechter dastehen als seinerzeit der Völkerbund, hat drei Ursachen.

Die erste Ursache ist, dass nach dem Ende des Kalten Krieges die Vereinigten Staaten zur Hypermacht avancierten und sich nicht durch unnötige globale Regeln einengen lassen wollten. Es wurden keine neuen regionalen und/oder gar globalen Organisationen geschaffen außer der einigermaßen irrelevanten Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Das ist das genaue Gegenteil von dem, was nach dem Ersten Weltkrieg mit der Gründung des Völkerbundes und nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Gründung der UN geschah.

Hinzu kommt, dass die Regeln der UN ungeniert verletzt wurden. Nach dem Ende des Kalten Krieges haben die USA und ihre Verbündeten ohne Zustimmung der UN fünf Länder auf vier Kontinenten angegriffen: Panama, Serbien, Afghanistan, Irak (im zweiten Irakkrieg) und Libyen. Im Falle Libyens gab es zwar eine Resolution des UN-Sicherheitsrats, aber dessen Mandat zum Schutz der Zivilbevölkerung wurde durch den Sturz des Regimes überdehnt. Frankreich und Großbritannien, die ebenfalls zu den Vetomächten im UN-Sicherheitsrat zählen, wirkten an den meisten dieser Verstöße gegen die UN-Charta mit, auch wenn Frankreich sich dem Krieg gegen den Irak verweigerte. Russland hat unterdessen Georgien und die Ukraine attackiert – Letztere sogar zweimal.

Somit haben diese vier ständigen Mitglieder achtmal gegen die UN-Charta verstoßen. Das einzige ständige Mitglied, das nichts dergleichen tat, ist China. Als kollektive Sicherheitsorganisation, die vor allem die territoriale Integrität ihrer Mitglieder schützen soll, haben die Vereinten Nationen versagt, weil die mächtigsten Staaten sie schlicht und einfach

ignorieren.

Der Generalsekretär kann nur durch ein einstimmiges Votum der ständigen Mitglieder bestimmt werden, weil jedes dieser Mitglieder mit seinem individuellen Vetorecht die entsprechende Empfehlung des Sicherheitsrats an die UN-Vollversammlung blockieren kann. Insgeheim haben sie sich darauf verständigt, diesen Posten mit Personen zu besetzen, die mehr und mehr wie Marionetten agieren. Boutros Boutros-Ghali blieb eine zweite Amtszeit verwehrt. Kofi Annan, Ban Ki-moon und der amtierende Guterres waren deutlich fügsamer: Sie duckten sich kurzerhand weg, wenn es um Krieg und Frieden ging.

Hinzu kommt, dass die Regeln der UN ungeniert verletzt wurden.

Was für Charaktere inzwischen die Rolle des UN-Generalsekretärs übernehmen, offenbarte sich vielleicht besonders deutlich und absurd, als 2007 im Irak während einer Pressekonferenz von Ban Ki-moon und dem irakischen Premierminister Nouri al-Maliki in der Nähe eine Bombe explodierte. Während Maliki sich vom Detonationslärm nicht aus der Ruhe bringen ließ, verkroch Ban Ki-moon sich beinahe unter dem Rednerpult und rannte schnell zum Ausgang.

Anders als Dag Hammarskjöld, der 1961 ums Leben kam, als er versuchte, im Kongo-Konflikt zu vermitteln, sehen die Generalsekretäre der jüngsten Zeit ihre Aufgabe offenbar vor allem darin, eine Cocktailparty nach der anderen zu besuchen. Sie machen sich nicht klar, dass jeder, der sich um ein solches Amt bewirbt, in Kriegsgebieten Präsenz zeigen und die damit verbundenen Risiken auf sich nehmen muss.

Der zweite Grund für den Bedeutungsverlust der UN und der internationalen Organisationen ist ideologischer Natur. Die Ideologie des Neoliberalismus und der Theorie vom „Ende der Geschichte“, die in den 1990er Jahren und im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts so massiv den Ton angaben, ließen den Einsatz für Weltfrieden und Sicherheit nicht länger als vordringlichste Aufgabe der UN erscheinen. Befördert durch die starke Zunahme nichtstaatlicher Organisationen (und unechter NGOs), weiteten die neuen Ideologen das Aufgabenfeld der UN auf viele nachrangige Belange aus, mit denen sie niemals hätten befasst werden sollen und die bei anderen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen besser aufgehoben gewesen wären.

Viele dieser neuen Aufgaben sind absolut sinnentleert. Ich wurde einmal

gebeten, im Zusammenhang mit dem Nachhaltigkeitsziel Nummer 10 (Abbau von Ungleichheiten) beratend tätig zu werden. Ich lehnte ab. Ich war der Meinung, dass sie keinen Sinn ergab, dass eine Erfolgskontrolle unmöglich war und dass das Ganze auf frommen und zudem in sich widersprüchlichen Wünschen basierte – wovon jeder sich durch die Lektüre der zehn Unterziele zur Reduzierung von Ungleichheit leicht überzeugen kann.

Wer sich als guter Fundraiser erwies, konnte sich eine Machtbasis innerhalb der Institution aufbauen.

Die dritte Ursache hängt mit der zweiten zusammen und ist finanzieller Natur. Als das Aufgabenfeld der UN, der Weltbank und anderer internationaler Institutionen so ausgeweitet wurde, dass es praktisch alles Mögliche umfasste, zeigte sich, dass die von den Staaten bereitgestellten Ressourcen nicht ausreichten. Daraufhin traten die NGOs an Milliardäre und privatwirtschaftliche Geldgeber heran. Mit einer ganzen Reihe von Aktionen, die zur Gründungszeit der UN undenkbar gewesen wären, sickerten private Interessen in Organisationen ein, die von *Staaten* geschaffen worden waren, und machten sich daran, die neue Agenda zu diktieren.

Diese Erfahrung machte ich persönlich in der Forschungsabteilung der Weltbank, als die *Gates Foundation* und andere Spender auf einmal anfingen, die Prioritäten festzulegen und in die Tat umzusetzen. Mag sein, dass ihre Ziele an sich löblich waren, aber die Verwirklichung dieser Ziele hätten die privaten Akteure selbst anpacken müssen. Wer dafür sorgt, dass eine zwischenstaatliche Organisation sich von den Launen und Fantasien von Milliardären leiten lässt, könnte ebenso gut das öffentliche Bildungswesen an die Konzerne outsourcen, die in der *Fortune*-Liste der 500 reichsten US-Unternehmen geführt werden.

Die Entwicklung hatte noch einen anderen nachteiligen Effekt. Forscher oder auf einzelne Länder spezialisierte Ökonomen in Institutionen wie der Weltbank verwendeten den größten Teil ihrer Zeit auf die Jagd nach privaten Geldgebern. Wer sich als guter Fundraiser erwies, konnte sich eine Machtbasis innerhalb der Institution aufbauen. Statt gute Forscher oder gute Volkswirte zu sein, mutierten sie zu Fondsmanagern und stellten für ihre ursprünglichen Aufgaben externe Forscher ein. Das ehemals vorhandene institutionelle Wissen verflüchtigte sich. Die einzige internationale Institution, die sich diesem verheerenden Trend entgegenstellt, ist meines Wissens der Internationale Währungsfonds.

So ging es mit dem gesamten System der Vereinten Nationen bergab. Inzwischen ist es so weit gekommen, dass der Chef der einzigen internationalen Institution, die die Menschheit zwecks Bewahrung des Weltfriedens hervorgebracht hat, nur noch Zuschauer ist und auf die Frage von Krieg und Frieden nicht mehr Einfluss hat als jeder andere der 7,7 Milliarden Bewohnerinnen und Bewohner unseres Planeten.

Dieser Artikel ist eine gemeinsame Publikation von Social Europe *und dem* IPG-Journal.

Aus dem Englischen von Andreas Bredenfeld



Branko Milanović
New York City

Branko Milanović ist ein serbisch-US-amerikanischer Ökonom. Als Experte für Entwicklung und Ungleichheit ist er derzeit Gastprofessor am Graduiertenzentrum der *City University* in New York und angegliederter Seniorforscher der *Luxemburg Income Study*. Zuvor war er als Chefökonom in der Forschungsabteilung der Weltbank tätig.