Fachaufsatz

40 Jahre Deutschland in den Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven einer besonderen Beziehung

Sven Bernhard Gareis

Sven Bernd Gareis

Zusammenfassung
Am 18. September 1973 traten die Bundesrepublik Deutschland und die DDR gemeinsam den Vereinten Nationen bei. Für die Bundesrepublik bedeutete dies die formale Aufnahme in jene Weltorganisation, die schon seit langem den Rahmen für die Rückkehr des westdeutschen Teilstaates in die Staatengemeinschaft gebildet hatte. Nach seiner Wiedervereinigung konnte Deutschland nahtlos an dieses Engagement anknüpfen und sich weiter als verlässlicher Partner der Vereinten Nationen insbesondere in den Feldern der Entwicklungszusammenarbeit, des Klima- und Umweltschutzes sowie der Menschenrechte profilieren. Auch wenn Deutschland bereits seit langem als ein aussichtsreicher Kandidat für einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat gehandelt wird, scheinen größere Anstrengungen auch auf dem Gebiet der Friedenssicherung geboten, um eine gewichtigere Rolle des Landes in der Weltorganisation zu untermauern.

18. September 1973

Am Ende hatte die DDR die Nase vorn – wenn auch nur symbolisch: Nachdem die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) am 18. September 1973 in ihrer Resolution 3050 (XXVIII) die Aufnahme beider deutscher Staaten in die Weltorganisation beschlossen hatte, wurde zunächst die Delegation der DDR als 133. Mitgliedstaat an ihren Platz im Saal der Generalversammlung geleitet. Die Bundesrepublik Deutschland folgte an 134. Stelle vor den unmittelbar danach ebenfalls aufgenommenen Bahamas. 28 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges und nach über zwei Jahrzehnten innerdeutscher Dispute vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts wurde der einstige Feindstaat Deutschland nunmehr auch formal in die Gemeinschaft der „friedliebenden Staaten“ eingegliedert. Doch während sich die DDR in den siebzehn Jahren ihrer Mitgliedschaft – trotz bemerkenswerter Erfolge wie einer Amtszeit im Sicherheitsrat sowie einer Präsidentschaft in der Generalversammlung – nie aus dem Schatten der Sowjetunion lösen konnte, gelang es der Bundesrepublik ihre zuvor bereits erworbene Reputation als zuverlässige Partnerin der VN und insbesondere der sich entwickelnden Länder weiter auszubauen. Seit dem Ende der bipolaren Weltordnung wird das Engagement des wiedervereinten Deutschlands in den VN nicht nur durch stets hervorragende Abstimmungsergebnisse bei Wahlen zu wichtigen Gremien wie dem Sicherheitsrat oder dem

Menschenrechtsrat belohnt; Deutschland ist auch einer der Staaten, die mit der größten Selbstverständlichkeit zu den aussichtsreichsten Kandidaten für einen Ständigen Sitz für den Fall gezählt werden, dass der Sicherheitsrat eines Tages tatsächlich reformiert werden sollte.

Sicherheitsrat

Neben Europa und den transatlantischen Beziehungen bildeten die Vereinten Nationen von Beginn an einen entscheidenden Rahmen für Deutschlands Weg vom Paria der Weltpolitik zu einem hochgeachteten Mitglied der Staatengemeinschaft. Es ist daher weit mehr als politische Rhetorik, wenn deutsche Kanzler und Außenminister immer wieder bekräftigen, in den VN „globale Verantwortung zu übernehmen" und „hier in ganz besonderer Weise gemeinsam für Frieden und Entwicklung arbeiten" zu wollen (Westerwelle 2010). Tatsächlich verkörpert die Weltorganisation auf der globalen Ebene eben jenen Multilateralismus, den bereits die junge Bundesrepublik Deutschland zur wichtigsten Leitlinie ihrer Außenpolitik erhoben hat und der seither alle Bundesregierungen folgen (Gareis 2008: 39f.). Als weltweit verflochtene Wirtschaftsnation ist Deutschland zudem auf eine stabile internationale Ordnung, deren Schaffung und Aufrechterhaltung zu den vorrangigsten Aufgaben der Vereinten Nationen gehört, angewiesen. Umgekehrt bedarf die Organisation der dauerhaften Unterstützung durch einflussreiche und handlungsfähige Staaten, die wie Deutschland nicht nur große finanzielle Beiträge leisten, sondern auch ihr politisches Gewicht in den vielfältigen Handlungsfeldern der VN zur Geltung bringen.

Mitglied der Staatengemeinschaft

Deutschland und die Vereinten Nationen pflegen also eine enge Zusammenarbeit, deren Ursprünge weit zurückreichen. Der 40. Jahrestag des deutschen Beitritts ist daher ein guter Anlass, einen bilanzierenden Blick auf Deutschlands Rolle in den VN zu werfen und nach den Perspektiven dieser besonderen Beziehung zu fragen.

1 Der lange Weg zur Mitgliedschaft

Als die Vereinten Nationen 1945 in der Schlussphase des Zweiten Weltkrieges geschaffen wurden, richtete sich ihr kollektives Sicherheitssystem zunächst auch gegen die niedergeworfenen Gegner, voran das Deutsche Reich, Japan und deren Verbündete. Doch anders als ihr gescheiterter Vorgänger, der Völkerbund, sollte die neue Organisation nicht noch zusätzlich mit der Vollstreckung von Bestimmungen von Friedensverträgen belastet werden, auch stand eine dauerhafte Unterwerfung der so genannten Feindstaaten nicht auf der Agenda. Den Besiegten sollte vielmehr die Möglichkeit gegeben werden, nach dem Nachweis ihrer politischen Läuterung und Bewährung als gleichberechtigte Mitglieder in die Staatengemeinschaft zurückzukehren (s. Gareis 2012: 74f.). Tatsächlich wurde auf die in den Artikeln 53 und 107 der VN-Charta verankerten Feindstaatenklauseln, welche nur Sonderregelungen für den ohnehin unwahrscheinlichen Fall eines Rückfalls der Kriegsgegner in aggressive Gewaltpolitik darstellten, niemals zurückgegriffen. Vielmehr waren binnen eines Jahrzehnts alle ehemaligen Feindstaaten zu gleichberechtigten VN-Mitgliedern geworden.

Teilung des Landes

Im Falle Deutschlands hingegen verhinderte die Teilung des Landes seinen raschen Beitritt. Eine alleinige Mitgliedschaft der Bundesrepublik war aussichtslos: Im Sicherheitsrat, der jedem Aufnahmeantrag eine positive Empfehlung geben muss (Art. 4 (2) der VN-Charta), verfügte die Sowjetunion über ein Veto. Ein gemeinsamer Beitritt war dagegen für die Bundesregierung nicht akzeptabel, weil hierdurch die DDR eine Aufwertung als eigener Staat erfahren hätte. Schließlich verfolgte die Bundesrepublik bis in die 1960er Jahre hinein eisern ihre Hallstein-Doktrin, nach der sie ihren Alleinvertretungsanspruch für ganz Deutschland mit der rigorosen Ablehnung jeglicher Bestrebung im internationalen Bereich zur völkerrechtlichen Anerkennung der DDR verband.

Hallstein-Doktrin

Beide deutsche Staaten bemühten sich daher um Mitwirkung in den VN unterhalb der Schwelle einer Vollmitgliedschaft – wenn auch mit äußerst unterschiedlichem Erfolg. So trat die Bundesrepublik bereits 1950 der Welternährungsorganisation (FAO) und im folgenden Jahr dann der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Weltkulturorganisation (UNESCO) sowie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bei. Bis Mitte der 1950er Jahre war die Bundesrepublik in allen Sonderorganisationen sowie fast allen VN-Untergliederungen vertreten, die keine Vollmitgliedschaft in der Hauptorganisation zur Bedingung hatten. Zudem hatte die Bundesrepublik bereits 1952 einen permanenten Beobachterstatus in New York erhalten. Sie war so auf das Engste in die Arbeit der VN eingebunden, wurde aufgrund ihres wachsenden wirtschaftlichen Gewichts rasch auch zu einem der finanziellen Stützpfeiler der Organisation und erlangte so eine Art Quasi-Mitgliedschaft ohne Stimmrecht.

Beobachterstatus

Der DDR hingegen blieb eine auch nur ansatzweise Einbindung in das VN-System fast vollständig versagt. Alle Aufnahmeanträge zu Sonderorganisationen wurden abgelehnt, einzig die Entsendung eines Ständigen Beobachters bei der wenig bedeutsamen regionalen Wirtschaftskommission für Europa (ECE) in Genf wurde ihr 1955 zugestanden. Ein Aufnahmeantrag zu den Vereinten Nationen, den die DDR am 28. Februar 1966 stellte, schaffte es im Sicherheitsrat gar nicht erst auf die Agenda. Erst im Dezember 1972, nachdem sich unter den Vorzeichen der neuen Ostpolitik von Willy Brandt auch die innerdeutschen Beziehungen grundlegend gewandelt hatten, erhielt die DDR ihren Beobachterstatus in New York.

ECE

Offenhaltung der „Deutschen Frage"

In einer lange westlich dominierten Generalversammlung hatte die Bundesrepublik ihre Alliierten erfolgreich für eine Offenhaltung der „Deutschen Frage" einspannen können. Allerdings ließ sich der Alleinvertretungsanspruch mit dem in den 1960er Jahren einsetzenden politischen Tauwetter zwischen Ost und West nicht länger aufrechterhalten. In den Verhandlungen zum am 8. November 1972 unterzeichneten Grundlagenvertrag erwies sich die westdeutsche Zustimmung zum VN-Beitritt der DDR dann als ein wichtiger Joker, die Zustimmung Ost-Berlins zu einer vertraglichen Konstruktion zu erlangen, die die faktische staatliche Anerkennung der DDR mit dem Ziel der „Einheit der Nation" verband (s. Haftendorn 2001: 204). Am 22. Juni 1973 sprach sich der Sicherheitsrat für eine Aufnahme von DDR und Bundesrepublik aus, die dann am 18. September des gleichen Jahres während der konstituierenden Sitzung der 28. Generalversammlung dann in der durch Akklamation verabschiedeten Resolution 3050 (XXVIII) vollzogen wurde.

Grundlagenvertrag

2 Das doppelte Deutschland in den Vereinten Nationen

Bundesrepublik

Hatte die Bundesrepublik die Vereinten Nationen lange Zeit für ihre Interpretation der „deutschen Frage" instrumentalisieren können, war diese – jedenfalls für die internationale Gemeinschaft – mit dem gemeinsamen VN-Beitritt beigelegt. In der ersten Ansprache eines Bundeskanzlers vor der Generalversammlung erklärte Willy Brandt denn auch: „Wir sind nicht hierher gekommen, um die Vereinten Nationen als Klagemauer für die deutschen Probleme zu betrachten (...). Wir sind vielmehr gekommen, um – auf der Grundlage unserer Überzeugungen und im Rahmen unserer Möglichkeiten – Verantwortung zu übernehmen" (zit. nach Auswärtiges Amt 1998: 20).

Die Bundesrepublik knüpfte nach ihrem Beitritt an ihre Strategie einer möglichst umfassenden Präsenz in den VN-Gremien an. Neben der Arbeit in den allen Mitgliedern offenstehenden Plenarorganen wurde sie auch immer wieder in Untergliederungen mit beschränkter Mitgliedschaft gewählt, beispielsweise in die Menschenrechtskommission oder den Wirtschafts- und Sozialrat. Bereits fünf Jahre nach ihrem Beitritt übernahm die Bundesrepublik 1977/78 erstmals einen Nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat, eine zweite Amtszeit folgte 1987/88. Im September 1980 wurde der bundesdeutsche VN-Botschafter Rüdiger von Wechmar zum Präsidenten der 35. Generalversammlung berufen. Als eine der führenden Wirtschaftsmächte engagierte sich die Bundesrepublik auch weiterhin stark in finanzieller Hinsicht. Dies galt sowohl innerhalb des VN-Systems, wo die Bundesrepublik rund acht Prozent zum regulären Haushalt beitrug, als auch in der Unterstützung für die im Zuge der Dekolonisation rasant wachsende Zahl von Entwicklungsländern. Ein weiteres Arbeitsfeld bestand im Ausbau des Menschenrechtsschutzes und des Völkerrechts. Seit 1975 fast ununterbrochen Mitglied der VN-Menschenrechtskommission hat die Bundesrepublik eine Reihe von Initiativen ergriffen, etwa mit dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über die bürgerlichen und Politischen Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe oder der Konvention gegen die Geiselnahme. Auf dem Gebiet der internationalen Friedenssicherung wirkte sie als Sicherheitsratsmitglied konzeptionell an der Überführung Namibias in die Unabhängigkeit und an der Beendigung des Iran-Irak-Krieges mit. Im Rahmen der VN-Friedensmissionen allerdings beschränkte sich die Bundesrepublik auf finanzielle und logistische Unterstützungsleistungen und lehnte militärische Beteiligungen mit Verweis auf das Grundgesetz ab.

Menschenrechtskommission

Nichtständiger Sitz im Sicherheitsrat

DDR

Die DDR setzte demgegenüber auf eine stark selektive Repräsentanz im VN-System. Den „kapitalistischen" Bretton-Woods-Organisationen, also den westlich dominierten Finanzinstitutionen (Weltbank, Internationalem Währungsfond, Entwicklungsbank), trat sie aus ideologischen Gründen nicht bei, blieb aber auch kostenintensiven Entwicklungsorganisationen und Hilfsprogrammen fern. Sie verortete sich – wie das gesamte sozialistische Lager – als „natürlicher Verbündeter" der in den Vereinten Nationen neu entstandenen Mehrheitsgruppe ökonomisch schwacher Staaten und stimmte in den Gremien auch stets im *mainstream* der neuen Mehrheitsverhältnisse (vgl. Neugebauer 2000). Sie entwickelte aber keine eigenen politischen Initiativen, durch die sie

ihr „Image eines übergetreuen Dieners der Sowjetunion“ (York 1991: 69) hätte korrigieren können. Die DDR, die rund ein Prozent zum VN-Haushalt beisteuerte, war 1980/81 ebenfalls als Nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat vertreten, 1987/88 saß ihr VN-Botschafter Peter Florin der 42. Generalversammlung vor.

Nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat

In den 17 Jahren der doppelten deutschen VN-Mitgliedschaft blieben beide Staaten fest in ihre jeweiligen Machtblöcke eingebunden, wobei die Bundesrepublik über etwas größere Freiheitsgrade verfügte. Aber auch sie musste auf ihre Verbündeten im Westen und die Befindlichkeiten ihrer Partner jenseits des Eisernen Vorhanges Rücksicht nehmen, was sich in häufigen Stimmenthaltungen (dem ironisch oft so genannten *German vote*) niederschlug. Beide Staaten respektierten einander, gemeinsame Aktivitäten blieben aber weitgehend auf den 1974 zusammen mit Österreich gegründeten deutschen Übersetzungsdienst beschränkt. Dieser sorgt bis heute dafür sorgt, dass wichtige VN-Dokumente zeitnah in deutscher Sprache vorliegen. Mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 endete die doppelte Mitgliedschaft. Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher teilte VN-Generalsekretär Javier Perez de Cuellar in einer Note mit, dass die wiedervereinte Nation künftig unter der Staatsbezeichnung „Deutschland“ (Germany) in den VN firmieren werde.

German vote

Einigungsvertrag

Deutschlands Weg vom Feindstaat zum souveränen und respektierten VN-Mitglied ist treffend als „erfolgreiche außenpolitische Emanzipation“ (Knapp 2003) beschrieben worden. Der damit verbundene Zuwachs an Bedeutung und Einfluss brachte indes auch erweiterte Anforderungen an das wiedervereinte Deutschland mit sich.

3 Schwerpunkte deutscher VN-Politik seit der Wiedervereinigung

Die deutsche Wiedervereinigung war nur ein Ergebnis der weltpolitischen Umwälzungen, die in den Jahren 1989/90 ihren Ausgang nahmen, und die auch die VN aus ihrer weitgehenden Lähmung während des Ost-West-Konflikts heraus- und ins Zentrum der Weltpolitik hineinführten. Der neugewonnenen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit standen aber auch rasch neue Aufgaben in der Friedenssicherung, der Entwicklungspolitik oder im Menschenrechtsschutz gegenüber. Die deutsche Wiedervereinigung wurde daher auch deshalb einhellig begrüßt, weil sich die Weltorganisation von diesem größeren Deutschland ein stärkeres Engagement erhoffte. Alle Bundesregierungen haben dies in der Folge auch immer wieder zugesagt; die erste rot-grüne Bundesregierung attestierte den VN in ihrem Koalitionsvertrag 1998 sogar „die wichtigste Ebene zur Lösung globaler Probleme“ (Koalitionsvereinbarung 1998) zu sein, die es in jeder Hinsicht zu unterstützen gelte. Im September 2000 war Gerhard Schröder der erste Bundeskanzler seit Willy Brandts Antrittsrede 1973, der vor der Generalversammlung sprach; seine Nachfolgerin Angela Merkel nutzte dieses Forum bereits zweimal, um 2007 und 2010 Grundzüge der deutschen VN-Politik vorzustellen.

drittgrößter Beitragszahler

Mit der Übernahme der Beitragsverpflichtungen der DDR wurde Deutschland 1990 der drittgrößte Beitragszahler zu den VN nach den USA und Japan und hält diesen Platz bis heute. Gemäß dem für die Jahre 2013-15 gültigen Beitragsschlüssel zahlt Deutschland rd. 190 Millionen US-Dollar oder 7,141 Prozent des regulären VN-Haushaltes, der im Biennium 2012-13 rund 5,1 Mrd. US-Dollar beträgt (A/Res/66/248 vom 24. 12. 2011). Den gleichen Anteil entrichtete Deutschland auch im Bereich der Friedenssicherung, deren Budget im Jahr 2013-14 bei ca. 7,54 Mrd. US-Dollar lag, so dass deutsche Zahlungen in Höhe von ca. 538 Millionen US-Dollar fällig wurden. Zusammen mit allen Mitgliedsbeiträgen zu Sonderorganisationen und Nebenorganen bzw. den vielfältigen freiwilligen Leistungen an soziale oder humanitäre VN-Einrichtungen wendete Deutschland im Jahr 2013 mehr als eine Milliarde US-Dollar für die Vereinten Nationen auf. Deutschland ist zudem Sitzstaat zahlreicher VN-Organisationen wie dem in Hamburg ansässigen Internationalen Seegerichtshof oder dem Freiwilligenwerk der Vereinten Nationen (UNV), das zusammen mit siebzehn weiteren Büros auf dem VN-Campus in Bonn angesiedelt ist.

3.1 Friedenssicherung

Blauhelmmissionen

Das gewandelte Aufgabenprofil der VN seit 1989 zeigt sich nicht zuletzt im Bereich der internationalen Friedenssicherung, wo sich die Zahl der Blauhelmmissionen von vierzehn Einsätzen während der ersten vierzig Jahren auf nunmehr 68 (Juli 2013) erhöht hat. Neben der schieren Größenordnung steigerte sich auch die Komplexität der Missionen: Bildeten die klassischen VN-Blauhelme noch Pufferzonen zwischen Konfliktparteien, müssen die neuen komplexen Friedensmissionen den (Wieder-)Aufbau staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen nach meist innerstaatlichen Konflikten leisten (s. ausführlich Gareis 2012: 96f.).

bewaffnete Einsätze

Auf Deutschland kamen rasch Forderungen nach militärischer Beteiligung an internationalen Einsätzen mit sich – ein Tabubruch, hatte Deutschland doch jahrzehntelang darauf verwiesen, dass sein Militär verfassungsgemäß nur zur Landesverteidigung eingesetzt werden dürfe. In den VN-Missionen engagierte sich Deutschland zunächst mit unbewaffneter humanitärer Hilfe (z.B. UNTAC in Kambodscha 1992/93), um dann – nach dem klärenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1994 – schrittweise auch in bewaffnete Einsätze einzutreten (UNOSOM II in Somalia 1993/94; UNPROFOR im ehemaligen Jugoslawien 1995; s. ausführlich Gareis 2013). 1998 unterzeichneten Deutschland und die VN zunächst ein Memorandum of Unterstanding über zivile Unterstützungsleistungen für Friedensmissionen, Ende 2000 dann eines über militärische Lufttransport-, Sanitäts-, Logistik-, Pionier und Aufklärungskapazitäten im Rahmen des *UN Standby Arrangement System.*

Diesen eingegangenen Verpflichtungen zum Trotz nimmt sich das Engagement Deutschlands in VN-geführten Friedensmissionen seit Mitte der 1990er Jahre eher bescheiden aus. Im Sommer 2013 hatte Deutschland rd. 250 Kräfte in sechs VN-Missionen entsandt. Deutschland stand damit an Platz 49 von 116 kräftestellenden Ländern. Dabei sind fast 200 Soldaten in der VN-Truppe im

Libanon (UNIFIL) eingesetzt, auf die sich nach dem israelisch-libanesischen Sommerkrieg von 2006 ein spezifisches deutsches Interesse richtete. Die Beteiligung an den anderen fünf VN-Missionen liegt dagegen zwischen einem (UNAMA in Afghanistan) und achtzehn Experten in Südsudan (UNMISS).

Wie die meisten seiner Verbündeten bevorzugt Deutschland den Einsatz seiner Kräfte im Rahmen VN-mandatierter (also durch eine Resolution des Sicherheitsrates erlaubter) und dann von NATO oder EU durchgeführter Missionen wie ISAF in Afghanistan oder KFOR im Kosovo. In solchen Formaten hält Deutschland mehr als 95 Prozent seiner im Auslandseinsatz befindlichen Soldaten. Einerseits sind diese Einsätze wesentliche Hilfen für die VN, weil sie ihnen die Verantwortung für große, teure und gefährliche Operationen abnehmen. Andererseits jedoch stehen die in den westlichen Industrienationen vorhandenen Hochwertkapazitäten etwa im Bereich von Lufttransport, Aufklärung und Kommunikation dann den VN nicht zu Verfügung. Es hat sich so ein Zwei-Klassensystem der Friedenssicherung herausgebildet, das den VN vor allem die Verantwortung für die „vergessenen Konflikte" an der Peripherie der Interessensgebiete der Industriestaaten belässt (vgl. Gareis/Varwick 2007). Die Schwierigkeiten, auf welche die VN bei der Mobilisierung von Ressourcen und der Koordination von Akteuren in komplexen Friedensmissionen stoßen, zeigen sich auch in der Arbeit der Ende 2005 ins Leben gerufenen VN-Kommission für Friedenskonsolidierung (*peacebuilding commission*), deren Vorsitz Deutschland 2010 innehatte (s. Wittig 2011). Auch hier kommt den starken Mitgliedstaaten eine besondere Verantwortung zu; Deutschland könnte mit einem größeren Engagement in VN-geführten Missionen einen substanziellen Beitrag zur Stärkung der VN in diesem wichtigen Aufgabenfeld leisten und zugleich eine Vorbildrolle für weitere Industriestaaten in EU und NATO übernehmen.

vergessene Konflikte

3.2 Entwicklung, Umwelt, Menschenrechte

Die Arbeit der Vereinten Nationen baut auf einem umfassenden Friedensverständnis auf, welches deutlich über die Verhinderung von Krieg und Gewalt hinausweist, und entwicklungspolitische Aufgaben ebenso in den Blick nimmt wie Umwelt- und Klimaprobleme sowie nicht zuletzt die Verbesserung der Menschenrechtslage weltweit. Die VN haben auf diese Herausforderungen mit der beständigen Ausweitung ihrer Organisationsstrukturen und Instrumente reagiert, der bei weitem größte Teil der unter dem Dach der VN tätigen Spezialorgane und Sonderorganisationen wie etwa das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Umweltprogramm (UNEP), das Kinderhilfswerk UNICEF oder die Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) befasst sich mit Fragen der nachhaltigen menschlichen Entwicklung.

Friedensverständnis

Anders als in der Friedenssicherung konnte das wiedervereinte Deutschland das entwicklungspolitische Engagement der alten Bundesrepublik ohne größere Veränderungen fortführen. Deutschland ist Mitglied in allen entwicklungspolitischen Gremien und Institutionen der VN und setzt sich für die Stärkung multilateraler Foren der Entwicklungszusammenarbeit ein. Den im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniums-Entwicklungszielen, die insbesondere die

Millenniums-Entwicklungsziele

Halbierung der in bitterer Armut lebenden Menschen, die Primarschulausbildung für alle Kinder sowie die signifikante Reduktion der Müttersterblichkeit bis 2015 vorsehen, ließ Deutschland im darauffolgenden Jahr einen „Aktionsplan 2015" als Leitlinie seiner Entwicklungspolitik folgen. Seit dem Weltgipfel zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 hat Deutschland zudem seine Beiträge zur öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) kontinuierlich erhöht; Ziel ist es, zusammen mit den anderen EU-Staaten bis 2015 den ODA-Anteil am Bruttoinlandsprodukt auf 0,7 Prozent (2012 ca. 0,4 Prozent) zu steigern; Bundeskanzlerin Merkel selbst unterstrich 2010 auf dem Millennium+10-Gipfel die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für die deutsche VN-Politik.

Kyoto-Protokoll 1997

Das Feld, auf dem Deutschland stets mit besonderem Elan und durchaus auch international maßstabsbildend tätig war und ist, ist der globale Umwelt- und Klimaschutz. Das Kyoto-Protokoll wurde 1997 unter intensiver deutscher Beteiligung erarbeitet, Deutschland hat immer wieder wichtige Konferenzen der Mitgliedstaaten der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ausgerichtet. Zugleich sind auf der globalen Ebene vertragliche Abschlüsse etwa über ein Kyoto-Nachfolgeprotokoll oder institutionelle Neuerungen wie die die oft diskutierte Schaffung eines Umweltsicherheitsrates bislang unterblieben. Angesichts wirtschaftlicher Partikularinteressen in zahlreichen Staaten bleibt Umwelt- und Klimapolitik ein schwieriges Feld, in dem nur kleine Fortschritte erreicht werden.

internationaler Menschenrechtsschutz

Im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes gehörte Deutschland nicht nur zu den frühen Unterzeichnern der meisten Verträge und Protokolle. Vielmehr war Deutschland bis zu deren Auflösung im Jahr 2006 ununterbrochen Mitglied der VN-Menschenrechtskommission und wurde auch in deren Nachfolgeinstitution, den Menschenrechtsrat, für eine erste dreijährige Amtszeit gewählt. Bei den Wahlen im November 2012 konnte sich Deutschland gegen starke Konkurrenz wie etwa Schweden erneut für drei Jahre einen Sitz im Menschenrechtsrat sichern.

3.3 Engagement im Sicherheitsrat

Am 12. Oktober 2010 wurde Deutschland zum dritten Mal seit der Wiedervereinigung in den Sicherheitsrat gewählt. Wie bei den beiden zurückliegenden Mitgliedschaften hatte sich Deutschland auch für 2011/12 ein umfangreiches Arbeitspensum vorgenommen, durch das es sich als handlungsfreudiger Mitgliedstaat mit Potenzial für höhere Aufgaben präsentieren wollte. In den ersten beiden Amtszeiten stand – wenn auch mit durchaus unterschiedlichen Vorzeichen – die Situation im Irak im Mittelpunkt: Deutschland hatte in beiden Amtszeiten den Vorsitz im Irak-Sanktionsausschuss inne, war 1995/96 maßgeblich an der Entwicklung des *Oil-for-Food*-Programms beteiligt, überwarf sich aber 2003/04 mit den USA über die Zulässigkeit des Irak-Kriegs.

Afghanistan-Dossiers

2011/12 wurde Deutschland die Federführung des Afghanistan-Dossiers und damit die Koordination der Afghanistan-bezogenen Aktivitäten der VN übertragen, außerdem übernahm es den Vorsitz der Sanktionsausschüsse zu Al-Qaida und Taliban. Einen weiteren Schwerpunkt bildete der Vorsitz in der Ar-

beitsgruppe des Sicherheitsrates zu Kindern in bewaffneten Konflikten. Hier gelang es, eine Resolution zu verabschieden, durch die der Schutz von Schulen und Krankenhäusern in den Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismus der Arbeitsgruppe aufgenommen wurde.

Diese und weitere Aktivitäten etwa hinsichtlich des Zusammenhangs von Klimawandel und internationaler Sicherheit oder weiteren Maßnahmen auf dem Gebiet der nuklearen Nichtverbreitung konnten jedoch nicht verhindern, dass die deutsche Amtszeit von Beginn an durch die Enthaltung bei Resolution 1973 vom 17. März 2011 zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung überschattet blieb. Anders als 2003, als Deutschland sich gemeinsam mit Frankreich gegen die Versuche der USA und Großbritanniens wandte, einen offenkundig völkerrechtswidrigen Krieg gegen den Irak durch den Sicherheitsrat billigen zu lassen, lag Berlin hier quer zum Abstimmungsverhalten der Ratsmehrheit wie auch seiner engsten Verbündeten und zog erhebliche Kritik und Zweifel an seiner Fähigkeit auf sich, die schwierige Rolle eines Ständigen Mitglieds auch tatsächlich ausfüllen zu können (s. Varwick 2011).

4 Ein Ständiger Sitz als Platz an der Sonne?

Den alten und neuen Herausforderungen seit der Zeitenwende von 1989/90 treten die Vereinten Nationen noch immer mit einer Organisationsstruktur gegenüber, die in ihrem Kern den weltpolitischen Konstellationen bei Ende des Zweiten Weltkrieges entspricht. Dies gilt insbesondere für den Sicherheitsrat, dessen Zusammensetzung und Arbeitsweisen seit langem als anachronistisch gelten, dessen Reform bislang an hohen organisatorischen Hürden, vor allem aber an partikularen Interessen der Mitgliedstaaten scheitert (s. Gareis 2012: Kapitel 8).

Sicherheitsrat

In der seit 1992 laufenden Diskussion um eine grundlegende Erneuerung dieses Machtzentrums der Vereinten Nationen, meldete sich frühzeitig auch Außenminister Klaus Kinkel zu Wort, der die deutschen Ambitionen auf einen Ständigen Sitz in die seither immer wieder gebrauchte Formel von der „Bereitschaft, größere Verantwortung zu übernehmen“ kleidete. Während Bundeskanzler Helmut Kohl diesem Projekt eher skeptisch gegenüber stand, war es die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder, die eine Sicherheitsratsreform mit deutschem Sitz zu ihrem Thema machte. In ihrer Rede vor der VN-Generalversammlung hat Bundeskanzlerin Merkel zuletzt 2007 offen für einen deutschen Sitz geworben. Seither legt Deutschland ein gewachsenes Selbstvertrauen sowie klare Ambitionen an den Tag: Seine gut vorbereiteten und (trotz gelegentlicher Rückschläge wie bei der Libyen-Resolution 2011) immer auch sehr respektabel durchgeführten Mitgliedschaften im Sicherheitsrat können durchaus als Schaulaufen für das höhere Ziel eines Ständigen Sitzes in einem reformierten Machtzentrum der Weltorganisation angesehen werden.

Im Vorfeld des Weltgipfels 2005 brachte Deutschland gemeinsam mit Brasilien, Indien und Japan den so genannten G4-Vorschlag in die Reformdebatte ein, der die Schaffung von sechs Ständigen Sitzen ohne Veto-Recht sowie von

vier weiteren nichtständigen Sitzen vorsah. Eine Gruppe um Italien schlug dagegen vor nur neue Nichtständige Sitze mit der Möglichkeit der Wiederwahl einzuführen, die Afrikanische Union wiederum beharrte auf einer Gleichberechtigung einer vergrößerten Zahl Ständiger Mitglieder in der Veto-Frage. Da sich angesichts dieser disparaten Interessenlage keine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung abzeichnete, wurde keiner der Vorschläge zur Abstimmung gestellt und die Reform bis auf weiteres vertagt (s. Gareis 2006).

Angesichts seiner Beiträge zu den VN und seiner Interessen als globale Wirtschaftsmacht erscheint das Streben Deutschlands nach einem Ständigen Sitz nur folgerichtig. Allerdings stellt sich nicht erst seit der deutschen Enthaltung bei der Libyen-Resolution 2011 die Frage, ob Deutschland den Anforderungen an dieses Amt, in dem ja immer wieder Fragen von Krieg und Gewalt zur Entscheidung kommen, auch tatsächlich gewachsen wäre. Zudem steht im Raum, inwieweit ein Aufrücken Deutschlands in der internationalen Hierarchie von seinen europäischen Partnern wie Italien oder Spanien akzeptiert würde – und ob damit nicht Schaden für die europäische Integration insgesamt verbunden wäre.

europäische Integration

Mit Blick auf die vielfältigen Schwierigkeiten und Hindernisse bei der Sicherheitsratsreform selbst und den Fragen an eine ständige Mitgliedschaft Deutschlands, dürften dessen Aussichten, bald einen Platz an der Sonne der Weltpolitik zu erhalten, eher begrenzt sein.

5 Perspektiven

Im Rückblick auf vierzig Jahre Mitgliedschaft in den VN kann festgehalten werden, dass die Weltorganisation für Deutschland ein wichtiges Forum für die Gestaltung seiner Politik auf der globalen Ebene bildet. Entsprechend zuverlässig fällt die deutsche Unterstützung der Weltorganisation aus – wenngleich Deutschland außer im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik in kaum einem Politikfeld als Initiatorin von Themen und Debatten oder treibende Kraft hinter Reformprojekten auftritt. Dies kontrastiert durchaus den deutschen Anspruch, irgendwann als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates größeren Einfluss auf die Politik der Weltorganisation zu nehmen.

Im Sinne der immer wieder versprochenen Stärkung des durch die VN verkörperten Multilateralismus wäre es, wenn sich Deutschland weiterhin für die Überwindung der sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten in der Welt einsetzen und mit Blick auf die Millenniumsziele sein Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit weiter ausbauen würde.

Multilateralismus

Innerhalb der Organisationsstrukturen der VN könnte sich Deutschland zudem wieder verstärkt um die Besetzung von Führungspositionen mit eigenen Fachleuten bemühen – was angesichts des deutschen Finanzbeitrages kein unberechtigtes Anliegen wäre. Derzeit sind die Leiterin der Abrüstungsabteilung im Sekretariat und der Exekutivdirektor des Umweltprogramms UNEP Deutsche; in den für die Friedenssicherung zentralen Abteilungen für politische Angelegenheiten, Friedenseinsätze, Logistik etc. ist Deutschland dagegen nur auf der Arbeits- nicht aber auf der Leitungsebene vertreten.

Friedensmissionen

Insgesamt könnte Deutschland sein personelles Engagement auch in den VN-geleiteten Friedensmissionen ausbauen. Die Vereinten Nationen haben in den zurückliegenden Jahren eindrucksvolle Fortschritte bei der Führung auch großer und schwieriger Friedensmissionen gemacht und müssen sich – trotz der oft bescheidenen Ausstattung ihrer Truppen – mit ihren Ergebnissen nicht vor EU oder NATO verstecken. Friedenssicherung und -konsolidierung sind Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen, die diese für die gesamte internationale Gemeinschaft wahrnehmen. Sie darin zu unterstützen, sollte eine vorrangige Aufgabe gerade auch der Staaten sein, deren wirtschaftliche Prosperität entscheidend von einer stabilen und friedlichen Weltordnung abhängt. Ein intensiveres deutsches Engagement in den Vereinten Nationen wäre so nicht nur zu deren Vorteil – Deutschland könnte seine weiterhin bestehenden Ansprüche auf einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat auch im eigenen euro-atlantischen Lager glaubhafter untermauern.

In den vierzig Jahren seit Deutschlands Beitritt zu den Vereinten Nationen ist die Welt immer verflochtener und damit kleiner geworden. Globale Foren wie die VN haben daher an Bedeutung tendenziell gewonnen – auch wenn dieser Befund gerade in Krisenzeiten oft durch Rückfälle auf nationale Positionen überlagert wird. Aber schon aus seinem eigenem Interesse als weltweit vernetzter Wirtschaftsmacht heraus sollte Deutschland seine besondere Beziehung zu den VN durch ein verstärktes Engagement weiter pflegen und ausbauen.

Literatur und Quellen

Auswärtiges Amt (1998): 25 Jahre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen. Bonn.

Gareis, Sven Bernhard 2006: Reform vertagt. Deutschland muss weiter auf einen Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten. In: Vereinte Nationen (4), 147-152

Gareis, Sven Bernhard 2008: Grundlagen deutscher Außenpolitik. In: Ose, Dieter (Hrsg.), Sicherheitspolitische Kommunikation im Wandel, Baden-Baden, S. 36-50.

Gareis, Sven Bernhard 2012: The United Nations. An Introduction. 2. Auflage, Basingstoke und New York.

Gareis, Sven Bernhard 2013: Neue Aufgaben und Einsätze der Bundeswehr. In: Bohrmann, Thomas/Lather, Karl-Heinz/Lohmann, Friedrich (Hrsg.), Handbuch Militärische Berufsethik. Band 1: Grundlagen. Wiesbaden, S. 289-310

Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes 2007: Frieden erster und zweiter Klasse. In: Internationale Politik (5), S. 68-74.

Haftendorn, Helga (2001): Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. Stuttgart München.

Koalitionsvereinbarung 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Kapitel XI, Ziffer 7. online: http://www.trend.infopartisan.net/trd1098/vertrag.html.

Knapp, Manfred (2003): Eine erfolgreiche außenpolitische Emanzipation. Drei Jahrzehnte deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen (3), S. 207-214.

Neugebauer, Bernhard (2000): DDR, UN-Politik. In: Volger, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München, S. 46-52.

Varwick, Johannes 2011: Ist Deutschland außenpolitisch isoliert? In: Gesellschaft Wirtschaft Politik (3), S. 275-279.

Westerwelle, Guido 2010: Rede von Bundesaußenminister Westerwelle vor der VN-Generalversammlung (25.09.10). online: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/100925-BM-VN-GV.html.

Wittig, Peter: Friedenskonsolidierung – Zukunftsherausforderung der UN. In: Vereinte Nationen (4), S. 147-150.

York von Wartenburg, Alexander Graf (1991): Wir brauchen die Vereinten Nationen mehr denn je. In: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.)(1991): Die Vereinten Nationen und deutsche UN-Politik – aus persönlicher Sicht. Deutsche UN-Botschafter berichten. (DGVN-Texte 39) Bonn, S. 65-76.