

Großbritannien und die Vereinten Nationen

Weltpolitik nach ›New Labour‹ – Rückkehr zum ›ehrlichen Makler‹?

Fabian Beigang



Fabian Beigang, M.A., geb. 1983, ist Doktorand und Lehrbeauftragter am Lehrstuhl für Internationale Organisationen und Globalisierung der Friedrich-Schiller-Universität in Jena.

Großbritannien trägt mit seiner privilegierten Stellung im UN-Sicherheitsrat einen bedeutenden Anteil der globalen Verantwortung für Sicherheit und Frieden. Das Land zeigte sich in der Vergangenheit als verlässlicher, doch nicht unkritischer Partner der Vereinten Nationen. Mit dem Ziel einer ›ethischen Außenpolitik‹ hat die Labour-Partei im Jahr 1997 einen anderen Kurs – auch in den UN – eingeschlagen und dabei sowohl neue Konzepte vorangetrieben als auch gravierende Fehler gemacht. Ob die seit Mai 2010 amtierende Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberaldemokraten diese ›ethische Außenpolitik‹ fortsetzen oder die Außenpolitik stärker dem nationalen Interesse an Wohlstand und Sicherheit unterordnen wird, ist noch nicht abzusehen.

Im Juli 2010 trat vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Rednerin, die in einem so hohen Maße wie kaum ein anderes Staatsoberhaupt für Kontinuität und Wandel sowohl nationaler als auch internationaler Politik im vergangenen Jahrhundert stehen kann. Nach mehr als 50 Jahren sprach Elisabeth II., Königin von 16 UN-Mitgliedstaaten und Oberhaupt des Commonwealth of Nations, dessen 54 Mitglieder zugleich UN-Mitglieder sind, zum ersten Mal seit 1957 wieder vor der Staatenversammlung. Sie lobte die Organisation als eine ernst zu nehmende Kraft für das Gemeinwohl. Vieles innerhalb des globalen Machtgefüges hat sich seit der Inthronisierung von Elisabeth II. im Jahr 1953 verändert und wiederum vieles davon betrifft die Position ihres eigenen Landes innerhalb dieses Gefüges.

Großbritannien entwickelte sich von einer globalen Großmacht, die auch zu Zeiten der UN-Gründung noch über ein beachtliches Herrschaftsgebiet verfügte, zu einer Mittelmacht, die wirtschaftlich, militärisch und politisch eher mit Ländern wie Deutschland, Frankreich und Japan statt den USA vergleichbar ist. Dennoch hinterließ das ehemalige Empire dem Vereinigten Königreich das Privileg, eines von nur fünf ständigen Mitgliedern im UN-Sicherheitsrat und dadurch mit einem Vetorecht ausgestattet zu sein. Die Vereinten Nationen und der Sicherheitsrat sind somit entscheidend für den Einfluss Londons auf die internationale Politik. Doch neben den großen Einflussmöglichkeiten, die mit dem Sitz einhergehen, besteht auch eine große Verantwortung, der das Land seit über 65 Jahren gerecht werden muss. Nicht immer gelang dabei den britischen Regierungen der Spagat zwischen nationalen Interessen und ›good

international citizenship‹ – ein Credo, das insbesondere von Premierminister Tony Blair proklamiert wurde, dessen Amtszeit oft als größter Bruch Großbritanniens mit den Vereinten Nationen und tiefste außenpolitische Krise seit der Suez-Invasion 1956 gilt.¹

Leitlinien und nationale Interessen

Die Rolle Großbritanniens in den Vereinten Nationen war bereits früh nach der Gründung die des ›ehrlichen Maklers‹ und pragmatischen, auf effiziente Prozesse ausgerichteten Finanziers. Obwohl es den Regierungen in London anfangs schwer fiel, vom Habitus einer globalen Großmacht Abstand zu nehmen,² erkannten die Briten schnell, dass es auf lange Sicht profitabler wäre, ein hohes Maß an Einfluss durch die Konzentration auf die offensichtliche Schnittstellenposition zwischen den ›drei Kreisen britischer Außenpolitik‹, wie sie Winston Churchill seinerzeit identifizierte, zu sichern – den USA, Europa und dem Commonwealth. Diese drei Kreise überschneiden sich in erster Linie in der UN-Politik des Landes.³ Sowohl die Staaten, die auf diese Weise mit dem Land assoziiert sind, als auch die Verwaltung und Diplomaten der UN selbst machen oft Gebrauch von dieser Funktion. Sie wenden sich an die britischen UN-Diplomaten, um bei der Erörterung globaler Problemlagen einen vergleichsweise kurzen diplomatischen Weg einschlagen zu können.

Diese traditionelle Rolle der britischen UN-Politik als vermittelnde Instanz zwischen zum Teil äußerst gegensätzlichen Positionen zu erhalten, daran ist allen britischen Regierungen gelegen. Ziel ist, das Bild des Landes in den UN als ›soft power‹ zu festigen. Die Unterstützung multilateraler Prozesse und internationaler Kooperation liegt schon aus diesem Grund im höchsten nationalen Interesse. Vor allem die Suez-Krise 1956 und der Irak-Einsatz 2003 verdeutlichten, dass ein Großbritannien, das die multilateralen Grundsätze der UN umgeht, deutlich mehr außenpolitische Macht und internationales Ansehen verlieren kann als beispielsweise die USA, die sich noch immer auf ihre militärische Überlegenheit stützen können.⁴

Mit der Wahl von ›New Labour‹ und der Übernahme des Premierministerpostens durch Tony Blair im Jahr 1997 wurde die Außenpolitik des Vereinigten Königreichs auf eine neue Grundlage gestellt. Die ›ethische Dimension‹ sollte deutlich stärker akzentuiert werden und die Durchsetzung von Menschenrechten nicht länger an der Peripherie, sondern

im Zentrum britischer und globaler Friedensbemühungen stehen. Die Ankündigung dieser neuen Leitlinie sorgte für Aufsehen, obgleich von vornherein erwartet wurde, dass Labour nach 18 Jahren Tory-Regierung einen deutlich multilateraleren und weniger von finanzeffizienten Sichtweisen geprägten Kurs verfolgen würde.

Ausschlaggebend für diese neue Politik war nicht zuletzt der von Blair und ›New Labour‹ propagierte ›Dritte Weg‹. Dieser forderte nicht nur innenpolitisch eine Abkehr vom klassischen Links-Rechts-Denken und eine Zuwendung zur gemeinwohlorientierten Sachlichkeit, sondern haderte ebenfalls mit außenpolitischen Dogmen wie der absoluten Unantastbarkeit staatlicher Souveränität. Eng verbunden mit diesem Ansatz war der Begriff des ›good international citizenship‹. Ein ›guter internationaler Bürger‹ zu sein, hieß für die Briten, jene völkerrechtlichen Institutionen zu achten, die Frieden und Kooperation nachhaltig sichern helfen und an deren Schaffung sie großen Anteil hatten. Blair sah Großbritannien bei der Vermittlung ›neuer‹ globaler Werte als eine Schlüsselmacht (pivotal power) und eine Kraft für das Gute (force for good).⁵ Dieses Rollenverständnis sollte sich insbesondere in der Mobilisierung der nötigen Mehrheiten äußern, um eine neue Interventionspolitik durchsetzen zu können.

In seiner viel beachteten Rede zur ›Doctrine of the International Community‹ im April 1999 formulierte Blair, nur wenige Monate nach der umstrittenen Bombardierung Belgrads durch NATO-Einheiten, einen entscheidenden Schritt in Richtung des völkerrechtlichen Konzepts einer Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft.⁶ Diesem Konzept zufolge werden auch massive Verstöße gegen Menschenrechtskonventionen, beispielsweise durch innerstaatlichen Völkermord, als Bedrohung des Weltfriedens und damit als relevant für den Sicherheitsrat betrachtet.⁷ Die Verbreitung von Grundwerten wie Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und einer offenen Gesellschaft betrachtete Blair als im allerhöchsten nationalen Interesse Großbritanniens, da nur sie ein sicheres internationales Umfeld gewährleisten könnten.

Auf lange Sicht führte diese Grundeinstellung jedoch auch zum umstrittenen Irak-Krieg im Jahr 2003. Zu dessen Legitimation führte Blair, neben der vermeintlichen Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen, vor allem moralische Aspekte ins Feld und vertrat diese gegenüber dem UN-Sicherheitsrat und dem Parlament. Während der Sicherheitsrat eine Resolution ablehnte, die auch den Einsatz von Gewalt gegen Irak explizit erlaubt hätte, errang Blair im Unterhaus eine Mehrheit von 412 zu 149 Stimmen für eine militärische Intervention auch ohne UN-Mandat.⁸ Ein politischer Rückschlag war jedoch, dass 84 der 149 Gegenstimmen aus Blairs eigener Fraktion stammten. Auch die Anfang Mai 2010 angetretene Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberal-

demokraten unter David Cameron und Nick Clegg hält an einer wertorientierten Außenpolitik fest. Sie stellt jedoch die nationalen Interessen in den Bereichen Sicherheit und Wirtschaft in den Vordergrund. In der ersten von vier richtungweisenden Reden unterstrich Außenminister William Hague im Juli 2010 zwar die Bedeutung multilateraler Institutionen, kündigte allerdings ebenfalls an, das Augenmerk verstärkt auf die bilateralen Beziehungen richten zu wollen, da sie zur Umsetzung nationaler Interessen erfolgversprechender wären.⁹ Relevant ist das UN-System für

Eng verbunden mit einer Zuwendung zur gemeinwohlorientierten Sachlichkeit war der Begriff des ›good international citizenship‹.

1 Vgl. James Naughtie, *The Accidental American. Tony Blair and the Presidency*, New York 2004, S. 205f.

2 Tatsächlich heißt es, dass einige Diplomaten des britischen Empire, die heute als treibende Kräfte einer institutionellen Ausgestaltung des Völkerbunds und der UN gelten, wie etwa der südafrikanische Politiker Jan Smuts, eher daran interessiert waren, mit Hilfe einer globalen Institution die zur Jahrhundertwende entstandenen Strukturen des Empire trotz einer bereits erkennbaren Machterosion nachhaltig zu sichern und die Ungleichbehandlung zwischen Herrschern und Beherrschten weitestgehend zu legitimieren. Weiterführend: Mark Mazower, *No Enchanted Palace. The End of the Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Oxford/Princeton 2009, vgl. auch die Buchbesprechung von Jost Dülffer, in diesem Heft, S. 36–37.

3 Vgl. Fabian Beigang, *Großbritannien und die Vereinten Nationen. Kontinuität und Wandel der britischen UN-Politik unter Tony Blair*, Marburg, im Erscheinen, S. 58f.

4 Insbesondere unter Margaret Thatcher war das Verhältnis zwischen Großbritannien und den Vereinten Nationen von Spannungen bezüglich der Finanzierung und Effizienz der Organisation geprägt. Die UN-skeptische Thatcher-Regierung setzte ein Nullwachstum bei den regulären Ausgaben der Organisation durch, um eine Effizienzmaximierung der verwendeten Mittel zu erreichen und die politische Einflussnahme der Organisation zu begrenzen. Vor allem den UN-Sonderorganisationen wurden nicht nur Effizienzdefizite, sondern auch zu starke Parteinahme für kommunistische Staaten und Entwicklungsländer vorgeworfen. Letzteres war Grund für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der UNESCO im Jahr 1985. Erst 1997, mit ›New Labour‹, kehrte das Land in die Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturorganisation zurück.

5 Vgl. Tony Blair, *Speech by the Prime Minister at the Lord Mayor's Banquet*, London, 22.11.1999, <http://www.the-islander.org.ac/oldsite/1461.htm>

6 Im internationalen Kontext als ›responsibility to protect‹ (R2P oder RtoP) bekannt.

7 Vgl. Tony Blair, *Speech by the Prime Minister on the Doctrine of the International Community at the Economic Club*, Chicago, 22.4.1999, http://www.pbs.org/newshour/bb/international/jan-june99/blair_doctrine4-23.html

8 Vgl. *The Public Whip, Iraq – Declaration of War – 18 Mar 2003 at 22:00*, <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2003-03-18&number=118>

9 Vgl. William Hague, *Speech by the Foreign Secretary, Britain's Foreign Policy in a Networked World*, London, 1.7.2010, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=22472881>

die neue Regierung im Bereich der nationalen Sicherheit. Diesen Eindruck zumindest vermitteln Hagues Ausführungen in seiner vierten und letzten Rede zur Außenpolitik der Koalitionsregierung.¹⁰

Im ›Business Plan 2011–2015‹ des Außenministeriums finden sich nur wenige Bezüge zu den Vereinten Nationen.

Dennoch unterscheiden sich Herangehensweise und Leitlinien nicht wesentlich von zuvor durch die Labour-Regierung definierten Zielsetzungen. Insbesondere trifft dies auf das Ziel zu, durch die Förderung des Menschenrechtsschutzes, die Bekämpfung des Terrorismus und weltweiter Armut ein sicheres Umfeld für Großbritannien zu schaffen. Es ist vorerst der Ton der britischen Außenpolitik und UN-Politik, der im Vergleich zu Labour deutlich rauer geworden ist – sicher auch, um sich von der Vorgängerregierung in puncto Glaubwürdigkeit und realistischer Lageeinschätzungen abzusetzen.

Zusammenarbeit mit den UN

Die außenpolitischen und UN-politischen Leitlinien Großbritanniens werden in erster Linie vom Premierminister formuliert. In der Regel vertreten er, sein Stellvertreter oder der Außenminister das Land bei offiziellen Anlässen wie der Eröffnung der Generalversammlung im Herbst. Das komplexe und mit einer Vielzahl an Themen befasste UN-System hat ein entsprechend komplexes Pendant in Großbritannien.

FCO und DFID

Das Außenministerium (Foreign and Commonwealth Office – FCO) nimmt im politischen System Großbritanniens eine traditionell herausragende Stellung ein.¹¹ Es verfügt über ein ungewöhnlich hohes Maß an Autonomie, ein weltweites System von Außenstellen sowie weitreichende diplomatische Netzwerke. Da die Vereinten Nationen durch ihre komplexe Struktur und ihr breites Repertoire an problemorientierten Sonderorganisationen und Programmen auf viele der neuen globalen Herausforderungen gezielt einwirken wollen, gehört die institutionelle Stärkung sowie die Unterstützung der Organisation beim Ausbau ihrer Abteilungen zu den erklärten Hauptzielen des FCO. Doch gerade im Bereich der so genannten ›weichen Politikbereiche‹, wie Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik, musste das Außenministerium Kompetenzen an das vergleichsweise neue Entwicklungsministerium (Department for International Development – DFID) abtreten.¹² Das DFID übernahm zahlreiche Funktionen, die auch die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen betreffen. So ist es etwa Aufgabe des Entwicklungsministeriums, die Kooperation mit Blick auf die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) zu pflegen oder Projekte und Initiativen der UN zu fördern, die nicht durch andere Ministerien gedeckt sind.¹³

Die Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen in Großbritannien beschränkt sich auf einige wenige Kernbereiche.

Im Jahr 2004 fanden entscheidende strukturelle Veränderungen innerhalb des FCO statt.¹⁴ Die Umstrukturierung sollte sicherstellen, dass die zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen effektiv für die neuen Herausforderungen in der Weltpolitik, wie Klimawandel, Terrorismusbekämpfung und Globalisierung, genutzt werden. Diese Maßnahme beinhaltete auch, die Abteilung Vereinte Nationen im FCO, die bis dato eine Schnittstellenfunktion zwischen den UN und den relevanten Ministerien innehatte, auf verschiedene Führungsbereiche wie Internationale Sicherheit und Globale Fragen aufzuteilen. Mit der Amtsübernahme von Gordon Brown als Premierminister im Jahr 2007 wurde jedoch wieder ein eigener Staatsministerposten des FCO für Afrika, Asien und die Vereinten Nationen geschaffen. In seinen Aufgabenbereich fallen alle Belange, welche die Politik des Landes gegenüber der Weltorganisation, insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit, betreffen.

Die Koalitionsregierung hat Veränderungen der FCO-Struktur innerhalb der ersten Legislaturperiode bis 2015 angekündigt. Dazu zählt unter anderem die Einrichtung eines nationalen Sicherheitsrats, bei dem alle nationalen und internationalen Sicherheitsbemühungen zusammenlaufen sollen. Obwohl dies natürlich auch das Handeln im UN-Sicherheitsrat betreffen wird, finden sich im ›Business Plan 2011–2015‹ des Außenministeriums nur wenige Bezugnahmen auf die Zusammenarbeit mit der oder die Arbeit in der Weltorganisation.¹⁵

Die Vertretungen Großbritanniens bei den UN

Großbritannien hat Ständige Vertretungen bei den Vereinten Nationen (UKMIS) in New York, Genf und Wien. Alle drei Missionen unterstehen direkt dem FCO und somit auch den allgemeinen Zielvorgaben des Ministeriums. Die Vertretung in Wien deckt einen engen Themenbereich ab, der vornehmlich auf die Arbeit der Internationalen Atomenergie-Organisation und der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung ausgerichtet ist. In Genf und New York sind die Aufgabenfelder der Missionen deutlich breiter angelegt. Leiter aller Vertretungen ist der Botschafter in New York. Seit 2009 bekleidet diesen Posten der langjährige Diplomat Mark Lyall Grant. Zudem findet der Großteil der Planungen zur Unterstützung von UN-Friedensmaßnahmen unter Leitung der Ständigen Vertretung in New York statt.

Die UN in Großbritannien

Die Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen in Großbritannien beschränkt sich auf einige wenige Kernbereiche. Lediglich die Internationale Seeschiffahrts-Organisation hat ihren Sitz in London.¹⁶ Dennoch verfügt Großbritannien als eines der Zentren für nationale und internationale nicht-

staatliche Organisationen (NGOs) auf indirekte Weise über zahlreiche Verbindungen zur täglichen Arbeit des UN-Systems. Zudem unterhalten sowohl die UN-Hauptorganisation als auch einige wenige Sonderorganisationen wie das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitsorganisation oder das Welternährungsprogramm Vertretungen in der britischen Hauptstadt.¹⁷ Bis 2003 befand sich auch eines von weltweit 60 UN-Informationszentren in London, das aufgrund der Bedeutung der Stadt als Wirtschaftszentrum vor allem für Finanztransaktionen innerhalb des UN-Systems eingerichtet wurde. Mit der Schaffung des Regionalen Informationszentrums der UN für Westeuropa in Brüssel wurde das Zentrum in London jedoch zum 1. Januar 2004 aufgelöst.¹⁸

Finanzieller und personeller Einsatz

Großbritannien ist nach den USA, Japan und Deutschland mit 6,6 Prozent der viertgrößte Beitragszahler zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen für die Periode 2010 bis 2012.¹⁹ Pro Jahr entspricht dies 155 Millionen US-Dollar.²⁰ Mit einem Anteil von etwa 8,15 Prozent am Haushalt für UN-Friedenseinsätze, also knapp 630 Millionen US-Dollar, ist das Land in diesem Bereich der drittgrößte Finanzier.²¹

Dem Vereinigten Königreich steht nach dem Verteilungsschlüssel für Beschäftigte des höheren Dienstes im UN-Sekretariat ein Kontingent von 109 bis 148 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu, das derzeit jedoch mit 99 Bediensteten nicht ausgeschöpft wird.²² Die ranghöchsten Briten im UN-System sind Valerie Amos, Untergeneralsekretärin für humanitäre Angelegenheiten und Nothilfekoordinatorin; Michael C. Williams, UN-Sonderkoordinator für Libanon; und David Nabarro, Leitender Koordinator des Systems der Vereinten Nationen für Vogel- und Humangrippe und gleichzeitig UN-Sonderbeauftragter für Ernährungssicherheit und Ernährungsfragen.²³

Die britische Zivilgesellschaft und die UN

Öffentliche Meinung

In der öffentlichen Meinung in Großbritannien sind die Vereinten Nationen hoch angesehen. So verdeutlicht eine Umfrage des Rundfunksenders ›BBC World Service‹, die Ende 2005 in 32 Ländern durchgeführt wurde, dass zwei Drittel der britischen Bevölkerung den UN einen »überwiegend positiven« Einfluss auf die Weltpolitik bescheinigen, wohingegen nur ein Viertel diesen Einfluss als »überwiegend negativ« bewerten.²⁴ Mit dieser Einschätzung lagen die Briten im europäischen Mittelfeld zwischen den Deutschen, welche die Organisation zu 80 Prozent positiv bewerteten und den Franzosen, wo dies lediglich etwas mehr als die Hälfte taten. Gefragt nach ihrer Meinung zur Reform des UN-Systems sprachen sich

drei Viertel der Briten im Frühjahr 2005 für eine Erweiterung des UN-Sicherheitsrats aus und befürworteten zu 80 Prozent einen ständigen deutschen Sitz. Zudem wünschten sich drei Viertel der Befragten eine aktivere Rolle der UN in der internationalen Politik.²⁵ Dieser starke öffentliche Rückhalt lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass die Briten die UN als eine Institution betrachten, die von ihrem Land maßgeblich mitgestaltet wurde und die auf Werten beruht, denen sie sich aufgrund ihrer Geschichte verpflichtet fühlen. Die Erfahrung, dass

Bei einer Meinungsumfrage im Frühjahr 2005 sprachen sich drei Viertel der Briten für eine Erweiterung des UN-Sicherheitsrats aus.

¹⁰ Vgl. William Hague, Speech by the Foreign Secretary, International Security in a Networked World, Washington, D.C., 17.11.2010, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=117662682>

¹¹ Vgl. David Allen/Tim Oliver, The Foreign and Commonwealth Office, in: Ian Bache/Andrew Jordan (Eds.), The Europeanization of British Politics, Basingstoke/New York 2006, S. 52ff.

¹² Paul D. Williams, British Foreign Policy under New Labour, 1997–2005, Basingstoke/New York 2005, S. 141.

¹³ Zum Beispiel das Gesundheitsministerium, das Verteidigungsministerium sowie das Ministerium für Umwelt, Ernährung und ländliche Entwicklung.

¹⁴ Vgl. Allen/Oliver, a.a.O. (Anm. 11), S.53.

¹⁵ Vgl. Foreign and Commonwealth Office, Business Plan 2011–2015, London, November 2010, <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/about-us/our-publications/fco-business-plan-2011-2015>

¹⁶ Der Grund dafür liegt in der direkten Nachkriegszeit, da die Kosten einer großen UN-Vertretung in Anbetracht der ohnehin zu leistenden Wiederaufbaumaßnahmen in Großbritannien das Budget der Regierung deutlich überstiegen hätten. Als weitere Begründung wurde angeführt, dass das Land als eine der drei Großmächte noch immer ein Viertel der Menschheit regierte und keinen Bedarf an einer Erweiterung seines politischen Ansehens auf diesem Wege hatte. Zusätzlich ist das britische Parlament stets vorsichtig, wenn es um die Gewährung von Privilegien und Immunitäten geht und eine umfangreiche UN-Dependence hätte diesen Schritt zwangsläufig im hohen Maße erforderlich gemacht. Vgl. A.J.R. Groom/Paul Taylor, The United Kingdom and the United Nations, in: Chadwick F. Alger/Gene M. Lyons/John E. Trent (Eds.), The United Nations System. The Policy of Member States, Tokyo 1995, S. 374f.

¹⁷ Vgl. UNRIC, UN System in the UK and Ireland, <http://www.unric.org>

¹⁸ Vgl. Groom/Taylor, a.a.O. (Anm. 16), S. 375.

¹⁹ Vgl. UN Doc. A/RES/64/248 v. 24.12.2009.

²⁰ Vgl. UN Doc. ST/ADM/SER.B/789 v. 24.12.2009.

²¹ Vgl. UKMIS, Background to Finance and Budget, <http://ukun.fco.gov.uk/en/uk-at-un/thematic-issues/management-reform/mgt-reform-finance/finance-budgets-background>

²² UN Doc. A/65/350 v. 8.9.2010, S. 95.

²³ Zudem ist Christopher Greenwood bis 2018 Richter am Internationalen Gerichtshof. Adrian Fulford ist seit 2003 Richter am Internationalen Strafgerichtshof und Howard Morrison seit 2009 am Jugoslawien-Tribunal. Die bekannte britische Tierforscherin Jane Goodall wurde 2002 zur UN-Botschafterin des Friedens ernannt.

²⁴ Vgl. World Public Opinion.org, U.N. Continues to Get Positive, Though Lower, Ratings With World Public, 24.1.2006, <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/btunitednationsra/163.php?nid=&id=&pnt=163>

²⁵ Ebd.

Mitte 2004 forderten mehr als die Hälfte der Briten aufgrund der Irak-Politik den Rücktritt von Premierminister Tony Blair.

ein Handeln gegen UN-Grundsätze zu sehr schlechten Umfragewerten führt, musste sowohl Anthony Eden 1956 während der Suez-Krise als auch Tony Blair 2003 während des Irak-Einsatzes machen. Mitte 2004 forderten sogar mehr als die Hälfte der Briten aufgrund der Irak-Politik den Rücktritt des Premierministers.²⁶

Die britische UN-Gesellschaft

Die britische UN-Gesellschaft (United Nations Association of Great Britain and Northern Ireland – UNA-UK) ist die einzige NGO im Vereinigten Königreich, die sich ausschließlich mit der Arbeit und den Themen der Vereinten Nationen als Ganzes auseinandersetzt sowie der Regierung und den Parteien Empfehlungen unterbreitet. Sie bietet sowohl auf politischer als auch zivilgesellschaftlicher Ebene Hintergrundinformationen und Veranstaltungen an. Ziel ist, die positive öffentliche Wahrnehmung der Weltorganisation zu wahren und zu verbessern. Programmatische Vorschläge werden an die eigene Regierung, zum Teil auch an ausländische Regierungen und an die Vereinten Nationen gerichtet. Im Jahr 2005 wurde die Gesellschaft beispielsweise vom Außenministerium damit beauftragt, im Zuge des Weltgipfels 2005 einen breit angelegten öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs zur Reform der Vereinten Nationen und der Erreichung der MDGs zu organisieren. Dessen Ergebnisse flossen in den Bericht ›In Larger Freedom in the UK‹²⁷ ein und enthielt konkrete Handlungsanweisungen an die britische UN-Politik. Dass dieser Auftrag vom FCO an die UNA-UK vergeben wurde, macht deutlich, dass der Verein als verlässlicher Partner im Politikgestaltungsprozess des Vereinigten Königreichs ernst genommen wird.

Großbritannien im UN-Sicherheitsrat

In den 45 Jahren des Ost-West-Konflikts machte das Vereinigte Königreich nur in zwei Problemlagen alleinigen Gebrauch vom Vetorecht. Zweimal kam das ›Nein‹ während der Suez-Krise 1956 zum Einsatz sowie weitere sieben Male im Zeitraum von 1963 bis 1972, als die Frage der Unabhängigkeit Südrhodesiens (heutiges Simbabwe) und die Beendigung des dortigen Bürgerkriegs behandelt wurde.²⁸ Die übrigen Male hat Großbritannien sein Veto stets gemeinsam mit den USA, ab und zu ergänzt durch Frankreich, eingelegt. Dies lässt jedoch nicht den Umkehrschluss zu, dass Großbritannien immer dann ein Veto einlegte, wenn die USA dies taten. Auch im wichtigsten Gremium der Weltorganisation war das Vereinigte Königreich oft ein geschätzter Ideengeber und Vermittler, vor allem um westliche Initiativen salonfähig zu machen. Teilweise wird sogar die These vertreten, dass die Briten bei Verhandlungen im Rat regelrecht vorgeschickt wurden, um zum Beispiel Initiativen der Amerikaner vom

Vorwurf unilateralen Vorgehens zu bewahren und die guten Kontakte zum Vorteil des gesamten Westens zu nutzen.²⁹

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Arbeit im Sicherheitsrat deutlich stärker von sachlichen denn ideologischen Erwägungen geprägt. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat Großbritannien kein Veto mehr eingelegt, während es dies von 1946 bis 1991 insgesamt 32 Mal getan hat.³⁰ Das neue Umfeld erlaubt den derzeit etwa 40 für das Gremium zuständigen Mitarbeitern der Ständigen Vertretung zudem, effektiver beim Gewinnen von Mehrheiten vorzugehen und die bestehenden bi- und multilateralen Kontakte des Landes besser zu nutzen.

Das Vereinigte Königreich hatte zuletzt im November 2010 die jeweils monatliche Präsidentschaft des UN-Sicherheitsrats inne. Das wichtigste Thema war dabei die Vorbereitung auf die für Januar 2011 angesetzte Volksabstimmung in Sudan über die Unabhängigkeit des Südens vom Norden.³¹ Diesen Prozess unterstützt die britische UN-Politik voll und ganz. Wichtige Themen, die ebenfalls im November 2010 von den Briten auf die Agenda des Sicherheitsrats gebracht wurden, war die Evaluation der Entwicklungen auf Zypern und in Westsahara, die Wahlen in Myanmar, Côte d'Ivoire, Guinea und Haiti sowie die Situation in Kosovo und Bosnien-Herzegowina. Neben Sudan bildete Somalia einen weiteren Schwerpunkt der Präsidentschaft und wird nach britischer Meinung auch das Jahr 2011 prägen. Zu den wichtigsten Sicherheitsratsinitiativen des Vereinigten Königreiches in den letzten Jahren gehört die erstmals im April 2007 eingebrachte Debatte zur sicherheitspolitischen Bedrohung durch die Folgen des Klimawandels.³²

Positionen in wichtigen UN-Arbeitsbereichen

Menschenrechtspolitik

Trotz einer erhöhten außenpolitischen Konzentration auf die Stärkung der Sicherheit und Wirtschaft Großbritanniens unterstrich Außenminister Hague im Herbst 2010, dass die neue Koalitionsregierung den Menschenrechten, der Armutsminderung sowie der Aufrechterhaltung des Völkerrechts nicht weniger Aufmerksamkeit schenken wird als die Vorgängerregierung.³³ Das Vereinigte Königreich ist seit 2006 Mitglied im UN-Menschenrechtsrat. Es ist erklärtes Ziel der britischen UN-Politik, den Rat zu stärken und die Fehler der Vorgängerinstitution, der Menschenrechtskommission, zu vermeiden. Die Kommission habe sich nach britischer Meinung zu sehr vom gemeinsamen Auftreten von Ländern, die massiv gegen Menschenrechte verstoßen, leiten lassen und war daher nicht im Stande, gravierende Menschenrechtsverstöße, zum Beispiel in Iran und Guinea, überhaupt

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat Großbritannien kein Veto mehr eingelegt, während es dies von 1946 bis 1991 insgesamt 32 Mal getan hat.

als solche anzuerkennen.³⁴ Mit dem Menschenrechtsrat verbindet sich für das Außenministerium die Hoffnung, dass die Blockbildungen, die eine effektive Arbeit der Vereinten Nationen als Wächter der Menschenrechte bisher verhindern, mit Einrichtungen wie der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR), bei der alle UN-Mitgliedstaaten auf ihre Menschenrechtspraxis überprüft werden, bald der Vergangenheit angehören und eine sachlichere Herangehensweise möglich ist. Außerdem unterstützt das Vereinigte Königreich die von politischen Abhängigkeiten freie Arbeit des Amtes der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, der Menschenrechtsausschüsse und der Sonderberichterstatter.³⁵

Entwicklungspolitik

Die gegenwärtige britische Außenpolitik betrachtet den Wohlstand des Landes als im hohen Maße abhängig vom wirtschaftlichen Erfolg entfernter Länder und Regionen, die derzeit auf verstärkte Entwicklungszusammenarbeit mit den westlichen Staaten und den UN angewiesen sind. Die Umsetzung der MDGs bildet den Rahmen und die Vergleichsskala der Entwicklungspolitik des DFID. Das Land befindet sich auf einem guten Weg, das Ziel einer Anhebung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens bis 2015 zu erreichen. Derzeit sind es 0,52 Prozent.³⁶ Die finanzielle Unterstützung der UN-Entwicklungsorganisationen durch Großbritannien betrug im Jahr 2009 etwa 445 Millionen US-Dollar.³⁷ Dies entspricht zwar einer faktischen Erhöhung der jährlichen finanziellen Ausgaben an die UN-Entwicklungsarbeit um fast 100 Millionen US-Dollar seit 2001, stellt aber einen Rückgang des relativen Anteils an der Gesamt-ODA des Landes von 7,4 Prozent im Jahr 2001 auf 3,8 Prozent im Jahr 2009 dar. Der Anteil der Förderung von UN-Organisationen an den Gesamtausgaben für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit sank von 17,5 Prozent auf 11,6 Prozent. Bedeutende Steigerungen gab es zuletzt hingegen bei der Unterstützung regionaler Entwicklungsbanken (+300 Prozent), den Entwicklungsmaßnahmen der EU (+100 Prozent) und der Weltbank (+90 Prozent). Die EU zahlte an die UN-Entwicklungsorganisationen von 2001 bis 2009 jährlich durchschnittlich etwa 220 Millionen US-Dollar. Die Zahlen und die Umsetzung britischer Entwicklungspolitik des letzten Jahrzehnts zeigen deutlich, dass sich die nationalen Zielvorstellungen zwar stark an denen der UN anlehnen, die Hauptarbeit jedoch vor allem auf bilateraler Ebene oder durch die G-8-beziehungsweise G-20-Treffen stattfand, auf denen dann mit der Bewilligung von Entwicklungshilfe vor allem Forderungen nach »guter Regierungsführung« verbunden wurden. Die Ankündigung der Koalitionsregierung, die Außen- und Entwicklungspolitik verstärkt bilateral auszurichten, lässt eine Änderung dieser Prioritäten nicht erwarten.

Friedenssicherung

Als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats nimmt die Friedenssicherung in der UN-politischen Agenda Großbritanniens traditionell einen hohen Stellenwert ein. Die finanziellen Zuwendungen für Friedenseinsätze liegen deutlich über den Beiträgen für den ordentlichen UN-Haushalt (siehe oben). Der personelle Einsatz für Friedensoperationen lag im Juli 2010 bei insgesamt 277 Soldaten und fünf Militärbeobachtern, ist also eher gering.³⁸ Das größte Truppenkontingent ist auf Zypern im Einsatz, fünf Soldaten befinden sich in Sudan. Außerdem sind fünf britische UN-Militärbeobachter derzeit in Irak und der Demokratischen Republik Kongo stationiert.

Um die UN-Friedenssicherung nachhaltig zu stärken, hat Großbritannien gemeinsam mit Frankreich im Januar 2009 eine Initiative ins Leben gerufen, um den Prozess der Verabschiedung, Evaluierung und Verlängerung von Mandaten im Sicherheitsrat zu vereinfachen.

Umweltschutz und Klimawandel

Im November 2008 verabschiedete das britische Parlament ein Gesetz zum Klimawandel. Dieses verpflicht-

Der personelle Einsatz Großbritanniens für UN-Friedensoperationen lag im Juli 2010 bei insgesamt 277 Soldaten und fünf Militärbeobachtern.

26 Vgl. Spiegel Online, Hälfte der Briten wollen Blairs Rücktritt, 16.5.2004, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,300055,00.html>

27 Sarah Carter/Laura Mucha (Eds.), In Larger Freedom in the UK. An Agenda for Action Following the 2005 World Summit. Report of the FCO-UNA National Engagement on UN Reform, London 2005.

28 Vgl. Global Policy Forum, Subjects of UN Security Council Vetoes, <http://globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm>

29 Vgl. Groom/Taylor, a.a.O. (Anm. 16), S. 378ff.

30 Vgl. Global Policy Forum, Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council, <http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-o-82/use-of-the-veto>

31 Vgl. Henry Bellingham, Speech at the UN High-Level Meeting on Sudan, 24.9.2010, über: <http://ukun.fco.gov.uk/en/uk-at-un/unga-main>; Communiqué des Treffens siehe: http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/documents/hlm_communique_sudan.pdf

32 Vgl. UN Press Release SC/9000 v. 17.4.2007.

33 Vgl. William Hague, Speech by the Foreign Secretary, Britain's Values in a Networked World, 15.9.2010, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=22864405>

34 Vgl. Foreign and Commonwealth Office, Annual Report on Human Rights 2009, London 2009, S. 59f.

35 Ebd.

36 Vgl. Department for International Development, DFID in 2009–10. Response to the International Development (Reporting and Transparency) Act 2006, London 2010, S. 7.

37 Vgl. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2011, über: <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx> (Ausdruck liegt dem Autor vor).

38 Vgl. UKMIS, UK Personnel Contributions, <http://ukun.fco.gov.uk/en/uk-at-un/thematic-issues/resolving-conflict/peacekeeping/uk-personnel-contributions>

Großbritannien hat die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll ratifiziert und plädiert für ein langfristiges, verbindliches Klimaabkommen.

tet den Minister für Energie und Klimawandel, derzeit der Liberaldemokrat Chris Huhne, dafür Sorge zu tragen, die Zielvorgabe einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen Großbritanniens um 80 Prozent bis 2050 im Vergleich zu 1990 zu erreichen. Ein weltweiter Temperaturanstieg und die damit verbundene Verschärfung klimaabhängiger Probleme wird auch als Gefahr für die britische Sicherheit und den Wohlstand wahrgenommen. Für das Land ist es deshalb von großer Bedeutung, dass dem Klimawandel global angemessen begegnet wird und alle Möglichkeiten multi- und bilateraler Problemlösungen genutzt werden. Großbritannien hat die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll ratifiziert und plädiert für ein langfristiges, verbindliches Klimaabkommen, das einerseits die Staaten bindet sowie die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft einschließt.³⁹

Abrüstung

Das Thema Abrüstung stellt für die Regierung Cameron/Clegg eines der Kernthemen ihrer UN-Arbeit dar. Das Land hat zahlreiche internationale Abrüstungsvereinbarungen ratifiziert, wie den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag, das UN-Waffenübereinkommen, die Ottawa-Konvention oder das Übereinkommen über Streumunition.⁴⁰ Großbritannien ist bereit, das eigene Atomwaffenarsenal auf ein Minimum zu reduzieren, jedoch nicht ganz abzurüsten. Ebenso wird die mit Resolution 61/89 der Generalversammlung im Jahr 2006 von einer Gruppe um Großbritannien eingebrachte Forderung nach einem umfassenden internationalen Waffenhandelsvertrag weiter forciert. Die Bemühungen Großbritanniens mündeten in der Resolution 64/48 der Generalversammlung vom 2. Dezember 2009, die festlegte, dass im Jahr 2012 eine Konferenz der Vereinten Nationen über den Vertrag über den Waffenhandel einzu-berufen sei.

Reform

Eine Reform verschiedener UN-Arbeitsbereiche wird von Großbritannien nachdrücklich befürwortet. Dabei setzt sich das Land für eine Erweiterung des Sicherheitsrats um die G-4-Staaten (Brasilien, Deutschland, Indien und Japan) ein und lehnt einen gemeinsamen Sitz der Europäischen Union, wie ihn die Staatengruppe ›Uniting for Consensus‹ fordert, konsequent ab – um den eigenen ständigen Sitz nicht zu gefährden.⁴¹ Reformbedarf sehen die Briten auch in der UN-Verwaltung.⁴² Insbesondere das Sekretariat, das DPKO und die UN-Entwicklungsorganisationen müssten für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts vorbereitet, Prozesse in der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat und anderen Gremien optimiert werden.⁴³ Dem Generalsekretariat soll dabei mehr Autonomie bei der Auswahl und dem effizienten Einsatz von Mitarbeitern eingeräumt werden, um

eine größere Flexibilität der Gesamtorganisation zu gewährleisten. Das Vereinigte Königreich unter Cameron/Clegg unterstützt die vorhandenen Pläne weiterhin finanziell und ideell. Wie schon in der Vergangenheit, vor allem unter Tory-Regierungen, werden britische Vertreter jedoch verstärkt über die Einhaltung von Zeit- und Budgetplänen wachen und Verfehlungen thematisieren.

Ausblick

Großbritannien ist ein verlässliches Mitglied der Vereinten Nationen und unterstützt die der Organisation zugrunde liegenden Grundsätze und Werte auf ganzer Linie. Auch wenn das allzu rigore Festhalten an den Werten der UN in der Vergangenheit zu Kollisionen mit den Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat geführt hat, wie die Irak-Krise im Frühjahr 2003 eindrucksvoll unter Beweis stellte, war es stets Ziel des UN-Gründungsmitglieds, die Weltorganisation zu stärken und zu fördern. Daran lässt auch die Regierung Cameron/Clegg keinen Zweifel. Obwohl die außenpolitischen Leitlinien klar an den nationalen Interessen des Landes in puncto Sicherheit und Wohlstand ausgerichtet wurden, bedeutet dieser Kurswechsel nicht zwangsläufig eine Abkehr von den internationalen Verpflichtungen, die das Land in der Vergangenheit ernst genommen und mitgeprägt hat. Auch ist eine Rückkehr zu einer verhaltenen UN-Politik wie die der Tory-Regierungen unter Margaret Thatcher und John Major nicht zu erwarten. Dies ist einerseits auf die veränderten globalen Rahmenbedingungen zurückzuführen und andererseits auf die kollektiven Erfahrungen, die die britische Politik in der Ära Tony Blair gesammelt hat. Diese hat gezeigt, dass mit einer nur bedingt multilateralen und gegen die Grundsätze der UN-Charta gewandten Außenpolitik sich in einem Land, das an der Ausgestaltung der globalen Friedensorganisation maßgeblich beteiligt war, keine Mehrheiten gewinnen lassen.

Großbritannien lehnt einen gemeinsamen Sitz der Europäischen Union im UN-Sicherheitsrat konsequent ab.

³⁹ Vgl. William Hague, Speech by the Foreign Secretary at the Council on Foreign Relations, Tackling Climate Change Is Essential to Our Security and Prosperity, 27.9.2010, New York, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=22933599>

⁴⁰ Vgl. FCO, Weapons Proliferation, <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/weapons>

⁴¹ Vgl. Nick Clegg, Speech of the Deputy Prime Minister to the General Debate of the 65th Session of the United Nations General Assembly, 24.9.2010, http://www.un.org/en/ga/65/meetings/generaldebate/Portals/1/statements/634209349996406250UK_en.pdf

⁴² Vgl. UKMIS, Management Reform and Finance, <http://ukun.fco.gov.uk/en/uk-at-un/thematic-issues/management-reform/mgt-reform-finance>

⁴³ Vgl. UNA-UK, UNA-UK and UN Reform, <http://www.una.org.uk/reform/index.html>