

# Deutschland in den UN 1990 bis heute

## Vier Thesen zur deutschen Rolle

Johannes Varwick



**Prof. Dr. Johannes Varwick**, geb. 1968, ist Professor für Internationale Beziehungen und europäische Politik am Institut für Politikwissenschaft und Japanologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

**Dieser Beitrag bilanziert Deutschlands Engagement in den Vereinten Nationen seit dem Jahr 1990. Anhand von vier Thesen wird argumentiert, dass Deutschlands UN-freundliche Rhetorik sowie durchaus beachtlichen Leistungen an das UN-System allein kein verlässlicher Maßstab zur Bewertung der deutschen UN-Politik sind. Es hat sich in den zwanzig Jahren seit der Vereinigung gezeigt, dass Deutschland von einem Konsumenten zu einem (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden ist. Doch um dieser Rolle weiterhin gerecht zu werden, muss es in zahlreichen relevanten Bereichen mehr tun, aktiver an der multilateralen Problemlösung mitwirken.**

### Das neue Deutschland und die Vereinten Nationen

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik hat sich seit Aufnahme des vereinten Deutschlands in die Vereinten Nationen zum 3. Oktober 1990<sup>1</sup> erheblich verändert. Die deutsche Vereinigung war dabei zunächst Ergebnis der fundamentalen weltpolitischen Umwälzungen der Jahre 1989/1990, die nicht nur Deutschland, sondern eben auch die UN in eine vollkommen neue Rolle brachten. Beide deutschen Staaten hatten sich zu einem Staat vereinigt, der zukünftig unter dem Namen ›Deutschland‹ in den UN auftreten sollte. Der ›Zwei-plus-vier-Vertrag‹ vom 12. September 1990, der die außenpolitischen Aspekte der deutschen Vereinigung regelte, brachte dem vereinten Deutschland die vollständige Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten. Bereits in diesem außenpolitischen Schlüsseldokument wird mehrfach auf die UN-Charta Bezug genommen und die Verpflichtung zu einer friedlichen, an das Völkerrecht gebundenen Außenpolitik bekräftigt. In einer ersten Erklärung zum Tag der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990, die allen Regierungen, mit denen Deutschland diplomatische Beziehungen unterhielt, übermittelt wurde, kündigte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl eine aktivere Rolle Deutschlands auch im Bereich der UN-Friedenssicherung an.<sup>2</sup> Wenige Tage zuvor hatte bereits sein Außenminister, Hans-Dietrich Genscher, vor der Generalversammlung der UN erklärt, dass sich Deutschland seiner größer gewordenen Verantwortung bewusst sei, diese annehmen und sich stärker im Rahmen der UN engagieren werde.<sup>3</sup>

Infolge des weltpolitischen Umbruchs trat auch die Weltorganisation aus ihrer weitgehenden Läh-

mung während des Ost-West-Konflikts heraus und rückte – freilich mit viel ›Auf und Ab‹ – ins Zentrum der Weltpolitik. Dabei war Beobachtern wie auch vielen Akteuren in den UN durchaus bewusst, dass einer neu gewonnenen Handlungsfähigkeit bald neue Aufgaben in den Haupttätigkeitsfeldern folgen könnten und müssten. In diesem Sinne wurde die deutsche Einheit – anders als bei manch engen Partnern Deutschlands in NATO und EU – auch deshalb begrüßt, weil sich die Vereinten Nationen von einem größeren und endgültig souveränen Deutschland ein stärkeres Engagement erhofften.<sup>4</sup>

Im vorliegenden Beitrag wird eine bewusst pointierte Querschnittsbilanz der deutschen Politik in den Vereinten Nationen seit 1990 gezogen und die Thematik thesenartig zugespitzt.<sup>5</sup> Dabei wird weder das nachgezeichnet, was für jede/n Interessierte/n offenkundig oder mehr oder weniger einfach selbst zu recherchieren ist (Zahlen, Fakten, offizielle Positionen), noch detailliert auf einzelne, besonders spannende Politikfelder eingegangen.<sup>6</sup> Vielmehr wird argumen-

<sup>1</sup> Die diesbezüglichen Briefe an den UN-Generalsekretär sind abgedruckt in: Vereinte Nationen (VN), 5/1990, S. 157.

<sup>2</sup> Siehe Bulletin der Bundesregierung Nr. 118 v. 5.10.1990, S. 1127f., über: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2009/11/2009-11-16-regierungsdokumente-20-jahre-dt-einheit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2009/11/2009-11-16-regierungsdokumente-20-jahre-dt-einheit.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>3</sup> Hans-Dietrich Genscher, Einheit Deutschlands ein Schritt zur Einheit Europas, Rede des Bundesaußenministers vor der 45. UN-Generalversammlung am 26.9.1990 in New York, VN, 6/1990, S. 211f.

<sup>4</sup> Ausführlich zur deutschen UN-Politik aus Anlass des 30-jährigen Jubiläums der Mitgliedschaft: Manfred Knapp, Eine erfolgreiche außenpolitische Emanzipation. Drei Jahrzehnte deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, 6/2003, S. 207–214.

<sup>5</sup> Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag des Verfassers am 18.9.2013 auf der Fachtagung ›Vom Feindstaat zum Musterknaben? Deutschland und die Vereinten Nationen – 40 Jahre deutsche UN-Mitgliedschaft‹ in Berlin. Er knüpft an folgende Überlegungen an: Johannes Varwick, Deutschland und die UNO: eine abgekühlte Freundschaft? in: MenschenRechtsZentrum/Forschungskreis Vereinte Nationen (Hrsg.), Die UN-Politik deutschsprachiger Länder, Potsdam 2013, S. 21–30.

<sup>6</sup> Siehe als Überblick: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Deutschland in den Vereinten Nationen, UN-Basis-Informationen 47, Berlin 2013, sowie die umfassenden zweijährlichen Berichte des Auswärtigen Amtes, zuletzt für die Jahre 2010 und 2011, <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/632766/publicationFile/174826/VNBericht1011.pdf>. Die wissenschaftliche Literatur zum Thema ist übersichtlich, siehe etwa: Manfred Knapp, Ver-

tiert, dass die Selbstwahrnehmung deutscher UN-Politik nicht zwingend mit einer Außenperspektive in Übereinstimmung zu bringen ist.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass man sich dieser wie anderen Fragestellungen aus mindestens drei Perspektiven nähern kann – die jeweils eine eigene Berechtigung haben. Man könnte erstens mit einer *Entscheiderperspektive*, also einer politischen Logik, zweitens mit einer *Beamtenperspektive*, also einer bürokratischen Logik aus Sicht des außenpolitischen Apparats, und drittens mit einer *Beobachterperspektive*, also einer analytischen Logik aus Sicht der Wissenschaft (die selbstverständlich ebenfalls nicht objektiv ist) an diese Frage herantreten. Dieser Beitrag argumentiert dezidiert aus der dritten Perspektive – was nicht heißt, dass kein Verständnis für die anderen beiden Perspektiven aufgebracht oder ihnen gar eine innere Logik abgesprochen würde.

Nach diesen Vorbemerkungen sollen im Folgenden zunächst die deutschen Beiträge zur Arbeit der UN gewürdigt und darauf aufbauend vier Thesen zur deutschen UN-Politik vorgestellt und begründet werden, bevor dann mit Hilfe von zwei exemplarisch ausgewählten Themen (UN-Reform und Sicherheitsratsmandat) eine Bilanz der UN-Politik des vereinten Deutschlands gezogen wird.

## Deutsche Beiträge zur Arbeit der Vereinten Nationen

Die UN bilden nach regierungsamtlicher Einschätzung ein unverzichtbares Kernstück innerhalb der multilateralen Orientierung der deutschen Außen-, Friedens-, Sicherheits- und Menschenrechtspolitik. Von Klaus Kinkel über Joschka Fischer und Frank-Walter Steinmeier bis hin zu Guido Westerwelle; von Helmut Kohl über Gerhard Schröder bis zu Angela Merkel: Dieser grundlegend UN-freundliche Ansatz wird in Deutschland sowohl von einem breiten parteipolitischen Konsens als auch von intensiver zivilgesellschaftlicher Unterstützung getragen. Die aktive Unterstützung für die Arbeit der UN haben alle Bundesregierungen immer wieder zugesagt. Im September 2000 war Gerhard Schröder der erste Bundeskanzler seit Willy Brandt im Jahr 1973, der vor der UN-Generalversammlung sprach, seine Nachfolgerin Angela Merkel hat bisher zweimal (2007 und 2010) die Grundzüge der deutschen UN-Politik vorgestellt. Der damalige Außenminister Joschka Fischer erklärte vor der UN-Generalversammlung im Jahr 2001, die Weltorganisation sei in »einzigartiger Weise dazu befähigt«, die Grundlagen einer »kooperativen Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert« zu entwerfen und umzusetzen.<sup>7</sup> Die erste rot-grüne Bundesregierung (1998–2005) attestierte den UN in ihrem Koalitionsvertrag 1998 sogar, »die wichtigste Ebene zur Lösung globaler Probleme«<sup>8</sup> zu sein, die es in jeder Hinsicht zu unterstützen

gelte. Fischers Nachfolger im Amt Frank-Walter Steinmeier führte 2006 ebenfalls vor der Generalversammlung aus: »Das wiedervereinigte Deutschland sieht sich in der Pflicht, die Vereinten Nationen nach Kräften zu unterstützen, um eine friedlichere und gerechtere Welt zu gestalten [...] Wir brauchen die Vereinten Nationen in den kommenden Jahrzehnten nach meiner Überzeugung mehr denn je.«<sup>9</sup> Auch der Außenminister der ab September 2009 amtierenden Koalition aus CDU/CSU und FDP Guido Westerwelle erklärte: »Das deutsche Engagement in den Vereinten Nationen ist Kernbestandteil deutscher Außenpolitik. Frieden, Sicherheit und Entwicklung lassen sich weltweit nur mit den Vereinten Nationen erreichen.«<sup>10</sup> Bundeskanzlerin Angela Merkel sicherte 2013 in einem Grußwort an die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen zu: »Auch in Zukunft wird Deutschland ein verlässlicher Partner der Vereinten Nationen und ein starker Verfechter ihrer Ziele bleiben.«<sup>11</sup>

Die deutsche UN-Politik zeichnet sich durch ein Engagement in der ganzen Breite der UN-Arbeitsbereiche aus und ist dementsprechend vielfältig. Neben den medien- und öffentlichkeitswirksamen Bereichen gibt es eine breite Palette an Themen, bei denen sich Deutschland finanziell und konzeptionell engagiert. Im federführenden Auswärtigen Amt laufen in der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen die Fäden der deutschen UN-Politik zu-

Die deutsche UN-Politik zeichnet sich durch ein Engagement in der ganzen Breite der UN-Arbeitsbereiche aus.

pflichtung auf einen globalen Multilateralismus. Zur Außenpolitik Deutschlands gegenüber den Vereinten Nationen, in: Klaus Dicke/Manuel Fröhlich, (Hrsg.), Wege multilateraler Diplomatie, Baden-Baden 2005, S. 113–125; Klaus Brummer, Streben nach Status- und Einflussgewinn? Deutschland in den Vereinten Nationen, in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Eine normale Republik? Geschichte – Politik – Gesellschaft im vereinigten Deutschland, Baden-Baden 2011, S. 255–277 und Johannes Varwick, Die deutsche UNO-Politik, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden, 2. Auflage 2011, S. 514–531.

**7** Joschka Fischer, Rede des deutschen Außenministers zum Thema Terrorismus vor der UN-Generalversammlung am 12.11.2001 in New York, VN, 1/2002, S. 26ff.

**8** Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Bonn, 20.10.1998, Abschnitt XI 7.

**9** Frank-Walter Steinmeier, Rede des deutschen Außenministers vor der 61. UN-Generalversammlung am 22.9.2006 in New York, VN, 6/2006, S. 263ff.

**10** Guido Westerwelle, 40 Jahre UN-Mitgliedschaft, 17.9.2013, [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2013/09/2013-09-17-deutschland-vereinte-nationen.html](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2013/09/2013-09-17-deutschland-vereinte-nationen.html)

**11** Angela Merkel, Grußwort zur Fachtagung anlässlich der 40-jährigen deutschen UN-Mitgliedschaft, [http://www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/DOKUMENTE/TS\\_40JahreUNMS/Gru%C3%9Fwort\\_40\\_Jahre\\_DEU\\_UN\\_2013-09-11-032025.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/TS_40JahreUNMS/Gru%C3%9Fwort_40_Jahre_DEU_UN_2013-09-11-032025.pdf)

sammen. Sie stützt sich unter anderem auf die Arbeit der Ständigen Vertretungen der Bundesrepublik in New York und an den anderen UN-Standorten (Genf, Nairobi, Paris, Rom und Wien). Aber auch das Kanzleramt sowie eine Vielzahl an Bundesministerien sind inzwischen mit UN-Themen befasst.

Insgesamt dürften von Deutschland seit 1990 deutlich mehr als 20 Mrd. Euro an das UN-System gezahlt worden sein.

All das spiegelt sich in erheblichen materiellen deutschen Leistungen wider: Als nur mittelgroßes Land (Bevölkerung: Rang 16, Fläche: Rang 62) gehört Deutschland als viertgrößte Volkswirtschaft der Welt zu den Hauptbeitragszahlern zum ordentlichen UN-Haushalt. Mit einem Beitragssatz von gegenwärtig 7,1 Prozent zum UN-Haushalt sowie zum Budget für Friedensmissionen leistet es Erhebliches – und nur die USA (22 Prozent) und Japan (10,8 Prozent) zahlen mehr. Im Jahr 2010 hatte dies Zahlungen an das gesamte UN-System von rund 1,2 Mrd. Euro, im Jahr 2011 etwa 1,1 Mrd. Euro zur Folge. Der Pflichtanteil Deutschlands ist jedoch seit einigen Jahren rückläufig. Im Jahr 2000 lag er noch bei rund 9,9 Prozent. Darüber hinaus leistet Deutschland zum Teil erhebliche freiwillige finanzielle Beiträge zu den Sonderorganisationen, Programmen, Fonds und sonstigen Einrichtungen der Vereinten Nationen. Abgesehen vom UN-Umweltprogramm ist Deutschland hier allerdings oft nur zehntgrößter Beitragszahler. Es lässt sich darüber streiten, ob das genug oder gar zu viel ist, und es muss auch darauf hingewiesen werden, dass etwa das selbstauferlegte Ziel, 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungshilfe auszugeben, nicht annähernd erreicht wurde. Aber insgesamt dürften seit 1990 deutlich mehr als 20 Mrd. Euro an das UN-System gezahlt worden sein. 26 UN-Organisationen haben inzwischen ihren Sitz in Deutschland, darunter 19 mit fast 1000 Mitarbeitern am UN-Campus im ehemaligen Bonner Abgeordnetenhaus.

Die Kategorie Nutzen multilateraler Einbindung hat zulasten prinzipienorientierter multilateraler Gesinnung an Bedeutung gewonnen.

### Vier Thesen zur deutschen UN-Politik

Diese Liste ließe sich fortsetzen, und auch eine intensive Dokumentenanalyse aus allen Bereichen der deutschen Außenpolitik oder Berichte aus einer Reihe von Gesprächen mit wichtigen Akteuren der deutschen UN-Politik würden diese Grundaussagen bestätigen. Doch helfen solche UN-freundlichen Aussagen wirklich weiter? Sind sie ein verlässlicher Maßstab zur Bewertung der deutschen UN-Politik?

#### **These 1: Seit den neunziger Jahren hat sukzessive die Kategorie ›Nutzen‹ zulasten prinzipienorientierter multilateraler Gesinnung an Bedeutung gewonnen.**

Die Vereinigung brachte zunächst auf quasi natürlichem Wege einen weiteren Bedeutungszuwachs für Deutschland mit sich. Dieser machte konzeptionelle Anpassungen notwendig, worauf sich Deutschland nur zögerlich und eher auf Druck von außen denn

aus innerer Überzeugung einließ. Der weiterhin aktiven Selbsteinbindung in einen globalen multilateralen Rahmen stand dabei zunehmend ein gegenläufiger Entwicklungsstrang entgegen: Gipfelnd in Kanzler Schröders Diktion vom ›deutschen Weg‹ im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg 2003 ist eine ›Normalisierung‹ deutscher UN-Politik erkennbar, die sich eher am kurzfristigen, vermeintlich nationalen Interesse orientiert. Auch Außenminister Westerwelle sprach ganz im Sinne dieser Denkweise in anderem Zusammenhang (deutsche Enthaltung zur Libyen-Resolution 1973 im Jahr 2011) davon, dass Deutschland eine Entscheidung nicht allein deswegen treffen könne, »weil andere sie so getroffen haben«.<sup>12</sup>

Das Zusammenspiel von rhetorischer Bekräftigung der Bedeutung der UN mit der etwas holprigen Diskussion um einen deutschen Weg führt dazu, dass Deutschland in den UN keinen einheitlichen Multilateralismus mehr verfolgt, sondern zwischen der eher allgemeinwohlorientierten (häufig deklaratorischen) und der vermeintlich effektiven (in der Regel an wirtschaftlichen Maßstäben orientierten) Form hin- und herwechselt. Die Kategorie Nutzen multilateraler Einbindung (nationales Interesse) hat insofern zulasten prinzipienorientierter multilateraler Gesinnung an Bedeutung gewonnen.<sup>13</sup> In der UN-Politik des vereinten Deutschlands seit 1990 sind Parallelen, aber auch Unterschiede zur ersten Phase der bundesdeutschen UN-Politik (1973–1990) zu erkennen. Dies gilt insofern, als Status- und Einflussfragen prägend für die UN-Politik waren und sind: früher Alleinvertretungsanspruch beziehungsweise staatliche Anerkennung und außenpolitische Emanzipation im internationalen System, heute Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat und Anerkennung als herausragende Mittelmacht.

#### **These 2: Deutschland sollte ›guter Freund der UN‹ bleiben, aber pragmatischer mit multilateraler Zusammenarbeit umgehen.**

Alles in allem kann Deutschland unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Bundesregierung über nunmehr gut zwei Jahrzehnte eine aktive Politik zur Unterstützung der UN bescheinigt werden. Deutschland ist im internationalen Vergleich ein guter Freund der UN – ein guter Freund übrigens, der tief in das eigene Portemonnaie greift, um diese Freundschaft zu pflegen. Dennoch wird es zukünftig häufiger Situationen geben,

<sup>12</sup> Guido Westerwelle, Bedenke das Ende!, Süddeutsche Zeitung, 24.3.2011.

<sup>13</sup> Dieses Argument wird ausführlich hergeleitet bei Rainer Baumann, Multilateralismus: Die Wandlung eines vermeintlichen Kontinuitätsesementes der deutschen Außenpolitik, in: Thomas Jäger et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 468–487.

in denen sich Deutschland vor die Wahl gestellt sieht, welcher Art von Multilateralismus es den Vorzug geben soll. Die deutsche UN-Politik steht damit vor einem Dilemma: Es ist einerseits denkbar (wenn gleich unwahrscheinlich), dass sich die Vereinten Nationen als Kern einer Global-Governance-Architektur herausbilden und der geregelte Multilateralismus effektiv Probleme löst. Andererseits ist es ebenso denkbar (und wahrscheinlicher), dass Multilateralismus ›verclubt‹ und unterschiedliche Formate (wie die G20) sowie andere themenspezifische Politiknetzwerke an Bedeutung gewinnen.<sup>14</sup> Dies würde für die deutsche Außenpolitik bedeuten, dass sie noch pragmatischer und weniger prinzipiell mit multilateralen Formaten arbeiten muss.

Das klassische Leitprinzip deutscher Außenpolitik, der effektive Multilateralismus, funktioniert dann, wenn sich die Beteiligten zunächst kooperativ gegenüber treten und zudem mit den Ergebnissen der Kooperation nachher zufrieden sind. Diese Situation ist allerdings nur selten gegeben; für die Lösung internationaler Konflikte jenseits geschützter Räume wie der EU gilt, dass Multilateralismus oftmals nur in Kombination mit klassischen Machtfaktoren effektiv ist.<sup>15</sup> Für die deutsche operative Politik folgt daraus ein hoher Bedarf an strategischen Richtungsentscheidungen, die mit diesen Fragen einhergehen. Unter anderem ist zu klären, wie der ›Gisierungsprozess‹ kompatibel zu den UN-Prozessen, insbesondere im Wirtschafts- und Sozialrat und in der Generalversammlung, gehalten werden kann und ob die Funktionen der G20 auch jenseits der ›Economic Governance‹ ausgeweitet werden sollen. Nicht zuletzt ist zu diskutieren, ob die G20 gar auf längere Sicht eine pragmatische Alternative zum reformunfähigen UN-Sicherheitsrat sein könnte.

**These 3: Die ›Kultur der militärischen Zurückhaltung‹ und die ›Kultur der Verantwortung‹ stehen nicht immer im richtigen Verhältnis zueinander.**

In Deutschland ist eine Kultur der militärischen Zurückhaltung fester Bestandteil des außenpolitischen Grundkonsenses. Allerdings zeigt sich gerade im UN-Kontext deutlich, dass diese Kultur oftmals den realen Problemen internationaler Sicherheit nicht mehr gerecht wird. Zudem akzeptieren die internationalen Partner Deutschlands die Kultur der Zurückhaltung auch zunehmend weniger als Argument für Nichthandeln im militärischen Bereich. Dies lässt sich an zwei Beispielen illustrieren: erstens der deutschen Haltung in der Libyen-Frage und zweitens der deutschen Beteiligung an UN-Friedensmissionen.

**Haltung in der Libyen-Frage**

Die deutsche Haltung in der Libyen-Frage<sup>16</sup> glich der sprichwörtlichen Redewendung: ›Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass‹. Anders formuliert: Die

Betonung der Zivilmachttraditionen der Bonner Republik geriet in der Libyen-Entscheidung in Widerspruch zu der Einbindung in traditionelle Bündnisstrukturen, der multilateralen Ausrichtung deutscher Außenpolitik und dem rhetorischen Eintreten für eine Operationalisierung der Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft bei schwersten Menschenrechtsverletzungen (Responsibility to Protect – R2P). Berlin hatte sich für ein ›Ohne mich‹ entschieden, mit dem Zweifel an der außenpolitischen Zuverlässigkeit des Landes einhergingen. Das, wie Josef Joffe es treffend formuliert hat, »deklamieren (...), ohne zu agieren«, ein »niemandem wehtun, am wenigsten sich selber« ist nicht tragfähig.<sup>17</sup>

**Beteiligung an UN-Friedensmissionen**

Bei der Beteiligung an UN-Friedensmissionen ist seit längerem Enthaltensamkeit feststellbar. In den vergangenen Jahren hat sich Deutschland trotz seiner UN-freundlichen Rhetorik weniger an UN-geführten, als vielmehr an UN-mandatierten Einsätzen beteiligt. Bei den Missionen des ersten Typs leiten die bekannten ›Blauhelme‹ den Einsatz. Im Fall des zweiten Typs handeln die Staaten oder Regionalorganisationen als ›Subunternehmer‹ des UN-Sicherheitsrats und können die Details des Einsatzes weitgehend selbst bestimmen. Den gegenwärtig rund 7000 deutschen Soldatinnen und Soldaten in UN-mandatierten Einsätzen (insbesondere in Kosovo und Afghanistan) stehen rund 200 Kräfte in UN-geführten Einsätzen gegenüber – was weniger als drei Prozent des eingesetzten Personals entspricht. Zwar ist Deutschland auch im Bereich der UN-Friedensmissionen drittgrößter Beitragszahler und diese Funktion übt es mustergültig aus, weil es seine Beiträge nicht als politisches Druckmittel missbraucht, sondern verlässlich pünktlich zahlt und damit den UN Planungssicherheit ermöglicht. Aber die personelle Beteiligung mit deutschen Soldat/innen und Polizist/innen ist minimal.<sup>18</sup>

Wahrscheinlich ist, dass Multilateralismus ›verclubt‹ und andere themenspezifische Formate wie die G20 an Bedeutung gewinnen.

Im Fall Syrien hatte sich Berlin für ein ›Ohne mich‹ entschieden, mit dem Zweifel an der außenpolitischen Zuverlässigkeit des Landes einhergingen.

<sup>14</sup> Siehe ausführlich: Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 5. Auflage, Opladen 2014, S. 345–353 (im Erscheinen).

<sup>15</sup> Vgl. Eberhard Sandschneider, Deutsche Außenpolitik: Eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle, Aus Politik und Zeitgeschichte, 10/2012, S. 3–9.

<sup>16</sup> Siehe statt vieler Johannes Varwick, Unzuverlässiger Bündnispartner, 22.8.2011, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/aussenpolitiknet/themen/unzuverl%C3%A4ssiger-b%C3%BCndnispartner> und Wolfgang Seibel, Libyen, das Prinzip der Schutzverantwortung und Deutschlands Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über Resolution 1973 am 17. März 2011, Die Friedens-Warte, 1–2/2013, S. 87–115.

<sup>17</sup> Josef Joffe, Nichts als Worte, Die Zeit, 22.8.2013.

<sup>18</sup> Siehe dazu Ekkehard Griep/Winfried Nachtwei, Für eine politische Aufwertung der VN-Friedenssicherung in Deutschland – Ungenutzte Chancen im VN-Peacekeeping nutzen, DGVN Policy Paper, 1/2011, Berlin.

**These 4: Deutschland kann durchaus noch mehr im UN-Rahmen tun; Konzentration auf ›das Schöne und Gute‹ ist nicht tragfähig.**

Deutschland ist vom Konsumenten zu einem wichtigen (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden.

Die Rolle Deutschlands in den Vereinten Nationen hat sich in bemerkenswerter Weise entwickelt. Der Weg von einem Paria der internationalen Politik zu einem anerkannten Mitglied der Völkergemeinschaft hat sich maßgeblich durch die aktive Mitarbeit in der Weltorganisation vollzogen: eine erfolgreiche, ja geradezu atemberaubende außenpolitische Emanzipation. Doch heute geht es nicht mehr um Emanzipation, sondern um aktive Problemlösung. Von einer wichtigen Mittelmacht mit globalen Interessen wie Deutschland wird zu Recht erwartet, dass sie eigene Vorstellungen hinsichtlich aktueller und struktureller Problembereiche der internationalen Politik entwickelt und versucht, diese umzusetzen. Deutschland gehört zu den wichtigsten Mitgliedern der Vereinten Nationen und hat ein Interesse daran, dass die internationale Ordnung stabil und offen bleibt. Es trägt daher auch die Verantwortung dafür. Insofern ist Deutschland tatsächlich vom Konsumenten zu einem wichtigen (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden.

Trotz durchaus maßgeblicher Beiträge sind zu wenig Initiativen in relevanten Politikbereichen und praktikable Alternativvorschläge feststellbar.

Wenn es stimmt, dass außenpolitische Entscheidungen durch den Zweiklang bestimmt werden, was außenpolitisch machbar und was innenpolitisch mehrheitsfähig ist, dann haben sich mit Blick auf die deutsche UN-Politik beide Parameter in diesem Zweiklang massiv verändert: Außenpolitisch ist die Lage nochmals komplexer geworden, und innenpolitisch haben wir es mit einem unterentwickelten Verständnis für eine Rolle als aktiver Multilateralist zu tun. Insgesamt könnte Deutschland trotz erheblicher finanzieller und politischer Beiträge in zahlreichen UN-relevanten Politikfeldern durchaus mehr tun und dem rhetorischen Bekenntnis zur Stärkung des UN-Multilateralismus Taten folgen lassen. So scheint es, um nur ein Beispiel zu nennen, durchaus verantwortbar, deutsches Personal in substanzieller Größenordnung in UN-geführten Missionen einzusetzen und sich nicht derart deutlich wie in den vergangenen Jahren auf die UN-mandatierten Missionen zu beschränken.

Karl Theodor Paschke hat kürzlich mit Blick auf die Aussage im UN-politischen Zweijahresbericht der Bundesregierung, nach der sich deutsche UN-Politik durch ein Engagement in der ganzen Breite der UN-Themen auszeichne, bemerkt, dass das deutsche Profil in der Weltorganisation auch nach 40 Jahren Mitgliedschaft vergleichsweise blass sei. »Wir klotzen nirgends, weil wir überall kleckern«. <sup>19</sup> Zudem fällt und stößt zunehmend auf, dass Deutschland immer da vorne dabei ist, wo es um ›das Schöne und Gute‹ geht, und sich wenig dort engagiert, wo es um unangenehme und vielleicht auch risikoreiche Beiträge geht. Es ist eben einfacher, sich dafür einzu-

setzen, das Thema Klimawandel im Sicherheitsrat zu diskutieren, <sup>20</sup> als sich an einer innenpolitisch unpopulären R2P-Intervention in Libyen zu beteiligen.

**Bilanz**

Deutschland hat seit 1990 im UN-Rahmen alles in allem berechenbar gehandelt, es bleibt aber oftmals unter seinen Möglichkeiten. <sup>21</sup> Trotz durchaus maßgeblicher Beiträge etwa in der UN-Umweltpolitik oder beim Völkerstrafrecht sind insgesamt zu wenig Initiativen in relevanten Politikbereichen und vor allem oftmals kaum praktikable Alternativvorschläge feststellbar. Klaus Naumann hat der deutschen Sicherheitspolitik vorgeworfen, »an die Stelle einer strategischen Logik der Zwecke« eine »taktische Politik der Vorbehalte« zu setzen. <sup>22</sup> Deutschland vertraue zu sehr auf die Kraft bewährter Verfahren, aber der Grenznutzen des multilateralen Handlungsstils nehme tendenziell ab. Das gilt leider auch zu oft für die deutsche UN-Politik.

Besonders sichtbar wird das an zwei Themenbereichen, die abschließend kurz erörtert werden sollen: dem Thema UN-Reform und der Debatte um die Notwendigkeit eines Mandats des UN-Sicherheitsrats für ein robustes Handeln in Krisensituationen.

**UN-Reform**

Trotz aller Wertschätzung wird auch von der deutschen Politik darauf hingewiesen, dass es für eine wichtige Rolle der UN in der internationalen Politik einer ständigen Anpassung und in manchen Bereichen auch eines grundsätzlichen Umdenkens insbesondere der mächtigen Mitgliedstaaten bedürfe. »Ich bin der Überzeugung«, so beispielsweise die Bundeskanzlerin, »dass für die Gestaltung der Globalisierung die Vereinten Nationen und die angegliederten Organisationen das beste Forum und der beste Rahmen sind. Deshalb bleibt für die Bundesrepublik Deutschland die Reform der Vereinten Nationen eine der ganz großen Aufgaben in den nächsten Jahren. Jeder, der sich damit befasst, weiß, dass das Ganze schon sehr lange dauert. Ich sage aber auch, dass die Zeit drängt. Denn wer, wenn nicht die Vereinten Nationen, ist legitimiert, in Krisensituationen der Welt ein deutliches Wort zu sprechen? Daher wird Deutschland alles daransetzen, die Reform der Ver-

<sup>19</sup> Karl Theodor Paschke, Für einen aufgeklärten Multilateralismus werben, Impulsreferat, 27.11.2012 (unveröffentlicht).

<sup>20</sup> Vgl. dazu Richard Gowan, Deutschland im UN-Sicherheitsrat: Weder zu stark noch zu schwach, VN, 1/2013, S. 3–8.

<sup>21</sup> So auch Tom Koenigs, Drei Fragen an ..., VN, 1/2013, S. 8.

<sup>22</sup> Klaus Naumann, Wie strategiefähig ist die deutsche Sicherheitspolitik?, Aus Politik und Zeitgeschichte, 48/2009, S. 10–17, hier S. 11.

einten Nationen voranzutreiben.«<sup>23</sup> Nach dem großen Reformschwung infolge des Weltgipfels 2005, als mit der Kommission für Friedenskonsolidierung und dem Menschenrechtsrat (in beiden Gremien wirkt Deutschland phasenweise mit) zwei wichtige Institutionen neu geschaffen beziehungsweise von Grund auf umgestaltet wurden, befinden sich die UN nun in einem Modus beständiger, aber kleinerer Anpassungen. Mit dem Thema Reform des Sicherheitsrats, in den das vereinigte Deutschland bisher dreimal (1995/1996, 2003/2004 und 2011/2012) als nichtständiges Mitglied gewählt wurde, ist allerdings die wohl schwierigste Reform auf die lange Bank geschoben worden. Deutschland strebt seit Anfang der neunziger Jahre im Rahmen einer umfassenden Neuzusammensetzung des Rates einen ständigen Sitz an. Auch angesichts des Umstands, dass diese Forderung ganz offenkundig an den politischen Realitäten vorbeigeht, sollte eine ernsthafte Selbstprüfung erfolgen, ob die strategische Identität Deutschlands, der weltpolitische Gestaltungswille Deutschlands und die in der Gesellschaft vorherrschenden Einstellungen und Meinungen mit einem offensiven Werben um einen deutschen Sitz in Übereinstimmung zu bringen sind. Hier eine Kehrtwende zu machen, wäre kein Symbol ›abgekühlter Freundschaft zu den UN‹, sondern ein realistisches Programm. Stattdessen wäre es sinnvoller, weiterhin und vielleicht sogar in stärkerem Maße mit konkreten Ideen und Beiträgen auf den vielen Klaviaturen des UN-Systems mitzuspielen und Multilateralismus in seinen unterschiedlichen Varianten zu gestalten.

### Militärische Interventionen ohne UN-Mandat

Zu den Tabus in der deutschen UN-Politik gehört auch die Frage, ob ein militärisches Handeln der internationalen Gemeinschaft immer und ausschließlich auf Grundlage eines klaren Mandats des UN-Sicherheitsrats erfolgen darf. Davon abgesehen, dass es immer klüger ist, auf der Grundlage eines solchen Mandats Maßnahmen zu ergreifen, sollte anerkannt werden, dass ein überzogener UN-Legalismus kaum tragfähig ist. Denn es kann Situationen geben, in denen der Sicherheitsrat durch Vetodrohungen oder tatsächliche Vetos gelähmt ist – und trotzdem Handlungsbedarf besteht. Anders formuliert: In dem Spannungsfeld zwischen multilateralem Handeln im NATO- oder EU-Rahmen und dogmatischer Beachtung der völkerrechtlichen Spielregeln der UN-Charta muss sich Deutschland auch künftig (wie im Fall Kosovo im Jahr 1999 geschehen) für Ersteres entscheiden können. Dies kann sich natürlich immer nur auf einen eng definierten Ausnahmefall beziehen. Aber nur in einer völkerrechtlichen Idealwelt bietet die UN-Charta einen stets funktionsfähigen Rechtsrahmen.<sup>24</sup>

Die deutsche UN-Politik seit der Vereinigung kann insgesamt als repräsentativ für die schwierige Rol-

lensuche des vereinten Deutschlands in einer Welt des Umbruchs gesehen werden. Ganz zweifellos mehrten sich die Stimmen, die von Deutschland mehr Engagement in der internationalen Politik fordern. »Deshalb ist es richtig«, so auch Bundespräsident Joachim Gauck in seiner Rede zum Tag der deutschen Einheit am 3. Oktober 2013, »wenn andere ebenso wie wir selbst fragen: Nimmt Deutschland seine Verantwortung ausreichend wahr (...)? Und wenn wir einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen anstreben: Welche Rolle sind wir dann bereit, bei Krisen in fernerer Weltregionen zu spielen? Unser Land ist keine Insel. Wir sollten uns nicht der Illusion hingeben, wir könnten verschont bleiben von den politischen und ökonomischen, den ökologischen und militärischen Konflikten, wenn wir uns an deren Lösung nicht beteiligen. Ich mag mir nicht vorstellen, dass Deutschland sich groß macht, um andere zu bevormunden. Aber ich mag mir genauso wenig vorstellen, dass Deutschland sich klein macht, um Risiken und Solidarität zu umgehen.«<sup>25</sup>

Eine eher technische Frage deutscher UN-Politik betrifft übrigens auch die Problematik, wie eine kohärente deutsche UN-Politik interministeriell zu koordinieren ist. Es gibt heute kaum ein Ministerium, das nicht in der einen oder anderen Form UN-Politik betreibt. Es sind wohl deutlich mehr als 150 Referate in den einzelnen Bundesministerien, die Beziehungen zum UN-System unterhalten.<sup>26</sup> Das Auswärtige Amt hat hier zwar häufig die Federführung, aber die Kohärenz- und Koordinierungsprobleme deutscher UN-Politik sind damit nicht abschließend gelöst. Ein weites Feld für eine neue Bundesregierung.

Beim Bestreben nach einem ständigen Sitz eine Kehrtwende zu machen, wäre kein Symbol ›abgekühlter Freundschaft zu den UN‹, sondern ein realistisches Programm.

In dem Spannungsfeld zwischen multilateralem Handeln und dogmatischer Beachtung der völkerrechtlichen Spielregeln der UN-Charta muss sich Deutschland auch künftig für Ersteres entscheiden können.

<sup>23</sup> Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des Empfangs des Diplomatischen Corps am 18.2.2008 in Berlin, <http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Rede/2008/02/2008-02-18-rede-merkel-empfang-diplomatisches-corps.html>

<sup>24</sup> In der deutschen Debatte werden solche Überlegungen regelmäßig als abwegig oder gar UN-feindlich stigmatisiert. Dies ändert nichts daran, dass die Debatte geführt werden muss. Siehe dazu auch Stiftung Wissenschaft und Politik/German Marshall Fund of the United States (Hrsg.), *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Berlin 2013, S. 41.

<sup>25</sup> Joachim Gauck, *Die Freiheit in der Freiheit gestalten*, Rede am 3.10.2013 in Stuttgart, [www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2013/10/131003-Tag-deutsche-Einheit.html](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2013/10/131003-Tag-deutsche-Einheit.html)

<sup>26</sup> Dabei handelt es sich nur um eine grobe Schätzung des Verfassers, da neuere Untersuchungen dazu nicht vorliegen. Zuletzt siehe Walter Eberlei/Christoph Weller, *Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance*, INEF-Report 51, Duisburg 2001.