

Die pazifischen Inselstaaten in den UN

Einflussmöglichkeiten und Strategien der kleinsten Staaten der Welt

Oliver Hasenkamp



Aufgrund ihrer geringen Ressourcen sind die zwölf pazifischen Inselentwicklungsstaaten gezwungen, sich in ihrer UN-Politik auf wenige Themen zu beschränken. Durch die Bildung von Allianzen und Anwendung von Strategien können sie sich bei Themen wie Klimawandel jedoch Gehör verschaffen. Bei anderen Themen orientieren sie sich an einer wachsenden Zahl größerer Partner, während vor allem Fidschi den Einfluss Australiens und Neuseelands auf die UN-Politik der Inselstaaten in Frage stellt.

Oliver Hasenkamp, M.A. Politikwissenschaft, geb. 1988, hat seine Masterarbeit zum Thema kleine Inselentwicklungsstaaten in den Vereinten Nationen verfasst. Er arbeitet seit Januar 2016 als Projektreferent im Generalsekretariat der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Seit Februar 2015 ist er ehrenamtlicher Vorsitzender des Pazifik-Netzwerk e.V.

Die pazifischen Inselstaaten bilden eine der jüngsten Staatengruppen in den Vereinten Nationen. Mit Fidschi, den Föderierten Staaten von Mikronesien (kurz: Mikronesien), Kiribati, den Marshallinseln, Nauru, Palau, Papua-Neuguinea, den Salomonen, Samoa, Tonga, Tuvalu und Vanuatu umfasst sie zwölf UN-Mitglieder. Hinzu kommen die Cook-Inseln und Niue, die sich bei den UN zwar von Neuseeland vertreten lassen, aber eigenständige Mitglieder von Sonderorganisationen und Parteien internationaler Vertragswerke wie der Klimarahmenkonvention sind.

In den UN-Gremien, insbesondere der auf formaler Stimmgleichheit beruhenden Generalversammlung, stellen die pazifischen Staaten bei Abstimmungen eine bedeutende Gruppe dar. Dennoch sind sie in der internationalen Politik, ihrer Analyse und auch im UN-System lange kaum beachtet worden. Dies liegt insbesondere daran, dass der Staatengruppe einige der kleinsten Staaten der Welt angehören. Da es sich bei ihnen allen um Entwicklungsstaaten handelt, werden sie auch als Pazifische kleine Inselentwicklungsstaaten (Pacific Small Island Developing States – PSIDS) bezeichnet. Mit Ausnahme Papua-Neuguineas liegt die Einwohnerzahl aller PSIDS teils deutlich unter einer Million.

Folgen dieser Kleinstaatlichkeit sind begrenzte finanzielle, materielle und personelle Kapazitäten für eine aktive Mitgestaltung internationaler Politik. Hinzu kommt, dass die pazifischen Staaten erst in den vergangenen Jahrzehnten ihre Unabhängigkeit erlangt haben und über eine vergleichsweise geringe außenpolitische Erfahrung verfügen. Während die verhältnismäßig großen melanesischen Staaten kurz nach Erlangen ihrer Unabhängigkeit UN-Mitglied wurden, traten die kleineren Staaten Polynesiens und Mikronesiens vor allem aus finanziellen Gründen teilweise erst Jahre nach der Unabhängigkeit bei. Dies zeigt, dass über die eigene Region hinausgehende Außenpolitik für viele kleine Staaten erst dann Bedeutung erhält, wenn grundlegende eigene Inte-

ressen betroffen sind. Vor allem der Klimawandel und das internationale Seerecht haben die PSIDS jedoch von der Notwendigkeit einer Präsenz auf internationaler Ebene überzeugt.

Fidschi liegt nicht nur im Zentrum der Region und ist Sitz von UN-Vertretungen, Botschaften und Regionalorganisationen, sondern versteht sich seit seinem UN-Beitritt als erster pazifischer Inselstaat als regionaler Anführer. Durch seine Opposition zu den traditionellen regionalen Hegemonialmächten Australien und Neuseeland hat es sein Engagement auf internationaler Ebene in den vergangenen Jahren massiv ausgebaut und dadurch viele seiner Nachbarn zu einer selbstbewussteren UN-Politik animiert.

›Die besten Freunde‹ kleiner Staaten

In der Wissenschaft der internationalen Beziehungen gelten internationale Organisationen als die ›besten Freunde‹ kleiner Staaten.¹ Sie bieten formale Gleichberechtigung und die Möglichkeit, die Macht größerer Akteure zu begrenzen. Internationale Organisationen sorgen dafür, dass mächtigere Akteure sich an Regeln halten müssen und ermöglichen es, dass kleine Staaten gemeinsam ein stärkeres Gewicht gegenüber größeren Akteuren erlangen können als in bilateralen Beziehungen. Für die PSIDS stellen die UN außerdem eine Plattform für die vergleichsweise kostengünstige Pflege bilateraler Beziehungen dar. Am Rande der jährlichen Generaldebatte der UN-Generalversammlung werden seit einigen Jahren, insbesondere auf Betreiben Fidschis, zahlreiche Treffen mit Staaten oder Staatengruppen organisiert, die für den Pazifik zuvor wenig Relevanz hatten, darunter zum Beispiel die arabischen Golfstaaten und die Türkei.

Bedeutungszuwachs

Die pazifischen Staaten, vor allem Fidschi, haben ihr Engagement bei den Vereinten Nationen in den vergangenen Jahren deutlich gesteigert. Ihre Rolle in den UN-Klimaverhandlungen hat die pazifischen Inselstaaten immer wieder in den Mittelpunkt politischer Diskussionen und internationaler Medienberichterstattung gebracht. Anders als seine Vorgänger, welche die pazifische Inselwelt nie bereist haben, ist UN-Generalsekretär Ban Ki-moon bereits zweimal in der Region gewesen. Im Jahr 2011 reiste er aus Anlass des 40-jährigen Bestehens der wichtigsten Regionalorganisation, dem Pazifischen Inselforum (Pacific Islands Forums – PIF), nach Kiribati

und auf die Salomonen. Im Jahr 2014 nahm Ban an der 3. Internationalen Konferenz für die Inselentwicklungsstaaten teil, welche mit breiter internationaler Beteiligung in Samoa stattfand. Anders als bei vielen anderen Konferenzen haben sich die teilnehmenden Staaten bereits vor Konferenzbeginn auf das Abschlussdokument, den ›S.A.M.O.A. Pathway‹, geeinigt, sodass in Samoa viel Raum für das Aushandeln konkreter Projekte, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, blieb. Eine symbolische Aufwertung im UN-System haben die pazifischen Inseln im Jahr 2011 mit der Umbenennung der asiatischen Regionalgruppe in ›Gruppe Asiens und der pazifischen Inselentwicklungsstaaten‹, kurz ›Asiatisch-pazifische Gruppe‹, erhalten. Im Jahr 2013 eröffnete Kiribati eine ständige UN-Vertretung in New York, nachdem es zuvor das einzige UN-Mitglied ohne eine solche Vertretung gewesen ist.

Weniger ist mehr: Prioritäten setzen

Möchte ein kleiner Staat mit begrenzten Ressourcen Einfluss auf die internationale Politik ausüben, muss er zielgerichtete Strategien entwickeln. Unerlässlich hierfür ist es, Prioritäten zu setzen, wie es auch kleine europäische Staaten in den UN tun.² Dies trifft umso mehr auf die PSIDS zu, die sich in Bezug auf ihren Entwicklungsstand und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen grundlegend von den kleinen reichen europäischen Staaten unterscheiden. Erschwerend kommt ihre geografische Lage hinzu, die durch Abgelegenheit und Anfälligkeit für Naturkatastrophen gekennzeichnet ist.

Die pazifischen Inseln zählen zu den am stärksten von den Auswirkungen des Klimawandels betroffenen Staaten. Daher überrascht es nicht, dass die Klimapolitik für sie die höchste Priorität hat. Niedrig gelegene, durch den Meeresspiegelanstieg bedrohte Atoll-Staaten wie Tuvalu und Kiribati konzentrieren einen großen Teil ihrer Aktivität auf dieses Thema. Mit dieser Prioritätensetzung, der Nutzung weiterer Strategien und mit Hilfe charismatischer Persönlichkeiten wie dem scheidenden Präsidenten von Kiribati Anote Tong oder dem Außenminister der Marshallinseln Tony de Brum haben die Staaten es geschafft, sich in der Klimapolitik Gehör zu verschaffen. Dies wurde bei der 21. Vertragsstaatenkonferenz der UN-Klimarahmenkonvention (COP-21) im Dezember 2015 in Paris erneut deutlich, als sie die Zielsetzung einer Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs unter zwei Grad durchsetzen konnten. Journalisten sprachen sogar von einer ›Wucht der kleinen Inselstaaten‹ als einem der Gründe für das Zustandekommen eines neuen Weltklimavertrags.³

Für die PSIDS stellt der Klimawandel eine Bedrohung ihrer Sicherheit dar, weshalb sie die Verabschiedung einer Resolution zu den sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels in der Generalver-

Die pazifischen Inselstaaten				
Staat	Unabhängigkeit	UN-Beitritt	Einwohner ^a	Beitrag zum ordentlichen UN-Haushalt ^b
Melanesien				
Fidschi	1970	1970	837 271	0,003%
Papua-Neuguinea	1975	1975	7 059 653	0,004%
Salomonen	1978	1978	553 935	0,001%
Vanuatu	1980	1981	234 023	0,001%
Polynesien				
Samoa	1962	1976	190 652	0,001%
Tonga ^c	1970	1999	103 252	0,001%
Tuvalu	1978	2000	9561	0,001%
Mikronesien				
Föd. Staaten von Mikronesien	1986	1991	102 843	0,001%
Kiribati	1979	1999	103 058	0,001%
Marshallinseln	1986	1991	53 158	0,001%
Nauru	1968	1999	10 086	0,001%
Palau	1994	1994	19 907	0,001%
Zusammenstellung durch Autor.				
^a Wo vorhanden werden die jüngsten UN-Schätzungen genannt, ansonsten die Daten des jeweils letzten Zensus, http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/vitstats/Sets/Series_A_2015.pdf				
^b UN Doc. A/70/11 v. 30.6.2015.				
^c Tonga war als einziger Staat des Pazifiks nie eine Kolonie, sondern bis 1970 britisches Protektorat.				

sammlung im Jahr 2009 zu ihren größten Erfolgen zählen.⁴ Der Klimawandel hat viele Inselstaaten erstmals überhaupt dazu gezwungen, sich auf internationaler Ebene einzubringen. Als Folge dieser neuen außenpolitischen Erfahrung lenken die Staaten ihren Blick zunehmend auch auf andere Themen, wie die Anerkennung ihrer besonderen Entwicklungs Herausforderungen und die Ausarbeitung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) haben die pazifischen Staaten vor allem bei der Grundschulbildung und der Verringerung der Kindersterblichkeit erhebliche Fortschritte erreicht. Gleichzeitig gibt es in der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie bei medizinischer Versorgung und Zugang zu

Der Klimawandel hat viele Inselstaaten erstmals überhaupt dazu gezwungen, sich auf internationaler Ebene einzubringen.

1 Raimo Väyrynen, Small States: Persisting Despite Doubts, in: Efraim Inbar/Gabriel Sheffer, The National Security of Small States in a Changing World, London 1997, S. 42.

2 Vgl. Günther Unser, Prioritäten setzen. Die UN-Politik Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins, Vereinte Nationen (VN), 2/2012, S. 51–58.

3 Axel Bojanowski, Historischer Weltklimavertrag: Zehn Gründe für das Wunder von Paris, 13.12.2015, www.spiegel.de/wissenschaft/natur/un-klimavertrag-zehn-gruende-fuer-das-wunder-von-paris-a-1067540.html

4 UN-Dok. A/RES/63/281 v. 3.6.2009.

sauberem Wasser vor allem auf abgelegenen Inseln weiterhin große Defizite. Auch die Verringerung von Armut bleibt eine große Herausforderung.

Gegenwärtige Entwicklungen im Pazifik legen nahe, dass das Thema Entkolonialisierung an Bedeutung gewinnen könnte. Sowohl in dem zu Frankreich gehörenden Überseegebiet Neukaledonien als auch in der Provinz Bougainville in Papua-Neuguinea stehen Unabhängigkeitsreferenden an. Am Ende dieser Prozesse könnten neben den Cook-Inseln und Niue, die schon heute die Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllen, zwei weitere potenzielle neue UN-Mitglieder stehen. Nachdem die Menschenrechtslage in der seit 1962 indonesisch besetzten westlichen Hälfte der Insel Neuguinea jahrzehntlang weder von den UN noch den pazifischen Staaten ernsthaft thematisiert wurde,⁵ diskutieren die PSIDS seit 2015 kontrovers eine Unterstützung der Unabhängigkeitsbewegung Westpapas. Damit steigen auch die Chancen, dass ausdrückliche Unterstützer der Unabhängigkeit, wie die Salomonen, Vanuatu und Tonga, das Thema international vorantreiben. Bereits im Jahr 2013 gelang es den PSIDS gegen den Widerstand Frankreichs, die Wiederaufnahme Französisch-Polynesiens auf die UN-Liste abhängiger Gebiete durchzusetzen. Die Generalversammlung nahm eine von ihnen eingebrachte Resolution in einer von Frankreich boykottierten Sitzung im formalen Konsens an, von dem sich Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und die USA jedoch in Stellungnahmen distanzieren.⁶ Dieser Fall ist ein weiteres Beispiel dafür, dass auch kleine Staaten sich gegen größere und mächtigere Akteure durchsetzen können.

Zusammenarbeit und Allianzbildung

Durch das Schmieden von Allianzen mit Staaten, die ähnliche Positionen vertreten, können Wissen und Erfahrung ausgetauscht, die Bearbeitung der Themenfelder aufgeteilt und die eigenen Interessen besser vermittelt werden. Von größter Bedeutung für die PSIDS ist die 1990 gegründete Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States – AOSIS), der heute 37 UN-Mitglieder aus der Region Pazifik, Karibik, Indischer Ozean und Atlantik angehören. Da sich die AOSIS weitgehend auf den Klimawandel konzentriert, gehören die pazifischen Staaten zahlreichen weiteren Bündnissen an. Wichtiger wurde im Jahr 2013 die Gruppe der 77 (G77), deren Vorsitz Fidschi für ein Jahr übernahm. Es war das erste Mal, dass ein Staat von der Größe Fidschis die Leitung einer großen internationalen Gruppierung wie der G77, der derzeit 133 Staaten angehören, innehatte. Geholfen haben dabei sicherlich die guten Beziehungen Fidschis zur Volksrepublik China. Nach Beitritten der Salomonen und Kiribatis während Fidschis Vorsitz gehören heute alle PSIDS bis auf Palau und Tuvalu der G77 an.

Die Marshallinseln, Palau und Mikronesien sind seit ihrer Unabhängigkeit von den USA durch Assoziierungsverträge an diese gebunden, was sie zu engsten Verbündeten in internationalen Abstimmungen macht.

Ohne Frage befinden sich die pazifischen Inselstaaten in einem Geflecht historisch gewachsener Abhängigkeiten zu größeren Staaten. Insbesondere Australien und Neuseeland spielen eine wichtige Rolle und werden oft auch als Interessensvertreter der USA und Europas gesehen. Vor allem über die zu etwa zwei Dritteln von ihnen finanzierte Regionalorganisation PIF üben sie Einfluss auf das Auftreten der Inselstaaten auf internationaler Ebene aus. Seit einigen Jahren wird der australische und neuseeländische Einfluss von Fidschi in Frage gestellt, welches sich seit einem Militärputsch im Jahr 2006 und der von Australien und Neuseeland vorangetriebenen Suspendierung aus dem PIF als regionaler Gegenspieler der beiden Staaten begreift. Trotz Annäherungsversuchen Australiens und Neuseelands nach demokratischen Wahlen in Fidschi im Jahr 2014, bei denen der Anführer des Putsches und Übergangspräsident Josiah V. Bainimarama gewählt wurde, setzt Fidschi seine konfrontative Politik fort. Darüber hinaus stößt die mangelnde Unterstützung Australiens in der Klimapolitik auf die Verärgerung der insularen Nachbarstaaten. So ist die Koordinierung eines gemeinsamen Vorgehens bei den Vereinten Nationen, welche in der Vergangenheit über das PIF erfolgte, weitgehend auf das informelle PSIDS-Koordinierungsgremium der Vertretungen der pazifischen Inselstaaten in New York, dem Australien und Neuseeland nicht angehören, verlagert worden.

Abhängigkeitsverhältnisse

Betrachtet man das Abstimmungsverhalten der pazifischen Inselstaaten in der Generalversammlung, fällt auf, dass sie bei Themen, die sie nicht direkt betreffen, selten als Block abstimmen. Vielmehr unterstützen sie unterschiedliche größere Akteure. Eine besonders auffällige Abhängigkeit besteht zwischen den Marshallinseln, Palau und Mikronesien mit den USA. Die drei Staaten wurden bis zu ihrer Unabhängigkeit von den USA als Treuhandgebiet im Pazifik verwaltet und sind nach ihrer Unabhängigkeit durch Assoziierungsverträge an die USA gebunden, die für Verteidigung aufkommen und wichtige finanzielle Zuschüsse leisten. Dies schlägt sich in einer auffallend hohen Korrelation im Stimmverhalten von weit über 90 Prozent nieder, welche die drei pazifischen Staaten neben Israel und Kanada zu den engsten Verbündeten der USA bei internationalen Abstimmungen macht. Bei der Abstimmung über die Gewährung des Beobachterstaatstatus an Palästina (A/RES/69/320) vom 10. September 2015 beispielsweise stimmten die Marshallinseln, Mikronesien, Palau sowie Tuvalu neben Australien, Israel, Kanada und den USA als einzige Staaten dagegen.⁷

Dennoch wäre es falsch, von einer bedingungslosen Loyalität von Inselstaaten zu mächtigeren Akteuren zu sprechen. Die Ausrichtung an mächtigere Akteure

teure im Stimmverhalten beschränkt sich auf jene Themen, denen die Inselstaaten wenig Priorität beimessen, für die sie selbst kaum Expertise und oft keine eigenen Interessen besitzen. Bei Themen, die ihre Interessen unmittelbar betreffen, wie dem Klimawandel, sind sie durchaus zu konfrontativem Handeln auch gegenüber größeren Staaten bereit. Dies trifft selbst auf die Loyalität der Marshallinseln, Palau und Mikronesiens zu den USA zu. Die Staaten stimmen beispielsweise seit Jahren für die jährlichen Resolutionen in der Generalversammlung, welche die Aufhebung der amerikanischen Wirtschaftssanktionen gegen Kuba fordert, das sich traditionell um enge Beziehungen zu anderen Inselstaaten bemüht. Auch schlägt sich die Verbindung mit den USA keineswegs in der Rhetorik der Staaten nieder, die in der Generalversammlung durch ihre scharfe Kritik an den USA auffallen. Die Marshallinseln werfen den USA, aber auch den UN insgesamt, Versagen im Umgang mit den Folgen der Atombombentests in den fünfziger Jahren auf ihrem heutigen Gebiet vor. 2014 reichte die Regierung eine Klage gegen alle Atomwaffenstaaten beim Internationalen Gerichtshof ein, um ein generelles Verbot aller Atomwaffen zu erreichen.

Die Loslösung von Australien und Neuseeland und der Aufbau neuer Beziehungen zu einer Vielzahl von Staaten ermöglicht den PSIDS das strategische Wechseln von Allianzen mit mächtigeren Akteuren. So können bei Themen, die von nationalem Interesse sind, nicht nur verschiedene Akteure gegeneinander ausgespielt werden, sondern die Inselstaaten erhalten auch bei anderen Themen einen strategischen Vorteil, indem sie dem Staat Zustimmung zusagen, der ihnen den größten Gegenwert bietet.

Weitere Strategien

Neben der Prioritätensetzung, der Bildung von Allianzen und dem Eingehen von Abhängigkeitsverhältnissen lassen sich eine Reihe weiterer Mittel und strategischer Verhaltensweisen herausarbeiten, die von kleinen Staaten wie den PSIDS eingesetzt werden.

Kleine Staaten gelten als Verfechter des Völkerrechts, die sich für die weitere Institutionalisierung der internationalen Beziehungen einsetzen, um einen Rahmen zu schaffen, in dem sie auf der Grundlage derselben internationalen Regeln wie größere Akteure handeln können. Betrachtet man die Aktivitäten der pazifischen Inselstaaten, fällt jedoch auf, dass sie sich zwar häufig emotional zum Völkerrecht bekennen, jedoch selten selbst die Initiative zu einer Stärkung von diesem ergreifen. So haben sie selbst eine vergleichsweise geringe Anzahl internationaler Abkommen, beispielsweise im Bereich der Menschenrechte, unterzeichnet. Die pazifischen Staaten folgen also auch hier dem Prinzip der Prioritätensetzung.

Stärker als beim Ausbau des Völkerrechts nutzen sie hingegen ihre Ressourcen, um dort eine Institu-

tionalisierung anzustreben, wo es um ihren Status als Inselstaaten mit besonderen Entwicklungsherausforderungen und entsprechender internationalen Unterstützung geht. Die PSIDS kämpfen für die Einführung einer formalen Kategorie für kleine Inselentwicklungsstaaten im UN-System, welche erleichterten Zugang zu Fördermitteln ermöglichen soll. Derzeit gehören Vanuatu, die Salomonen, Kiribati und Tuvalu der Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LCDs) an. Obwohl Vanuatu und Tuvalu schon mehrfach vom zuständigen Ausschuss für Entwicklungspolitik des Wirtschafts- und Sozialrats für eine Höherstufung vorgeschlagen wurden, wehren sie sich vehement dagegen, aus der Befürchtung, dann weniger Entwicklungsgelder zu erhalten. Auch Samoa wehrte sich mit Verweis auf die Folgen eines Tsunamis im Jahr 2009 erfolgreich gegen eine Höherstufung, bis es die Gruppe im Jahr 2014 schließlich verlassen musste.

Da ein Mangel an finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen zu den wesentlichen Nachteilen kleiner Staaten gehört, zählen Strategien zum Aufbau zusätzlicher Kapazitäten und Fachwissen zu wichtigen Mitteln im Umgang mit ihrer Kleinstaatlichkeit. Hierzu gehört die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und Expertise wie beispielsweise über die PSIDS-Koordinierung oder AOSIS sowie die Zusammenarbeit mit akademischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Argumente liefern und die Interessen der Staaten weiterverbreiten. Darüber hinaus haben die pazifischen Inselstaaten in den vergangenen Jahren ihre Kooperation mit dem UN-Generalsekretariat deutlich ausgebaut. So finden jährlich Treffen zwischen dem Generalsekretär und den pazifischen Staats- und Regierungschefs statt. Durch die Übernahme des G77-Vorsitzes konnte Fidschi ebenfalls auf zusätzliche Kapazitäten anderer Mitgliedstaaten zurückgreifen.

Grundsätzlich gelten kleine Staaten als Akteure, die Neutralität gegenüber größeren Staaten der Konfrontation vorziehen. Bei den meisten Themen trifft dies auch auf die PSIDS zu. In bestimmten Fällen kann Konfrontation jedoch durchaus eine zielführende Strategie sein, um auf die eigenen Probleme aufmerksam zu machen. Tuvalu hat dies im Jahr 2009 mit seinem Boykott von Sitzungen der Klimakonferenz in Kopenhagen eindrucksvoll unter Beweis gestellt, womit es ein großes Medienecho hervorrief. Auch Fidschi nutzt Konfrontation gegenüber Aus-

Die Verbindung mit den USA schlägt sich keineswegs in der Rhetorik der Inselstaaten nieder, die in der Generalversammlung durch ihre scharfe Kritik an den USA auffallen.

Die pazifischen Inselstaaten gelten als Verfechter des Völkerrechts, haben aber selbst eine vergleichsweise geringe Anzahl internationaler Abkommen unterzeichnet.

⁵ Stephen Levine, *The Experience of Sovereignty in the Pacific: Island States and Political Autonomy in the Twenty-First Century*, *Commonwealth & Comparative Politics*, 50. Jg., 4/2012, S. 439–455.

⁶ UN-Dok. A/RES/67/265 v. 17.5.2013; siehe auch: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44944&Cr=decolonization

⁷ Vgl. Dokumentation, VN, 4/2015, S. 237.

tralien und Neuseeland, um seine Rolle als regionaler Anführer zu stärken, die insularen Nachbarstaaten hinter sich zu sammeln und Beziehungen zu Partnern wie China zu verbessern.

Gerade beim Klimawandel gelten die AOSIS-Mitglieder als ›moralisches Gewissen‹ der internationalen Klimapolitik. Sie sind bekannt dafür, die Debatte rhetorisch auf eine emotionale Ebene zu heben und drastische Vergleiche anzuführen.⁸ Sie sind fest überzeugt, dass auch in internationalen Verhandlungen Entscheidungen auf moralischer Grundlage getroffen werden können. Die PSIDS unterstreichen diese Appelle oft mit religiösen Analogien oder Zitaten aus der Bibel. Grundsätzlich versuchen sie, sich als schwache Akteure darzustellen, die keine Gefahr für andere darstellen, keinen Anteil an den Ursachen internationaler Herausforderungen haben und internationale Unterstützung benötigen.

Größe ist, was Staaten aus ihr machen: Das Beispiel Fidschi

Während die meisten PSIDS sich auf diese Weise als Opfer internationaler Geschehnisse darstellen, fällt Fidschi aus diesem Muster heraus. Seit einigen Jahren versucht das Land, sich – aber auch die gesamte Region – nicht als klein und machtlos darzustellen, sondern als einflussreicher internationaler Akteur, der mehr Mitsprache einfordert. Eine wichtige Rolle, um diese Forderung zu legitimieren, nimmt Fidschis jahrzehntelanges Engagement bei UN-Friedenseinsätzen ein. Regelmäßig verweist Fidschi auf dieses personelle Engagement, das aus eigener Sicht deutlich über das hinaus geht, was von einem Staat dieser Größe und Entwicklungsstufe erwartet werden kann.⁹ Besonders deutlich war dies im Jahr 2013, als Fidschi auf Anfrage der UN seinen Anteil fast verdoppelte und einen Großteil der Soldaten für das Truppenkontingent der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF) auf den Golan-Höhen stellte, nachdem europäische Truppensteller aufgrund der wachsenden Gefahr durch den syrischen Bürgerkrieg ihre Truppen zurückgezogen hatten. 45 fidschianische Blauhelmsoldaten gerieten 2014 für zwei Wochen in Geiselhaft der mit dem Islamischen Staat verbündeten Al-Nusra-Front, bevor sie vermutlich unter Vermittlung Katars freigelassen wurden.

Im Jahr 2011 kandidierte Fidschi für den UN-Sicherheitsrat, zog seine Kandidatur jedoch zugunsten Pakistans zurück. Eine baldige erneute Kandidatur des Staates, dieses Mal in besserer Absprache mit anderen Kandidaten der asiatischen Staatengruppe, gilt als wahrscheinlich, nachdem Australien für die Jahre 2013/2014 und Neuseeland für 2015/2016 als nichtständige Mitglieder in den Sicherheitsrat gewählt wurden. Gegenwärtig sammelt Fidschi Unterstützung, um in einem der kommenden Jahre die

Präsidentschaft der Generalversammlung zu übernehmen. Damit wäre Fidschi der erste pazifische Inselstaat, der jemals die Präsidentschaft der Generalversammlung oder eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat erreicht hätte.

Fazit

Das Beispiel Fidschi veranschaulicht, dass Größe das ist, was Staaten aus ihr machen.¹⁰ Zu einem bestimmten Grad definiert jeder Staat selbst, wie groß er in den internationalen Beziehungen ist, indem er entscheidet, wie viele seiner Ressourcen er auf internationaler Ebene einsetzt, welches Selbstbild er präsentiert und inwieweit er bereit ist, Verantwortung und Risiken zu übernehmen. Infolge des fidschianischen Vorgehens und der zurückhaltenden australischen und neuseeländischen Klimapolitik wird die Orientierung der PSIDS an Australien und Neuseeland in Zukunft vermutlich weiter abnehmen, während die Bedeutung einer Vielzahl anderer Akteure steigen wird. Dies wird in eine weniger berechenbare, aber auch unabhängigere UN-Politik der pazifischen Inselstaaten münden.

Bei Themen, die für die PSIDS von geringer Priorität sind, erhöht die Vielzahl an möglichen Partnern ihre Chancen, für die Unterstützung bestimmter Positionen möglichst viele Zugeständnisse zu erhalten. Die Staaten nutzen ihr Stimmgewicht in den Vereinten Nationen als strategisches Mittel, um finanzielle Unterstützung zu erhalten und somit die Aktivitäten in anderen Bereichen der internationalen Politik sicherzustellen. Gleichzeitig beweisen sie bei den Themen, die für sie von großer Bedeutung sind, dass sie auch unabhängig von größeren Akteuren eigene Ziele durchsetzen können. Dafür nutzen sie Strategien für den Kapazitätsaufbau und moralische Argumente, ein Wechseln zwischen neutralem und konfrontativem Verhalten und setzen sich für eine Institutionalisierung in jenen Bereichen ein, in denen sie am stärksten davon profitieren.

Um die eigene Wahrnehmung im UN-System zu steigern, wird es für die pazifischen Inselstaaten wichtig sein, nicht nur bei wenigen Themen als geeinter Block aufzutreten, sondern in Kooperation mit Partnern ein breiteres Profil zu entwickeln.

⁸ Vgl. Jon Barnett/John Campbell, *Climate Change and Small Island States – Power, Knowledge and the South Pacific*, London 2010; Eric Shibuya, *Climate Change and Small Island States*, in: Jim Rolfe/Eric Shibuya (Eds.), *Security in Oceania in the 21st Century*, Honolulu 2013.

⁹ Vgl. zum Beispiel Rede von Außenminister Ratu Inoke Kubuabola vor der UN-Generalversammlung am 28. September 2012, http://ga.debate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/FJ_en.pdf

¹⁰ Diana Panke, *Small States in Multilateral Negotiations. What Have We Learned?*, Cambridge Review of International Affairs, 25. Jg., 3/2012, S. 387–398.

Die AOSIS-Mitglieder gelten als ›moralisches Gewissen‹ der internationalen Klimapolitik.

Fidschi versucht seit einigen Jahren, sich – aber auch die gesamte Region – nicht als klein und machtlos darzustellen, sondern als einflussreicher internationaler Akteur, der mehr Mitsprache einfordert.