Vom „Feindstaat" zum Pfeiler der Vereinten Nationen: 50 Jahre nach seinem Beitritt setzt sich Deutschland weiter für eine starke Weltorganisation ein

Sven Bernhard Gareis

Zusammenfassung
Am 18. September 1973 traten die Bundesrepublik Deutschland und die DDR den Vereinten Nationen (VN) bei. Bereits zuvor konnte sich die Bundesrepublik schon zwanzig Jahre als „aktives Nichtmitglied" hohes Ansehen als verlässliche Partnerin in der weltweiten multilateralen Zusammenarbeit erarbeiten. Nach der Wiedervereinigung setzte Deutschland diese Politik des umfassenden Engagements fast nahtlos fort. Das 50. Jubiläum seines VN-Beitritts ist daher ein guter Anlass, anhand ausgewählter Politikfelder Deutschlands Beitrag zu den VN zu untersuchen und zu diskutieren, inwieweit das Land seinen selbstgestellten Ansprüchen gerecht wurde – und weiterhin werden will. Dies soll nach einem kurzen Rückblick auf das VN-Engagement beider deutscher Staaten vor und nach ihrem Beitritt unternommen werden.

Schließlich ging alles dann sehr schnell: Kurz nachdem die 28. Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) in ihrer konstituierenden Sitzung am 18. September 1973 mit Resolution 3050 (XXVIII) die Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und der Bundesrepublik Deutschland beschlossen hatte, lud VN-Generalsekretär Kurt Waldheim zu einer kleinen Zeremonie. In Anwesenheit von Bundesaußenminister Walter Scheel und seinem Ost-Berliner Kollegen Otto Winzer wurden am Hauptsitz der Weltorganisation erstmals die Flaggen der beiden deutschen Staaten gehisst. 28 Jahre nach Gründung der VN in der Schlussphase des Zweiten Weltkrieges war der letzte der „Feindstaaten", gegen welche die Organisation gegründet wurde, in zweifacher Gestalt angekommen im Kreis der „friedliebenden Staaten, welche die Verpflichtungen aus dieser Charta zu übernehmen" (Artikel 4 VN-Charta).

Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis
lehrt Politikwissenschaft an der Universität Münster. Seit März 2023 ist er Mitglied des VN-politischen Beirates des Auswärtigen Amtes.

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 72. Jahrg., Heft 3/2023, S. 327-339 www.budrich-journals.de
https://doi.org/10.3224/gwp.v72i3.08

Anders als bei den übrigen „Feindstaaten", die wie Bulgarien, Japan oder Rumänien bis 1955 alle Mitglieder der VN geworden waren, stand einer Aufnahme Deutschlands dessen Teilung entgegen. Die Bundesrepublik wollte eine Aufwertung der DDR zu einem international anerkannten Staat verhindern, ihr alleiniger Beitritt scheiterte am Widerstand der Sowjetunion im Sicherheitsrat.

Die fehlende Mitgliedschaft stellte für die Bundesrepublik indes kein Hindernis dar, sich bereits sehr früh im multilateralen Kooperationsrahmen der VN zu engagieren. Binnen kurzem gehörte sie praktisch allen Sonder- und Unterorganisationen an und konnte sich als wirtschafts- und finanzstarkes sowie vor allem auch entwicklungspolitisch sehr aktives Nichtmitglied rasch eine hohe internationale Wertschätzung erwerben. Daran konnte – und wollte – die DDR auch nach dem gemeinsamen VN-Beitritt nicht anknüpfen (vgl. Bruns 1978).

Schon vor seiner Wiedervereinigung 1990 war (West)Deutschland also ein Pfeiler der Weltorganisation und blieb dies seither: Seit langem ist Deutschland einer der größten Geldgeber sowie eine auf vielen Politikfeldern engagierte Nation. Als Sitzstaat beherbergt es mehr als dreißig VN-Organe, davon neunzehn auf dem VN-Campus in Bonn. Deutschland zählt zu den Ländern, die in der seit Mitte der 1990er Jahre laufenden Diskussion über die VN-Reform immer wieder als Kandidaten für einen Ständigen Sitz in einem reformierten VN-Sicherheitsrat gehandelt werden. Der Zuspruch, den Deutschland in dieser Debatte erhält, und die guten Ergebnisse bei Wahlen für nichtständige Sitze im Sicherheitsrat sowie zu anderen Gremien belegen seine hohe Wertschätzung in den VN. Die Vereinten Nationen sind bei ihren Bemühungen um internationale Kooperation für Frieden, Sicherheit und nachhaltige Entwicklung mehr denn je auf einflussreiche Staaten wie Deutschland angewiesen – wie auch Deutschland umgekehrt ein hohes Interesse an einer funktionierenden Weltorganisation hat.

2023 steckt die Organisation jedoch in einer bereits Jahre andauernden, tiefen Krise, die geprägt ist durch vielfältige globale Herausforderungen wie die Kriege in der Ukraine, Syrien, Jemen oder Sudan, Klimawandel, die Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie, Entwicklungsdisparitäten sowie beispiellosen Flucht- und Migrationsbewegungen bei gleichzeitig schwindender Kooperationsbereitschaft unter den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates und der Staatenwelt insgesamt.

Seit seiner Wiedervereinigung hat Deutschland stets betont, die Bemühungen der VN um einen effektiven Multilateralismus aktiv zu unterstützen (siehe Auswärtiges Amt 1998; Knapp 2003). In seiner Rede vor der 77. Generalversammlung im September 2022 hat Bundeskanzler Olaf Scholz dieses Versprechen vor dem Hintergrund der russischen Aggression gegen die Ukraine nochmals unterstrichen und weiteres deutsches Engagement zugesagt (siehe Bundesregierung 2022).

Das 50. Jubiläum seines VN-Beitritts ist daher ein guter Anlass, anhand ausgewählter Politikfelder Deutschlands Beitrag zu den VN zu untersuchen und zu diskutieren, inwieweit das Land seinen selbstgestellten Ansprüchen bislang gerecht wurde – und weiterhin werden will. Dies soll nach einem kurzen Rückblick auf das VN-Engagement von Bundesrepublik und DDR vor und nach ihrem Beitritt unternommen werden.

Ein langer Anlauf: Die „deutsche Frage" als Hindernis für den VN-Beitritt

Das kollektive Sicherheitssystem der VN richtete sich zunächst gegen die unterlegenen Feindstaaten. Anders jedoch als dem Völkerbund blieb den VN die „Hypothek eines Vollzugsorgans für die Durchführung der Friedensverträge des Zweiten Weltkriegs" (Unser 2004: 287) erspart. Die Feindstaatenklauseln der Artikel 53 und 107 der VN-Charta stellten Sonderregelungen für den unwahrscheinlichen Fall einer neuen Kriegsgefahr durch die früheren Aggressoren dar, aber keine Instrumente zu deren dauerhafter Unterwerfung.

Während alle ehemaligen Feindstaaten binnen eines Jahrzehnts den VN beitraten, verhinderte die deutsche Teilung eine schnelle Mitgliedschaft. Ein alleiniger Beitritt der Bundesrepublik kam angesichts der sowjetischen Vetomacht im VN-Sicherheitsrat, welcher jedem Aufnahmeersuchen zustimmen muss, nicht in Frage. Ein gemeinsamer Beitritt war für Bonn wegen der damit verbundenen Aufwertung der DDR nicht akzeptabel. Schließlich hielt die Bundesrepublik eisern ihren Alleinvertretungsanspruch für ganz Deutschland aufrecht und trat im internationalen Bereich jeglicher Anerkennung der DDR als eigenem Staat entgegen.

Beide deutsche Staaten bemühten sich daher um Mitwirkung in den VN unterhalb der Schwelle einer Vollmitgliedschaft. Hierbei erwies sich die Bundesrepublik als sehr erfolgreich und konnte ihren Status rasch zu einer „aktiven Nichtmitgliedschaft" ausbauen. Bereits 1950 trat sie der Welternährungsorganisation (FAO) sowie im folgenden Jahr der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Weltkulturorganisation (UNESCO) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bei. Bis Mitte der 1950er Jahre war die Bundesrepublik in allen Sonderorganisationen sowie den meisten der VN-Untergliederungen vertreten, die keine Vollmitgliedschaft in der Hauptorganisation forderten. Zudem hatte die Bundesrepublik bereits 1952 einen permanenten Beobachterstatus am Hauptsitz der VN in New York, 1953 dann auch beim europäischen VN-Sekretariat in Genf erhalten. Aufgrund der „Wiener Formel" konnte sie schließlich als Mitglied mehrerer Unterorganisationen zu allen VN-Konferenzen eingeladen werden. Die Bundesrepublik war so auf das Engste in die Arbeit der VN eingebunden, erwarb sich den Ruf eines geschätzten Partners und wurde aufgrund ihres wachsenden wirtschaftlichen Gewichts rasch auch zu einem der finanziellen Stützpfeiler der Organisation.

Das frühe VN-Engagement war aber auch stark deutschlandpolitisch motiviert und mit ihrer „Hallstein-Doktrin" darauf gerichtet, eine Statusverbesserung oder gar Mitgliedschaft der DDR zu verhindern (vgl. Arnold 2000). In diesem Bestreben war die Bundesrepublik lange Zeit sehr erfolgreich: Der DDR blieb eine auch nur mittelbare Einbindung in das VN-System praktisch vollständig versagt. Alle Aufnahmeanträge zu Sonderorganisationen wurden abgelehnt, auch ein Einzug in die regionale Wirtschaftskommission für Europa (ECE) scheiterte. Einzig die Entsendung eines Ständigen Beobachters bei der ECE in Genf wurde der DDR ab 1955 zugestanden. Ein eigener Aufnahmeantrag der DDR vom 28. Februar 1966 wurde im Sicherheitsrat gar nicht erst auf die Agenda gesetzt, weil die Bundesrepublik ihre verbündeten Stän-

digen Mitglieder Frankreich, Großbritannien und USA überzeugen konnte, dass die DDR kein Staat sei. Erst am 24. November 1972, unter veränderten innerdeutschen Vorzeichen nach Abschluss des Grundlagenvertrags und dem auch von der Bundesrepublik unterstützten Beitritt zur UNESCO, konnte die DDR mit der Bundesrepublik im Status eines Ständigen Beobachters bei den VN gleichziehen (vgl. Bruns 1978: 154).

Die parallele VN-Mitgliedschaft beider deutscher Staaten

In den späten 1960er Jahren konnte sich die Bundesrepublik indes internationalen Ansprüchen auf normalisierte Beziehungen auch zur DDR kaum mehr entgegenstellen. Nach dem Regierungswechsel 1969 bemühte sich die sozial-liberale Bundesregierung unter Willy Brandt und Walter Scheel im Zuge ihrer Entspannungspolitik erfolgreich um neue Bewegung in den festgefahrenen Ost-West-Beziehungen. Der deutschdeutsche Grundlagenvertrag vom 8. November 1972, machte dann den Weg in die VN frei. Am 18. September 1973 wurden die DDR und die Bundesrepublik Deutschland zu Beginn der 28. Generalversammlung als 133. und 134. Mitgliedstaat aufgenommen. Damit war – jedenfalls für die internationale Gemeinschaft – die „deutsche Frage" beigelegt und Willy Brandt erklärte in der ersten Rede eines Bundeskanzlers vor der Generalversammlung: „Wir sind nicht hierher gekommen, um die Vereinten Nationen als Klagemauer für die deutschen Probleme zu betrachten (...). Wir sind vielmehr gekommen, um – auf der Grundlage unserer Überzeugungen und im Rahmen unserer Möglichkeiten – Verantwortung zu übernehmen" (zitiert nach Auswärtiges Amt 1998: 20). Mit der Aufnahme der beiden deutschen Staaten wurden auch die Feindstaatenklauseln endgültig obsolet – wenngleich ihre Streichung aus der Charta erst 2005 formell beschlossen wurde.

Die Bundesrepublik knüpfte nach ihrem Beitritt an ihre Strategie einer möglichst umfassenden Präsenz in den VN-Gremien an. Neben der Arbeit in den allen Mitgliedern offenstehenden Plenarorganen wurde sie auch immer wieder in Untergliederungen mit beschränkter Mitgliedschaft gewählt, beispielsweise in die Menschenrechtskommission oder den Wirtschafts- und Sozialrat. Bereits vier Jahre nach ihrem Beitritt übernahm die Bundesrepublik 1977/78 erstmals einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat, eine zweite Amtszeit folgte 1987/88. Im September 1980 wurde der bundesdeutsche VN-Botschafter Rüdiger von Wechmar zum Präsidenten der 35. Generalversammlung berufen.

Als global tätige Wirtschaftsmacht engagierte sich die Bundesrepublik weiterhin stark in finanzieller Hinsicht, sowohl innerhalb des VN-Systems als auch in der Unterstützung für die im Zuge der Dekolonisation wachsende Zahl von Entwicklungsländern. Ein weiteres Arbeitsfeld bestand im Ausbau des Menschenrechtsschutzes und des Völkerrechts. Seit 1975 fast ununterbrochen Mitglied der VN-Menschenrechtskommission hat die Bundesrepublik eine Reihe von Initiativen ergriffen, etwa mit dem „Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe" oder der „Konvention gegen die Geiselnahme". Im Bereich der Friedenssicherung indes verweigerte sie

bis 1989 eine aktive Rolle. Sie beteiligte sich erstmals mit 50 Beamten des Bundesgrenzschutzes an der UN Transition Advisory Group (UNTAG) zur Unterstützung des Übergangs von Namibia in die Unabhängigkeit. Zu dieser Mission entsandte auch die DDR ein kleines Kontingent ihrer Volkspolizei.

Die DDR setzte hingegen auf eine selektive Mitwirkung im VN-System. Den westlich dominierten Finanzinstitutionen (Weltbank, Internationaler Währungsfonds, Entwicklungsbank) trat sie aus ideologischen Gründen nicht bei, blieb aber auch kostenintensiven Entwicklungsorganisationen und Hilfsprogrammen fern. Sie verortete sich – wie das gesamte sozialistische Lager – als „natürlicher Verbündeter" der in den Vereinten Nationen neu entstandenen Mehrheitsgruppe ökonomisch schwacher Staaten und stimmte in den Gremien auch stets im *mainstream* der neuen Mehrheitsverhältnisse (vgl. Neugebauer 2000). Die DDR, die rund ein Prozent zum VN-Haushalt beisteuerte, war 1980/81 ebenfalls als Nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat vertreten, 1987/88 war ihr VN-Botschafter Peter Florin Präsident der Generalversammlung.

In den siebzehn Jahren ihrer VN-Mitgliedschaft blieben beide Staaten fest in ihre jeweiligen Machtblöcke eingebunden. Während die DDR immer eng an die Sowjetunion angelehnt verharrte, verfügte die Bundesrepublik über größere Freiheitsgrade, musste aber auch Rücksichten auf ihre Verbündeten nehmen. Gemeinsame Aktivitäten beider deutscher Staaten blieben weitgehend auf den seit 1974 zusammen mit Österreich unterhaltenen deutschen Übersetzungsdienst beschränkt, der bis heute wesentliche VN-Dokumente zeitnah ins Deutsche überträgt.

Nach dem Ende der Ost-Westkonfrontation und der dadurch ermöglichten Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 endete die parallele Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten. Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher teilte VN-Generalsekretär Javier Perez de Cuellar mit, dass die wiedervereinte Nation künftig unter der Staatsbezeichnung „Deutschland" (Germany) in den VN firmieren werde (Auswärtiges Amt 1998: 22).

Wichtige Handlungsfelder deutscher VN-Politik

Mit den Umwälzungen zu Beginn der 1990er Jahre änderten sich auch Rolle und Funktion der Vereinten Nationen. Diese fanden sich plötzlich im Zentrum der Weltpolitik wieder, erlangten rasch nie gekannte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeiten, standen aber auch einer Fülle neuer und schwieriger Aufgaben gegenüber. Die deutsche Wiedervereinigung wurde daher in den VN auch deshalb mit großer Einhelligkeit und in der Hoffnung begrüßt, das nunmehr souveräne, größere und mächtigere Deutschland werde sein Engagement künftig noch verstärken. Die Bereitschaft hierzu haben alle Bundesregierungen von Helmut Kohl über Gerhard Schröder und Angela Merkel bis hin zu Olaf Scholz immer wieder bekräftigt.

Tatsächlich wurde Deutschland 1990 durch die Übernahme des Beitragsanteils der DDR zum drittgrößten Beitragszahler der VN und steht, nach dem allmählichen Vorrücken der Volkrepublik China auf Platz zwei, nunmehr an vierter Stelle hinter Japan beim Beitrag zum regulären Haushalt der Organisation. 2023 waren dies rund

178,8 Millionen US-Dollar, hinzu kamen die Pflichtleistungen in Höhe von 6,111 Prozent zum Budget für die Friedenssicherung, welches sich im Haushaltsjahr 2022/23 auf etwa 6,45 Milliarden US-Dollar belief. Den weitaus größten Teil machen indes die freiwilligen Leistungen aus, welche Deutschland an die unterschiedlichsten Programme und Projekte im VN-System ausreicht (siehe Patz 2022: 230f.). Insgesamt überweist Deutschland pro Jahr mehr als drei Milliarden US-Dollar an die Weltorganisation bzw. ihre Untergliederungen und ist vom Gesamtvolumen her der zweitgrößte Geberstaat nach den USA.

Als ehemalige Bundeshauptstadt beherbergte Bonn bereits seit den früheren 1950er Jahren einzelne VN-Büros. Seit 1995 nahm die Zahl der VN-Organisationen im Sitzstaat Deutschland immer weiter zu auf nunmehr über dreißig an sieben Standorten (Bonn, Berlin, Dresden, Frankfurt, Hamburg, München und Nürnberg). Allein dreiundzwanzig Organisationen sind auf dem 2006 auf dem Areal des ehemaligen Bundestages eröffneten UN-Campus Bonn angesiedelt, darunter das Sekretariat des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) oder das VN-Freiwilligenprogramm (UNV). Mit dem Internationalen Seegerichtshof hat in Hamburg auch ein VN-Gericht seinen Sitz in Deutschland gefunden.

Arbeit im Sicherheitsrat

2019/20 nahm Deutschland zum vierten Mal seit der Wiedervereinigung eine nichtständige Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat wahr, nachdem es am 8. Juni 2018 in der Generalversammlung mit 184 von 190 abgegebenen Stimmen gewählt worden war. Die rasche Folge der Amtszeiten und die stets hervorragenden Wahlergebnisse sind zweifellos ein Ausdruck der Wertschätzung, welche Deutschland in der Organisation genießt. Den Aufstieg in den Kreis der Ständigen Mitglieder stets fest im Blick, nahm sich Deutschland für alle seine Amtszeiten ambitionierte Arbeitsprogramme vor.

So gehörten 1995/96 neben der Lage im Große-Seen-Gebiet in Afrika nach dem Völkermord in Ruanda (1994) und den Spannungen in und zwischen den Nachfolgestaaten der Sowjetunion die Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien und der Wechsel von der VN-Friedenstruppe UNPROFOR zur NATO-geführten IFOR/SFOR-Mission zu den brennendsten Dauerthemen auf der Agenda des Sicherheitsrates. Deutschland hatte zudem den Vorsitz des Sanktionsausschusses für den Irak inne, der das umfassende Embargos kontrollierte, welches der Sicherheitsrat 1991 gegen das Land verhängt hatte. In dieser Funktion war Deutschland auch maßgeblich an der Entwicklung des humanitären Programms „*Oil for Food*" beteiligt.

Die als Schaulauf für einen Ständigen Sitz sorgfältig vorbereitete Mitgliedschaft 2003/04 stand jedoch bereits vor dem deutschen Amtsantritt unter den Vorzeichen eines tiefgehenden Zerwürfnisses zwischen Deutschland und den USA in der Irak-Krise (vgl. Gareis 2002). Im Sicherheitsrat setzten sich Deutschland und Frankreich dann an die Spitze einer Anti-Kriegs-Koalition, die zusammen mit China und der Russischen Föderation verhinderte, dass die USA und ihre Verbündeten mit einem legitimierenden Mandat des Sicherheitsrates in den Golfkrieg ziehen konnten.

2011/12 galt das zentrale Augenmerk Afghanistan. Deutschland übernahm die Federführung des Afghanistan-Dossiers und damit die Koordination der Afghanistan-bezogenen Aktivitäten der VN, vor allem aber den Vorsitz der Sanktionsausschüsse zu Al-Qaida und den Taliban. Einen weiteren Schwerpunkt bildete der Vorsitz in der Arbeitsgruppe des Sicherheitsrates zu Kindern in bewaffneten Konflikten. Hier gelang es, erfolgreich eine Resolution zu verabschieden (S/RES/1998 vom 12. Juli 2011), durch die der Schutz von Schulen und Krankenhäusern in den Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismus der Arbeitsgruppe aufgenommen werden konnte. Allerdings blieb die deutsche Amtszeit von Beginn an durch die Enthaltung bei Resolution S/RES/1973 vom 17. März 2011 zum auch militärischen Schutz der libyschen Zivilbevölkerung überschattet. Berlin lag hier quer zum Abstimmungsverhalten der Ratsmehrheit wie auch seiner engsten Verbündeten und zog erhebliche Kritik sowie Zweifel an seiner Fähigkeit auf sich, die schwierige Rolle eines Ständigen Mitglieds auch tatsächlich ausfüllen zu können.

2019 setzte sich Deutschland, das mit einem Programm zur Stärkung der Konfliktprävention, der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit", der Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie den Themen „Klimawandel und Sicherheit" und „Menschenrechte und Sicherheit" angetreten war (Ständige Vertretung 2020), für eine verbesserte multilaterale Zusammenarbeit ein. Allerdings war diese Amtszeit von schwerster Rivalität zwischen den Ständigen Mitgliedern China, Russland und USA sowie die Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates im Hinblick auf die Kriege in Syrien, Jemen, Afghanistan oder der Ukraine geprägt. Trotz des Leids von Millionen Flüchtlingen fielen dem Sicherheitsrat selbst symbolische Handlungen schwer: Im Frühjahr 2020 konnte eine Resolution zu einer humanitären Waffenruhe während der Corona-Pandemie monatelang nicht angenommen werden, weil China und die USA bezüglich der Nennung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) unterschiedlicher Auffassung waren. Unter deutschem Vorsitz gelang schließlich am 1. Juli 2020 die Annahme einer Kompromiss-Resolution (S/RES/2532), die einerseits eine große Zahl von Konfliktparteien zu einem 90-tägigen Waffenstillstand aufrief, aber niemanden direkt ansprach.

Deutschland verfügt also über erhebliche Erfahrung in der Arbeit im Sicherheitsrat. Bundeskanzler Scholz hat denn auch in seiner eingangs erwähnten Rede vor der 77. Generalversammlung erklärt, dass Deutschland weiter bereit sei, als Ständiges Mitglied größere weltpolitische Verantwortung zu übernehmen – und dass es auf diesem Weg für eine weitere nichtständige Amtszeit 2027/28 kandidieren werde (Bundesregierung 2022).

Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung

Die Arbeit der Vereinten Nationen baut auf einem Verständnis von Frieden auf, welches weit über die Verhinderung von Krieg hinausweist und auch die Verbesserung der sozialen und humanitären Lage der Menschen, die Stärkung des Völkerrechts sowie weitreichende entwicklungspolitische Aufgaben umfasst (vgl. Gareis/Varwick 2014: 34f.).

Diesem „positiven Friedensbegriff“ folgend gehören Menschenrechte, Völkerrecht und humanitäre Hilfe zu den traditionellen Schwerpunkten der deutschen VN-Politik. So gehörte Deutschland stets zu den frühen Unterzeichnern der meisten Menschenrechtsverträge und -protokolle und war bis zu ihrer Auflösung 2006 ununterbrochen Mitglied der VN-Menschenrechtskommission. Danach wurde Deutschland sofort für eine volle Amtszeit von drei Jahren in die Nachfolgeinstitution, den VN-Menschenrechtsrat, gewählt. Von 2012 bis 2018 folgte eine doppelte Amtszeit mit der einen erlaubten direkten Wiederwahl. Seit 2019 ist Deutschland ebenfalls mit einer Wiederwahl bis 2025 im Menschenrechtsrat vertreten und erreicht mit dann insgesamt 15 Jahren innerhalb der westlichen Staatengruppe die bislang längste Präsenz im Menschenrechtsrat.

Bei den Verhandlungen in Rom über das 1998 angenommene Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (International Criminal Court, ICC) erwies sich Deutschland ebenso als eine treibende Kraft wie im späteren Ratifizierungsprozess. Dieser war bereits nach weniger als vier Jahren abgeschlossen, so dass das Abkommen am 1. Juli 2002 in Kraft treten konnte. Der daraufhin etablierte Gerichtshof verfolgt seither gravierende Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – unter anderem im Ukrainekrieg mit einem Haftbefehl gegen Wladimir Putin. Mit Hans-Peter Kaul (bis 2014) und Bertram Schmitt (2015-2024) stellte bzw. stellt Deutschland durchgängig Richter für den ICC.

In der Entwicklungspolitik konnte Deutschland das Engagement der alten Bundesrepublik ohne wesentliche Veränderungen fortführen. Deutschland ist Mitglied in allen Sonderorganisationen und leistet in erheblichem Umfang freiwillige Leistungen im Rahmen der VN-Programme. Betonte die Regierung Kohl/Kinkel noch stärker die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit und legte dabei noch aus dem Ost-West-Schema überbrachte Maßstäbe an, trat die rot-grüne Bundesregierung dagegen mit dem Anspruch an, Entwicklungspolitik als „globale Strukturpolitik“ (Wieczorek-Zeul 1999: 100) zu gestalten – ein Ansatz, der auch von den nachfolgenden Bundesregierungen verfolgt wurde. Die Millennium Entwicklungsziele (2000-2015) und die seither mit der Agenda 2030 angestrebten Nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDG) sind strukturbestimmend für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. 2022 lagen die deutschen Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) bei 35 Milliarden US-Dollar bzw. 0.83 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (OECD 2023).

Eng mit der Frage nach Entwicklung und menschlichen Lebensbedingungen verbunden sind Umwelt und Klima. Auf diesem Politikfeld ist Deutschland seit Jahrzehnten in besonderer Weise engagiert, wirkt dabei häufig maßstabbildend für seine Partner in der EU und tritt mit ihnen zusammen in den VN für Umwelt- und Klimaschutzanliegen ein. So war Deutschland am Zustandekommen der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ebenso beteiligt wie an den bislang 27 Konferenzen der Vertragsstaaten (COP), in denen von Kyoto 1997 über Paris 2015 bis Sharm El Sheikh 2022. Die deutschen Bemühungen um Maßnahmen zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad sowie zur Schaffung eines Ausgleichsfonds für besonders vom Klimawandel betroffene Entwicklungsländer waren indes nur in Teilen erfolgreich (siehe Tagesschau 2022).

Internationale Friedenssicherung

Bis zur Wiedervereinigung hatte die Bundesrepublik alle Anfragen der VN auf Beteiligung an ihren Friedensmissionen (Blauhelmeinsätze) mit dem Verweis auf den im Grundgesetz verankerten ausschließlichen Verteidigungsauftrag ihrer Bundeswehr abgelehnt. Danach begann Deutschland umgehend damit, Soldaten in VN-geführte Einsätze zu entsenden – noch bevor das Bundesverfassungsgericht 1994 den rechtlichen Rahmen für Auslandseinsätze der Bundeswehr absteckte (siehe Gareis 2021: 278f.). Diese Missionen knüpften zunächst an die lange Tradition der Bundeswehr im Rahmen der weltweiten humanitären Hilfe an, als deutsche Sanitätssoldaten von Mai 1992 bis November 1993 in Pnom Penh ein Krankenhaus für die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Kambodscha (UNTAC) einrichteten. Doch bereits im selben Jahr erweiterte sich das Spektrum mit dem Einsatz bewaffneter Kräfte in Somalia im Rahmen der Intervention der VN (UNOSOM II) zur Minderung des humanitären Leids der Zivilbevölkerung in dem Bürgerkriegsland. Hinzu kamen Beteiligungen an NATO- bzw. WEU-Einsätzen zur Unterstützung der Friedensmissionen der VN auf dem Balkan, ab 1995 erfolgte dann eine direkte Beteiligung an der VN-Schutztruppe in Ex-Jugoslawien (UNPF). 1998 unterzeichnete die Bundesregierung mit den Vereinten Nationen ein *Memorandum of Understanding* (MoU) über die Verfügbarmachung von zivilen Minenräumkapazitäten, Sanitätskräften und Experten zur Trauma- und Stressbehandlung, Ende 2000 folgte ein gesondertes MoU über militärische Lufttransport-, Sanitäts-, Logistik- und Fernmeldekapazitäten.

Diesen eingegangenen Leistungen und Verpflichtungen zum Trotz nimmt sich seit Mitte der 1990er Jahre das deutsche Engagement mit Soldaten und Zivilkräften in der VN-geführten Friedenssicherung eher bescheiden aus. Wie die meisten seiner Verbündeten bevorzugt Deutschland den Einsatz seiner Kräfte im Rahmen VN-mandatierter (also durch eine Resolution des Sicherheitsrates erlaubter) und dann von NATO oder EU durchgeführter Missionen wie ISAF (2001-2014) und Resolute Support (2015-2021) in Afghanistan, KFOR im Kosovo (seit 1999) oder EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina (seit 2004). Stand Juni 2023 beteiligt sich Deutschland an vier VN-geführten Missionen (MINURSO in der Westsahara, MINUSMA in Mali, UNIFIL im Mittelmeer vor Libanon, UNMISS im Südsudan) und setzt dort 665 Soldatinnen und Soldaten ein, etwa ein Sechstel seiner rd. 3500 Kräfte in internationalen Missionen. Damit liegt Deutschland auf Platz 33 der truppenstellenden Staaten für Blauhelmeinsätze. Mehr als 600 Personen sind dabei in der MINUSMA eingesetzt, deren Aufgabe die Unterstützung der malischen Regierung gegen Terrorismus und Destabilisierung ist. Nach zwei Militärputschen, der Hinwendung der Regierungen zu Russland und der Anwesenheit tausender russischer „Wagner"-Söldner hat Deutschland 2023 den Abzug seiner Kräfte bis zum Frühjahr 2024 eingeleitet (zu den Einsätzen siehe https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr). Deutschlands Engagement in der VN-Friedenssicherung wird dann marginal. Ein Nachdenken über neue Konzepte und Formen von Friedenssicherung und -konsolidierung anzustoßen, könnte daher eine Aufgabe der weiteren deutschen VN-Politik sein.

Deutschlands Handlungsoptionen zur Stärkung der Vereinten Nationen

Angesichts der wachsenden globalen Herausforderungen und der sinkenden Bereitschaft vieler Staaten zu multilateraler Kooperation sind die Vereinten Nationen verstärkt auf die Mitarbeit von Staaten angewiesen, die den Aufrufen zu mehr internationalem Miteinander auch ihren Möglichkeiten entsprechende Taten folgen lassen. In ihrem Koalitionsvertrag 2021 haben sich die die Bundesregierung tragenden Parteien eher knapp, aber doch klar zur Unterstützung der VN bekannt: „Wir setzen uns für die Stärkung der Vereinten Nationen (VN) als wichtigster Institution der internationalen Ordnung politisch, finanziell und personell ein. Eine Reform des VN-Sicherheitsrates bleibt ebenso unser Ziel wie eine gerechtere Repräsentanz aller Weltregionen." (Koalitionsvertrag 2021: 143) In seiner Rede vor der 77. Generalversammlung sprach sich Bundeskanzler Scholz dann auch für die Stärkung der Vereinten Nationen als einem Forum zur Gestaltung von *global governance* aus: „Nicht Nationalismus und Isolation lösen die Herausforderungen unserer Zeit. Mehr Zusammenarbeit, mehr Partnerschaft, mehr Beteiligung lautet die einzig vernünftige Antwort, egal, ob es um den Kampf gegen den Klimawandel oder globale Gesundheitskrisen, um Inflation oder gestörte Handelsketten oder um unseren Umgang mit Flucht und Migration geht." (Bundesregierung 2022)

German pledge

Für sein Engagement will Deutschland bis zum Beitrittsjubiläum im September 2023 einen eigenen Katalog künftiger Anstrengungen, einen *German pledge*, vorlegen, der über die größere Visibilität Deutschlands durch die Kandidaturen für die Präsidentschaft in der Generalversammlung 2025 und den Sicherheitsrat 2027/28 weit hinausgeht. Dieser *pledge* ist vielmehr verbunden mit der Wahrnehmung der Verhandlungsführung (*facilitation*)zum Zukunftsgipfel 2024 der Vereinten Nationen, mit der die deutsche VN-Botschafterin Antje Leendertse und ihr namibischer Kollege Neville Gertze vom Präsidenten der Generalversammlung betraut wurden.

Zukunftsgipfel 2024

Der Zukunftsgipfel geht zurück auf die politische Erklärung des Gipfeltreffens zum 75. Bestehen der VN 2020 mit zwölf Selbstverpflichtungen, die vom Versprechen, niemanden zurückzulassen, dem Schutz der Erde sowie der Friedenförderung und Konfliktprävention über die Stärkung des Völkerrecht und die zentrale Stellung von Frauen und Mädchen bis zur verbesserten Digitalisierung und der Einbeziehung der reichen (Vereinte Nationen 2020). Der daraufhin von Generalsekretär Antonio Guterres ausgearbeitete Bericht „Our Common Agenda" (Vereinte Nationen 2021) soll mit rund neunzig konkreten Vorschlägen sowie einer Reihe von *tracks* (v.a. Nachhaltige Entwicklung, Klimaaktion, Neue Agenda für den Frieden, Digitalisierung, Weltraum,

Notfallplattform für komplexe Krisen, Einbindung der Jugend) helfen, die politischen Diskussionen im Vorfeld des Zukunftsgipfels zu strukturieren. Deutschlands Rolle als *co-facilitator* ist angesichts der zwischen den Staaten divergierenden Interessen eine erhebliche Herausforderung. Sie bietet aber auch eine herausragende Gelegenheit, sich als Vertreterin eines effektiven Multilateralismus ein- und die Arbeit auf diesen Handlungsfeldern gemeinsam mit möglichst vielen gleichgesinnten Staaten voranzubringen.

Regelbasierte Weltordnung

Mit Blick auf die Bewahrung von Frieden und Sicherheit kann sich Deutschland verstärkt dafür einsetzen, dass die VN-Charta wieder verstärkt als das Fundament einer regelbasierten Weltordnung wahrgenommen und beachtet wird, insbesondere in den Ziffern 3 und 4 ihres Artikels 2, welche die Pflicht zur friedlichen Streiterledigung und das Allgemeine Gewaltverbot beinhalten. Angesichts der Dauerblockade des Sicherheitsrates kann durch die häufigere Einbeziehung der Generalversammlung die Zustimmung einer übergroßen Mehrheit der Staatenwelt zu diesen Grundnormen der Charta artikuliert werden.

Menschliche Sicherheit

Deutschland kann sich im VN-Rahmen dafür stark machen, den unauflöslichen Zusammenhang zwischen elementaren Menschenrechten, nachhaltiger Entwicklung entlang der SDG sowie Frieden und Sicherheit zu verdeutlichen. Armutsbekämpfung, Entwicklung und faire Wirtschaftsbeziehungen bei gleichzeitigem Schutz von Umwelt und Klima sind wesentliche Faktoren im Rahmen der Konfliktprävention und tragen so ebenfalls zur Reduktion von Flucht und Armutsmigration bei. Hierin eingeschlossen ist aber auch Bemühungen, das während der COVID-19 Pandemie beschädigte Vertrauen vieler Staaten des Globalen Südens in die westlichen Demokratien wieder zu heilen und verstärkte Anstrengungen im Bereich einer globalen Gesundheitsvorsorge zu übernehmen. Insgesamt läuft dies auf die Unterstützung des Ansatzes der Menschlichen Sicherheit hinaus, der Zivilgesellschaften, (marginalisierte) Bevölkerungsgruppen und Individuen in den Mittelpunkt stellt.

Ein steiniger Weg zum Ständigen Sitz im Sicherheitsrat

Das Engagement Deutschlands in den VN ist den zurückliegenden drei Jahrzehnten oft mit Blick auf eine Reform des Sicherheitsrates und der damit verbundenen Chance auf einen Ständigen Sitz Deutschlands diskutiert worden. Eine neue Zusammensetzung des Gremiums ist überfällig, bislang sind Reformansätze aber an den divergierenden Interessen unterschiedlicher Staatengruppen schon vor einer ersten Abstimmung in der Generalversammlung gescheitert. Deutschland hat sich immer für neue Ständige Sitze ausgesprochen und sich zur Übernahme der damit verbundenen Verantwortung bereiterklärt – wenn ihm denn einer zufiele. Es gibt jedoch eine bedeu-

tende Minderheit, die keine neuen Ständigen Sitze akzeptieren – und die existierenden Ständigen Mitglieder sind ebenfalls nicht erpicht, ihre Macht zu teilen. Eine offenere Haltung Deutschlands in dieser Frage könnte helfen, etwa neue Formen nichtständiger Mitgliedschaften mit der Möglichkeit der unittelbaren Wiederwahl zu entwickeln und so zunächst wenigstens eine größere Repräsentativität dieses wichtigen Gremiums zu erreichen.

Ausblick

50 Jahre nach seinem VN-Beitritt ist der ehemalige „Feindstaat" ein wichtiger Pfeiler der Weltorganisation, dem viele Staaten großes Vertrauen entgegenbringen. In der Vorbereitung des Zukunftsgipfels und bei der Formulierung des zu erwartenden Zukunftspaktes werden daher Deutschlands Gestaltungswille und -fähigkeit besondere Aufmerksamkeit erlangen. Mehr Multilateralismus wird aber auch Deutschland mehr Einsatz abverlangen: Nach außen durch verlässliche, auch finanzielle Beträge zu gemeinsamen Institutionen und Prozessen, nach innen durch eine besser abgestimmte, integrierte Politik, welche die Auftritte auf der globalen Bühne der VN nicht vorrangig den jeweiligen Fachressorts überlässt. Es bedarf aber auch gegenüber der eigenen Gesellschaft immer wieder der transparenten Kommunikation, warum das Land politische Energie, viel Geld und Ressourcen für globale Belange einsetzt: Eine weltweit vernetzte Volkswirtschaft wie die deutsche braucht eine funktionierende, stabile Weltordnung. Die VN bei der Sicherung dieser Ordnung zu unterstützen, bleibt daher ein deutsches Kerninteresse.

Literatur und Quellen

Arnold, Hans 2000: Deutschland, UN-Politik, in: Volger, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, München Wien: 69-74.

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

Bruns, Wilhelm 1978: Politik der selektiven Mitgliedschaft Das Verhältnis der DDR zu den UN-Sonderorganisationen, insbesondere zur UNESCO, in: Vereinte Nationen (5): 154-159.

Bundesregierung 2022: Rede von Bundeskanzler Scholz anlässlich der 77. Generaldebatte der Generalversammlung der Vereinten Nationen. 20. September 2022, online: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-anlaesslich-der-77-generaldebatte-der-generalversammlung-der-vereinten-nationen-2127820

Gareis, Sven Bernhard 2002: Deutschland im Sicherheitsrat – Gestaltungsmöglichkeiten und Herausforderungen, in: Gesellschaft Wirtschaft Politik (4): 471-478.

Gareis, Sven Bernhard 2021: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, 3. Auflage, Opladen und Toronto.

Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes 2014: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Opladen und Toronto.

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

Koalitionsvertrag 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, online:

https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1

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

OECD 2023: ODA Levels in 2022 – preliminary data. Detailed summary note, online: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf

Papenfuß, Anja 2018: Profil zeigen: Deutschlands Kandidatur für den Sicherheitsrat, in: Vereinte Nationen (2): 51-56.

Patz, Ronny 2022: Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2022 bis 2024, in: Vereinte Nationen (5): 230-231.

Tagesschau 2022: Das hat die Klimakonferenz (nicht) beschlossen. 21. November 2022, online: https://www.tagesschau.de/wissen/klima/beschluesse-cop27-klimakonferenz-101.html.

Unser, Günter 2004: Die UNO. Aufgaben-Strukturen-Politik, 7. Auflage, München.

Vereinte Nationen 2020: Erklärung zum fünfundsiebzigsten Jahrestag des Bestehens der Vereinten Nationen. Resolution der Generalversammlung 75/1 vom 21. September 2020, online: https://www.un.org/depts/german/gv-75/band1/ar75001.pdf

Vereinte Nationen 2021: Our Common Agenda. Report of the Secretary General, online: https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_ Agenda_ Report_English.pdf