

Deutsche Politik in den Vereinten Nationen: Ist Deutschland ein Global Player?

Peter Wittig

1. Vorbemerkung

Ist Deutschland, ausweislich seiner Politik in den Vereinten Nationen, ein Global Player?

Die Frage ist nicht leicht zu beantworten, zumal es keine feststehende Definition des Global Players gibt. Darin liegt freilich auch die Chance, den Begriff selbst auszufüllen.

- Sie werden mit mir übereinstimmen, dass ein Global Player das Gegenstück eines Local oder Regional Players ist. Das politische Handeln muss sich auf Themen beziehen, die global sind, und es muss über die Landesgrenzen hinaus Auswirkungen haben.
- Sie werden mir sicherlich auch in einem weiteren Schritt zustimmen, nämlich dass ein Global Player mehr ist als ein Staat, der in der globalen Agenda gut mitläuft, sondern ein Staat, der auf die Agenda – und vor allem auf die „Früchte“ der Agenda – Einfluss nimmt: ein Staat, der auch anstößt, Kurs bestimmt, nach eigenen Vorstellungen zu gestalten weiß, Einfluss auf andere ausübt.
- Und Sie werden mir vielleicht auch noch darin zustimmen, dass ein Global Player nicht nur dadurch definiert wird, wie er selbst sich sieht, sondern auch und vor allem dadurch, wie er von anderen gesehen wird – welche Akzeptanz er für seine weltpolitische Rolle und die Inhalte seiner Politik findet. Dabei fängt die Akzeptanz durch „andere“ bei der eigenen Bevölkerung an.

Ich möchte mit Ihnen anhand der drei genannten Punkte abklopfen, ob Deutschland ein Global Player ist und sich als solcher empfinden darf. Mir ist bewusst, dass ich zu einem ebenso sachkundigen wie kritischen Publikum spreche, das von mir keine rundgeschliffene Selbstdarstellung, sondern eine ehrliche und differenzierte Auseinandersetzung erwartet. Ich werde versuchen, diesem Anspruch gerecht zu werden.

2. Globale Agenda Deutschlands

Dass Deutschland mehr ist als ein Local Player bedarf wohl keiner längeren Darlegungen. Aus der Perspektive der Vereinten Nationen gesprochen, liegt Deutschland zweifellos im Spitzenfeld derjenigen Staaten, die den breiten Fächer der in den Vereinten Nationen behandelten Themen nahezu lückenlos abzudecken versuchen. Die Personalausstattung unserer Ständigen Vertretungen bei den Vereinten Nationen, insbesondere in New York und Genf, aber auch in Wien und Rom, ist relativ gut – im Vergleich zu anderen deutschen Auslandsvertretungen und im Vergleich zu den VN-Vertretungen anderer etwa gleichgroßer Staaten – und erlaubt uns die Teilnahme an der Mehrzahl der Konsultationen und Verhandlungen, die in den Vereinten Nationen geführt werden. Dies schließt nicht aus, dass es punktuell immer wieder Nachholbedarf gibt sowie – das sage ich durchaus selbstkritisch – eine gewisse Schwerfälligkeit, sich personell an neu „aufblühende“ Themen anzupassen, beispielsweise die Bearbeitung internationaler Gesundheitspolitik mit Schwerpunkt in Genf.

Ebenso wenig glaube ich begründen zu müssen, dass Deutschlands politische Entscheidungen über die Landesgrenzen hinaus wirken. Das ist normal für die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt, für den größten EU-Mitgliedstaat, und für einen Staat, der Sitz und Stimme in nahezu allen globalen Schlüsselinstitutionen hat – von der EU über NATO und G8 bis zur Weltbank und zur Quasi-Dauermitgliedschaft in UN-Institutionen wie der früheren MRK bzw. dem jetzigen Menschenrechtsrat, ECOSOC und hoffentlich auch der Kommission für Friedenskonsolidierung. In dieser Liste fehlt der Sicherheitsrat, aber auch in ihm waren wir bisher überdurchschnittlich häufig Mitglied (wir wollen es 2011/12 erneut sein) und noch häufiger „stilles Mitglied“ auf dem Umweg über verschiedene Freundesgruppen, wie zum Beispiel die Freundesgruppe des VN-GS zu Georgien, oder Verhandlungsformate, wie z.B. die 5+1-Gruppe, die mit dem Iran verhandelt oder die Kosovo-Kontaktgruppe.

2. Globales Potenzial Deutschlands

Damit komme ich zur zweiten Frage, inwieweit wir uns durch unser Gestaltungs-, Überzeugungs- und Durchsetzungspotenzial als Global Player qualifizieren.

Wie Sie wissen, ist dies eine historisch vorbelastete Frage. Unseren Wiederaufstieg nach dem Zweiten Weltkrieg in den Kreis der ehrbaren und verlässlichen Staaten haben wir uns jahrzehntelang auch dadurch

verdient, dass wir bewusst leichte politische „Fußspuren“ hinterließen. Falls wir uns gelegentlich doch um die Formulierung und Durchsetzung eigener Interessen bemühten, standen wir leicht im Verdacht bzw. fürchteten in den Verdacht zu geraten, dass wir zu „typisch deutschen“ Methoden der politischen Brachialgewalt zurückkehren.

Ich glaube, dass diese Phase des prekären Verhältnisses zur Macht inzwischen einem sehr viel unverkrampfteren Bewusstsein unserer Stärken, unserer Verantwortung, aber auch unserer Schwächen gewichen ist.

Dabei haben die Vereinten Nationen zweifellos eine wichtige Rolle gespielt.

Zum einen, weil wir dort in vielfältigem inhaltlichem Kontext den Nachweis erbringen konnten, Teamplayer zu sein und Initiativen nicht allein zum deutschen Wohl, sondern zum Wohl der Allgemeinheit zu betreiben. In anderen Worten: die Vereinten Nationen waren (und sind) die geeignete Bühne, um uns politisch als das zu zeigen, was wir nach unserer tiefen Überzeugung sind und sein sollten: Multilateralisten. Das ließe sich anhand aller thematischen Bereiche, in denen Deutschland in den Vereinten Nationen politisch hervorgetreten ist, belegen: Abrüstung, Menschenrechte, die Förderung internationaler Strafjustiz, Rechtsstaatsförderung. Ich nenne hier – auch im Hinblick auf die gute deutsch-schweizerische Partnerschaft – zwei konkrete Beispiele: die Bemühung um die Verbesserung der UN-Sanktionsregime und die Schließung der bestehenden Rechtsstaatslücken.

Gerade die drei letztgenannten Bereiche – Menschenrechte, Rechtsstaat, internationale Strafjustiz – sind zu einem Markenzeichen des deutschen Profils in den Vereinten Nationen geworden. Deutsche Initiativen – ich nenne die Abschaffung der Todesstrafe, das Recht auf Wasser, die „Nürnberger Konferenz zu Frieden und Gerechtigkeit“, unsere Führungsrolle bei der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes – und das Wirken einer bemerkenswert hohen Zahl von deutschen Experten in diesen Bereichen – ich nenne die Richter Wolfrum, Simma, Kaul und Schomburg, die Völkerrechtler Fleischhauer, Tomuschat und Nolte, die Vertragsausschuss-Mitglieder Riedel, Krappmann, Schöpp-Schilling, Klein, unabhängige MR-Experten wie Heinz – schufen ein Profil, das sich auch in Wahlerfolgen niederschlug, zum Beispiel als wir 2006 bei den ersten Wahlen in den Menschenrechtsrat unter den WEOG-Staaten die höchste Stimmenzahl erhielten. Kennzeichnend für unsere Beschäftigung mit den Themen Menschenrechte, Rechtsstaat und Strafjustiz ist, dass wir – so zumindest unser Anspruch –, ausgehend von einer deutschen Erfahrung, weder

Nabelschau noch Eigenlob inszenieren, sondern uns um die multilaterale Vereinbarung von Regeln bemühten, die ausgleichend wirken und dem Allgemeinwohl dienen. Ausrichtung am Allgemeinwohl stand auch im Vordergrund, als Außenminister Steinmeier vor einem guten Jahr mit der Forderung nach einer kooperativen Energieaußenpolitik hervortrat, in der die Interessen von Erzeugern, Verbrauchern und Transitländern ausgeglichen werden.

Als prominentes Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit für inklusives politisches Denken erwähne ich, dass es im Wesentlichen ein deutsches Verdienst war, nämlich das von Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Steinmeier, das Thema Klimawandel und die Verhandlungen über ein Post-Kyoto-Regime dort zu verorten, wo sie hingehören: in die Vereinten Nationen. Dies war das Ergebnis eines „Dreisprungs“: konkrete Selbstverpflichtungen der EU während unserer EU-Ratspräsidentschaft, grundsätzliche Verpflichtungsbekennnisse der G8 einschließlich der USA während unserer G8-Präsidentschaft, Überführung des Themas in einen UN-Verhandlungsprozess während des UN-Klimagipfels im September 2007. Ich denke, dass dieses Engagement für multilaterale Lösungen auf die Staatengemeinschaft insgesamt glaubwürdig wirkt und deswegen auch angenommen wird. Selbst unser Disput mit den USA über den Irak-Krieg hat – unabhängig davon, wie man die Austragung der deutsch-amerikanischen Meinungsunterschiede politisch bewertet – in den Vereinten Nationen zweifellos zu unserer Stärkung als Player beigetragen. Und erwähnt werden muss in diesem Kontext auch, dass unser Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat nicht etwa daran litt, dass eine Mehrheit der Staaten uns den Rang eines Global Players abstreiten wollten, sondern daran, dass Afrika aus Gründen, die mit uns nichts zu tun haben, zu keiner Entscheidung fand. Ich schiebe hier nur in Klammern ein: die SR-Reformdiskussion hat sich unter unserer Beteiligung in den letzten Monaten in Richtung eines Übergangsmodells weiterentwickelt. Hier haben wir maßgeblich daran mitgewirkt, die Diskussion aus den alten Schützengräben herauszuholen.

Zu einem entspannteren Umgang mit unserem Machtpotenzial halfen uns die Vereinten Nationen auch dadurch, dass sie uns – und unserer Öffentlichkeit – immer wieder verdeutlichten: Es geht nicht darum, dass Deutschland der Welt sein Potenzial aufdrängt; es geht darum, dass das deutsche Potenzial gebraucht wird. Deutschlands Hineinwachsen in die Rolle eines Global Players war nachfragebestimmt, nicht angebotsgetrieben. Am deutlichsten zeigt sich das in der Entwicklung des deutschen Beitrags zum Peacekeeping. Dass wir heute, unter Zusam-

menrechnung UN-geführter und UN-mandater Missionen, einer der weltweit größten Entsendestaaten von Soldaten, Polizisten und zivilen Fachkräften sind, ist nicht das Ergebnis eines entsprechenden Ehrgeizes, sondern das Ergebnis des Eingehens auf in der Regel noch viel weiter gefasste Erwartungen der Vereinten Nationen. Der deutlichste Fall der Nachfragebestimmtheit deutschen Peacekeepings ist vermutlich unsere Beteiligung an UNIFIL: Die lange Zeit für politisch undenkbar, zumindest für sehr heikel gehaltene Frage, ob deutsche Soldaten in den Nahen Osten und damit in die Nähe Israels geschickt werden können, wurde politisch dadurch aufgelöst, dass beteiligte Konfliktparteien und der UN-Generalsekretär an unserem Engagement interessiert waren.

Ich möchte noch einen weiteren Punkt erwähnen, der mit Deutschlands Gestaltungs- und Durchsetzungspotenzial zu tun hat: die so genannte „Soft Power“. Auch wenn wir, wie gesagt, ein bedeutender Truppensteller sind, beruht unser Einfluss in den Vereinten Nationen nicht auf militärischer Stärke. Eher schon auf unserer Wirtschaftsmacht, auf unserer Stellung als Geberland, auf unserer durch ein vergleichbar dichtes Netz an Auslandsvertretungen abgesicherten diplomatischen Effizienz, aber eben auch auf einer emotionalen Ebene – die unter UN-Delegierten durchaus eine Rolle spielt – auf gewissen Soft-Power-Qualitäten: auf Leistungen in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, auf Leistungen einer verantwortlichen Zivilmacht.

3. Akzeptanz Deutschlands als Global Player

Meine Damen und Herren, die Auseinandersetzung mit dem Stellenwert der Soft Power leitet über zu meinem dritten und letzten Punkt: der Frage nach der Akzeptanz unserer möglichen Stellung als Global Player und der Rechte und Pflichten, die diese Stellung mit sich bringt. Der im Soft-Power-Topos angelegte Gedanke, Einfluss durch Überzeugung und emotionale Bindung auszuüben, gilt natürlich nicht nur international, sozusagen nach außen, sondern ebenso nach innen.

Das Auswärtige Amt verwendet nicht unerhebliche Anstrengungen darauf, seine Politik zu erläutern, sei es in Reden und Veröffentlichungen, in Konferenzen, in Medienauftritten der Leitungsebene des Auswärtigen Amtes oder auf dem Weg über die – wie ich finde – ebenso informativ wie professionell gestaltete Website des Auswärtigen Amtes. Ich glaube auch, dass diese Informationsarbeit auf guten Zuspruch stößt. Das erklärt, warum außenpolitische Themen – jedenfalls im Vergleich zu innenpolitischen Themen – nur vergleichsweise selten Gegenstand politischer Polemik sind.

Es fällt allerdings auf, dass die Akzeptanz bei der Bevölkerung gerade dort brüchiger wird, wo Kernfragen der Position des Global Players berührt werden. Damit meine ich zum einen die Diskussion um das Für und Wider eines ständigen deutschen Sitzes im Sicherheitsrat und zum anderen die Diskussionen um Auslandseinsätze der Bundeswehr. Ein gewisses Akzeptanz-Defizit sehe ich bei diesen Fragen nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch, quer durch alle Parteien, im Bundestag. Ob dieses Defizit auf mangelnden Informationen, auf falschen Informationen oder auf mangelndem Interesse beruht, vielleicht auch auf dem Fehlen einer, wie in Frankreich und Großbritannien anzutreffenden, jahrzehnte- bzw. jahrhundertelangen kosmopolitischen Tradition beruht, das kann ich nicht einschätzen. Aus außenpolitischer Sicht stelle ich jedoch fest, dass es in den genannten Fragen Akzeptanzprobleme gibt und dies in der außenpolitischen Praxis natürlich eine Belastung darstellt.

Um diese Defizite zu beheben, scheint mir ein doppelter Ansatz nötig. Zum einen muss die Politik erläutern, was von Deutschland als Global Player erwartet wird und wie sich das in Deutschlands außenpolitische Ziele und Interessen einpasst. Dies schließt auch Erläuterungen ein zur globalen Welt als Risikogemeinschaft, in der globale Risiken, oder lokale Risiken mit überregionaler Ausstrahlung, im Regelfall auch Risiken für Deutschland sind und die Prävention bzw. Behebung der Risiken im deutschen Interesse liegt. Der „Exportweltmeister“ Deutschland hat ein vitales Interesse an friedlichen globalen Rahmenbedingungen, mithin muss er ein maßgeblicher Teil einer internationalen Verantwortungsgemeinschaft sein.

Beim anderen Teil des Ansatzes bitte ich Sie – wenn ich mir das erlauben darf – als „Fachgemeinde“ im Schnittfeld von Politik und Wissenschaft um Ihre Mithilfe. Außenpolitische Information und Aufklärung, erst recht die Förderung eines differenzierten öffentlichen Diskurses zu außenpolitischen Fragen – derzeit eher ein Stiefkind des deutschen Fernsehens – sind nicht nur Aufgaben der Politik, sondern auch der Gesellschaft selber. Mit „differenziertem öffentlichen Diskurs“ meine ich einen Diskurs, der wissenschaftliche Stringenz und Praxisnähe miteinander verbindet. Mit Vorschlägen zur institutionellen Reform der UNO, die zwar von großer europäischer Begeisterung getragen sind, mit der UN-Charta aber nicht vereinbar sind, kann die Politik weniger anfangen als mit Beiträgen, die realistische Optionen analysieren und praktikable Handlungsvorschläge machen – gerade auch in den „neuen“ Feldern der globalen Politik, wie der Umwelt- und Klimapolitik, der Gesundheitspolitik und der Migrationspolitik. Ebenso habe ich manchmal den Eindruck, dass im öffentlichen Diskurs über

Außenpolitik gelegentlich Debatten nachgeholt werden, etwa zu den angeblichen Gefahren deutscher Großmannssucht, die wir international, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bereits hinter uns gelassen haben.

4. Fazit

Lassen Sie mich meinen Vortrag abschließend zusammenfassen. Die Frage, ob Deutschland so, wie es sich in den Vereinten Nationen präsentiert, ein Global Player ist, beantworte ich – differenziert – wie folgt: Gemessen an Umfang, Intensität und Bedeutung seiner politischen, militärischen und finanziellen Beiträge zur Bearbeitung globaler Fragen ist Deutschland eindeutig ein Global Player. Gemessen an der Fähigkeit, Initiativen zu ergreifen, mit diesen auf Zuspruch zu stoßen und sich gegebenenfalls durchzusetzen, kann Deutschland – sofern es will – ebenfalls, unter Ausnutzung seines guten Rufes als Multilateralist, einen Platz unter den Global Playern belegen. Gemessen an der Fähigkeit, innenpolitisch Aufgeschlossenheit, Verständnis und Rückhalt für die Rechte und Pflichten eines Global Players zu finden, gibt es Nachholbedarf, den zu erfüllen es eines intensiveren und zum Teil qualitätsvolleren gesellschaftlichen Diskurses zu außenpolitischen Fragen bedürfte.

Ich glaube, Sie können sich durch meine Diagnose darin bestätigt fühlen, dass dies eine wichtige Konferenz ist und Sie persönlich bei den vor uns liegenden Aufgaben eine wichtige Rolle einnehmen können.