

Deutschland und die Vereinten Nationen – aktuelle Entwicklungen¹

Otto Lampe

I.

Es wird viel über die Notwendigkeit einer UN-Reform gesprochen. Dabei wird leicht übersehen, dass die Vereinten Nationen sich praktisch seit ihrer Gründung in einem permanenten Reformprozess befinden. Mein Kollege Dr. Thomas Fitschen hat es auf die schöne Formel gebracht: Die Vereinten Nationen machen „drip drip ... anstatt Grand Slam“. Es gibt aber dennoch ein fast mantrahaftes Einfordern von strukturellen Reformschritten.

Warum haben bisher keine großen Strukturreformen der UNO stattgefunden? Der offensichtlichste Grund ist, dass die UNO immer auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner funktioniert: Die Vereinten Nationen können eben nur soweit reformiert werden, wie es ihre 192 Mitglieder zulassen. Viele dieser Mitgliedstaaten denken und handeln recht nationalistisch. „Selbstbedienung anstatt Verantwortungsbewusstsein“ wäre da ein Schlagwort. Es liegt aber auch am mangelnden institutionellen Gedächtnis der Vereinten Nationen: Reformen, die drei Jahre her sind, über die spricht man gerade noch ein bisschen, und solche, die schon fünf Jahre her sind, die hat man meist schon vergessen. Der Reformprozess schreitet also voran, aber niemand weiß so richtig, wann er angefangen hat und wo er aufhört.

Eine Tendenz der letzten Jahre ist sicherlich eine stärkere Fokussierung der UN-Aktivitäten auf das Sekretariat. Dort werden neue Beiräte gebildet, die den Generalsekretär unterstützen und die strategische Ausrichtung der Vereinten Nationen auch theoretisch untermauern. Aber die Leute, die im Feld sind, die dort wirklich praktische Arbeit zu leisten haben, leiden etwas darunter, dass sie eingebunden sind in ein sehr striktes Regime zentral geregelter Vorschriften. Wir hatten gerade gestern den Besuch von Michael von der Schulenburg, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Peacebuilding in Sierra Leone. Er ist praktisch auch derjenige, der dort entwicklungspolitische UN-Interessen vertritt. Er geht nach New York zur Peacebuilding Commission

¹ Der Autor hat kein Manuskript eingereicht, so dass dieser Beitrag den Mitschnitt des am 26. Juli 2010 gehaltenen Vortrags wiedergibt. Der nachfolgende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verf. wieder.

und sagt: „Liebe Leute, was ihr mir da alles vorschlagt, ist ganz prima, das liest sich bestens in euren gut klimatisierten Gebäuden, aber vor Ort bei uns ist das so nicht umsetzbar. Deshalb kann ich mich nicht immer an die mir vorgegebenen Richtlinien halten und muss auch unkonventionelle Wege gehen.“ Dies illustriert ein wenig die Frustration im Feld über die Zentralisierungstendenzen in New York und in Genf.

II.

Was verhindert Reformen noch? Wir, der Westen, die OECD oder wie immer wir das definieren wollen, sind ja kein einheitlicher Block, wir unterscheiden uns in unseren Interessen teilweise ganz massiv. Da gibt es die Europäische Union, da gibt es die nordischen Länder, die z.B. hinsichtlich der Millennium Development Goals und auch der Menschenrechte eine hervorragende Bilanz aufweisen können. Andere können da so nicht mithalten. Dann gibt es die Truppenstellerstaaten, dann diejenigen unter uns, die im G-20-Rahmen mitarbeiten. Auch innerhalb der EU finden sich sehr unterschiedliche Gruppierungen, was z.B. dazu führt, dass es leider bei einigen Abstimmungen gelegentlich unterschiedliches Stimmverhalten gibt: dafür, dagegen und Enthaltungen. Das ist eigentlich etwas, was wir als Europäische Union unseren UN-Partnern nicht unbedingt vorführen wollen, aber es findet statt.

Im Übrigen sind die G-77, also die etwa 120 Länder aus dem Gebiet, das man früher „Dritte Welt“ nannte, sehr hart in ihren Forderungen, etwa im Fünften Ausschuss der Generalversammlung, wo die Finanzen entschieden werden.

Andererseits ist es so, dass die westliche Staatengruppe ungefähr 70 Prozent der Haushaltsmittel für die Vereinten Nationen zahlt. Mit gut acht Prozent zahlt Deutschland fast genau soviel in den Haushalt der Vereinten Nationen ein wie die gesamte Gruppe der 77. Wenn man das unter dem Aspekt „no taxation without representation“ sieht, wird unsere Forderung nach einer strukturellen Reform des Sicherheitsrats mit dem Ergebnis, dass eines Tages auch Deutschland im Sicherheitsrat mitreden kann, verständlich.

Ein weiterer Grund für die mangelnde Reformbereitschaft ist die Tatsache, dass parallel zu den Vereinten Nationen neue Strukturen entstehen. Da sind nicht nur die G8, die G20, die ich hier schon erwähnte. Es sind auch internationale Konzerne, die zunehmend in die globale Verantwortung eingebunden werden. Es sind NGOs, es sind Stiftungen, wie z.B. die Bill- und Melinda-Gates-Stiftung, die für die Aids-Bekämpfung weltweit mehr tut als sämtliche UN-Organisationen zusammen, oder der

Global-Fund for Aids, Tuberculosis and Malaria, auch eine sehr effiziente privatrechtlich organisierte Struktur außerhalb der Vereinten Nationen. Also es gibt viele Akteure, die mit den Vereinten Nationen konkurrieren.

Und auch deswegen gibt es in der UNO natürlich Stimmen, die sagen: In dem Maße, in dem unsere Kompetenz hier in New York und Genf erodiert und wir uns nur noch mit dem Verfassen von – ich sag mal ein bisschen böse – „esoterischen“ Resolutionen befassen, sollten wir uns wirklich ernsthaft überlegen, wie wir es schaffen können, diesem legitimen Instrument der Weltgemeinschaft mehr Glaubwürdigkeit, mehr Kompetenz, mehr Schlagkraft zu verleihen. Ich meine, das geht nur über eine Strukturreform.

III.

Es gab zu diesem Thema Strukturreform verschiedene High-Level-Panels. Das wichtigste in diesem Zusammenhang war das High-Level-Panel on Threats, Challenges and Change, das die Basis bot für den Bericht, den Kofi Annan 2005 vorlegte mit dem Titel „In larger Freedom“.² Dies führte dann dazu, dass anlässlich des Weltgipfels von 2005 eine Reihe von Grundsatzbeschlüssen gefasst wurden.³ Die wichtigsten Ergebnisse waren die Reform der Menschenrechtskommission, jetzt der Menschenrechtsrat, aber auch die Einführung der Peacebuilding Commission, die jetzt fünf Jahre alt ist und sich gegenwärtig in einem sog. Review-Prozess befindet. Schließlich ging es auch um die Frage, ob und wie man den Sicherheitsrat reformiert.

Ferner spielten dort Themen eine Rolle wie „delivering as one“, also eine Art „one-stop agency“ der Vereinten Nationen. In den ca. 120 Entwicklungsländern, in denen die UNO operativ tätig ist, gibt es viele UN-Agenturen – UNESCO, UNICEF, UNDP usw., die alle nebeneinander arbeiten. Die Idee war, sie zusammenzuführen und durch eine Ausweitung der Kompetenzen des UNDP – „Resident Coordinators“ – sicherzustellen, dass die Synergie hergestellt wird, von der alle reden, die aber in der Praxis leider nicht so stattfindet. Das Schlagwort in diesem Zusammenhang wäre: „system-wide coherence“. Die ausufernde Proliferation von UN-Institutionen weltweit führt dazu, dass dieser Riesenapparat kaum noch überschaubar ist, und deswegen ist es dringend notwendig, schlankere, kompetentere und effizientere Strukturen zu finden.

² *United Nations – General Assembly*, In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 vom 21. März 2005.

³ *United Nations – General Assembly*, World Summit Outcome. Resolution Adopted by the General Assembly, UN Doc. A/RES/60/1 vom 16. September 2005.

Besonders deutlich wird das im wichtigen Umwelt- und Klimabereich. Darum geht die Diskussion schon seit Jahren: Wie schaffen wir Umwelt-Governance in der globalen Sphäre, wie können wir es erreichen, dass die UNEP – das UN-Programm für Umwelt in Nairobi – ausgebaut wird zu einer Art Weltumweltbehörde? Das ist eine Position, die Deutschland schon seit langem vertritt. Wir wollen eine Weltumweltorganisation, etwa vergleichbar mit der World Trade Organization, also sozusagen ein sichtbares, großes Standbein für Umwelt- und Klimafragen in den Vereinten Nationen. Die Brasilianer haben dazu gesagt: Das ist schön und gut, aber was wir brauchen, ist im Grunde eine Art Dachorganisation, einen Koordinierungsrahmen, eine Art Umweltsicherheitsrat, der die Kompetenz hat, die vielen Institutionen der Vereinten Nationen, die sich mit dem Thema Umwelt befassen, zu koordinieren. Es viele gute Vorschläge. Nur – je zahlreicher sie sind, desto schwieriger wird die Einigung.

IV.

Zur Reform des Sicherheitsrats: Das ist etwas, woran wir ein ganz erhebliches Interesse haben, aber der Prozess ist auch dort noch recht weit von einer Lösung entfernt. Er tritt eher auf der Stelle. Es gab 2005 ein „Fenster der Gelegenheit“, als es danach aussah, als könnten wir Zweidrittel der Generalversammlung, die über die Strukturreform befinden muss, für uns gewinnen. Aber da waren einige, die mit uns im Verband schwimmen, die Japaner, die Brasilianer, die Inder, die alle auch als permanente Mitglieder in den Sicherheitsrat wollen – Stichwort G4 –, und die waren etwas optimistischer und sagten: Nein, wir kriegen noch mehr. Das, was zur Diskussion stand, war so eine Art Zwischenlösung mit einer längeren Verweildauer für nichtständige Ratsmitglieder, einer gewissen Anzahl von Jahren, und einer Wiederwahlmöglichkeit. Wir hatten uns nolens volens diesem Ergebnis angenähert, wenngleich es auch nicht ideal war. Wir wollten schon auch längerfristig eine permanente Mitgliedschaft, aber diese Zwischenlösung schien damals erreichbar, und eine Mehrheit in der Generalversammlung wäre wohl vorhanden gewesen. Aber die anderen waren noch etwas forscher. Die sagten: Nein wir müssen noch einen drauflegen.

Aber auch die Afrikaner konnten sich nicht einigen, ob sie nun zwei oder drei zusätzliche Sitze beanspruchen sollen und wer das dann sein sollte, Ägypten, Nigeria oder Südafrika? Es ist schwierig.

Auch Lateinamerika hatte Probleme mit geeigneten Kandidaten. Und es gibt den sog. „Coffee-Club“. Das ist ein schöner Name für einen Verein oder für eine Gruppe von Staaten, unter denen sich die „guten Freunde“

der G4 finden, also etwa die Italiener, unsere guten Freunde, oder die Mexikaner und die Argentinier als die guten Freunde der Brasilianer oder die Pakistaner als die guten Freunde der Inder, oder die Südkoreaner als die guten Freunde der Japaner – sie alle wollen ernsthaft daran mitwirken, dass Japan, Deutschland, Indien und Brasilien nicht in den Sicherheitsrat kommen. Und auch das hat dazu geführt, dass dieser Prozess noch nicht abgeschlossen werden konnte.

Es gibt aber immer wieder hoffnungsvolle Zwischenansätze. So wurde z.B. der afghanische Botschafter, Tannin, beauftragt, als Verhandlungsführer in einem sog. informellen Plenum unterschiedliche Reformvorschläge in einem Papier zusammenzuführen, das dann gegebenenfalls eines Tages die Grundlage für eine Resolution bilden könnte, die zu einer Strukturreform des Sicherheitsrats führen würde.

Wir meinen, eine Zwischenlösung müsste mindestens eine 12jährige Mitgliedschaft vorsehen. Um auf Augenhöhe mit den permanenten Mitgliedern des Sicherheitsrats handeln zu können, braucht man eine lange, überschaubare, belastbare Periode, in der wirklich auch eine ernsthafte, langfristige Politik betrieben werden kann, die nicht immer unter der Hypothek steht, dass die „P5“ sagen: Na ja, ihr seid ja praktisch hier nur „visiting guests“, also Mitglieder zweiter Klasse. Ihr macht jetzt mal ein paar Jahr ein bisschen „window dressing“ und dann verabschiedet ihr euch wieder, aber die eigentliche Arbeit, die machen wir.

Wir hoffen, dass wir irgendwann tatsächlich in einen Prozess hineinkommen, der dann so selbsttragend ist, dass am Ende dann tatsächlich alle überrascht feststellen: Hier haben wir eine Mehrheit für eine Resolution, die dann vielleicht einer der nächsten Generalversammlungen vorgelegt werden kann. So bescheiden sind wir inzwischen geworden. Aber wir sind weiter dran.

Aber solange die permanente Mitgliedschaft im Sicherheitsrat nicht möglich ist, haben wir gedacht, es sei sinnvoll, sich erneut für die nicht-permanente Mitgliedschaft zu bewerben. Das sind immer zwei Jahre. Und Deutschland war bisher so im Schnitt alle sieben bis neun Jahre mit einem nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat vertreten. Wir sind recht spät mit unserer Kandidatur ins Feld gegangen, nämlich erst 2006, als deutlich wurde, dass ein permanenter Sitz im Sicherheitsrat kurzfristig nicht zu erreichen war. Und als wir das damals ankündigten, waren die Portugiesen ziemlich erschrocken. Bis dahin waren sie nämlich davon ausgegangen, dass ihre Kandidatur innerhalb der WEOG – das ist die Gruppe der Westeuropäer und anderer Staaten, inzwischen eine Art Wahlverein innerhalb der Vereinten Nationen – unangefochten bleiben würde. Die WEOG kann zwei Plätze für den Sicherheitsrat nominieren, und bis-

her gab es auch nur zwei Kandidaten: Kanada und Portugal. Es ist allerdings nicht unüblich, dass zwei europäische Kandidaten gegeneinander kandidieren. Wir haben dann den Portugiesen gesagt: Es tut uns wahnsinnig leid, aber wenn wir ein paar Jahre warten würden, würden wir wieder gegen andere EU-Staaten antreten müssen.

Was machen wir, um in den Sicherheitsrat zu kommen? Das ist ein richtiger Wahlkampf. Wir haben Sonderbotschafter, ehemalige Kollegen, die in den Regionen tätig waren, die herumreisen und bei den jeweiligen Ministerpräsidenten und Außenministern und auf Konferenzen für unsere Kandidatur werben. Wir verteilen die neue Auflage 2010 der UN-Enzyklopädie von Dr. Volger, das einzige englischsprachige Werk dieser Art, das von einem nichtenglischsprachigen Land aufgelegt worden ist. Damit betonen wir nicht nur unsere Seriosität, sondern belegen auch die Substanz unseres UN-Engagements. Noch einmal, Dr. Volger: Vielen Dank

Ein Schwerpunkt des Wahlkampfes ist auch die Frage der Gegenseitigkeit: Nicht nur die Zusicherung, den anderen dann zwei Jahre später zu wählen, sondern auch diverse Kandidaturen für andere UN-Gremien miteinander abzugleichen. Mit 60, 70 Ländern haben wir solche Absprachen, sodass wir schon ein relativ gutes Portfolio an belastbaren Zusagen haben. Aber dennoch ist alles noch offen, es kann auch danebengehen, es kann auch eine Stichwahl geben, also es ist richtig spannend. Wenn Portugal gewählt werden würde, dann würden wir gemeinsam mit Portugal versuchen, das spezifische Gewicht der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon zur Geltung zu bringen.

Wie Sie wissen, steht im Koalitionsvertrag, dass wir langfristig auf die Mitgliedschaft der Europäischen Union im Sicherheitsrat zielen: Dieses Ziel liegt jedoch in weiter Ferne. Und falls tatsächlich die Europäische Union eines Tages die Völkerrechtssubjektivität annehmen würde, die es ihr erlaubte, Mitglied im Sicherheitsrat zu werden, dann würden sich natürlich die Franzosen und die Briten fragen: „Welche Rolle steht uns dann noch zu?“

Durch den Lissabon-Vertrag hat aber das Gewicht Europas in den Vereinten Nationen einen gewissen Zuwachs erfahren. Wir sind gerade mitten in den Verhandlungen, mit einer UN-Resolution in der Generalversammlung Stimme und Sitz zu erhalten sowie das Recht, Dokumente zirkulieren zu können. Nun gibt es natürlich andere, wie z.B. die Arabische Liga oder die Afrikanische Union, die sagen: Prima, das finden wir gut, das machen wir auch. Das sind dann so die Problemfelder, die sich da abzeichnen.

Gut, ich denke, ich habe jetzt lange genug geredet, das war eine halbe Stunde. Ich könnte noch was zu Peacekeeping, Peacebuilding sagen, aber vielleicht gibt es Fragen, die wir dann vertiefen können.