

Artikel erschienen in:

*Thomas Fitschen, Tanja Brühl, Theodor Rathgeber,
Klaus Hüfner, Yanina Bloch, Helmut Volger*

Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik

14. Potsdamer UNO-Konferenz am
30. Juni 2018
(Potsdamer UNO-Konferenzen ; 13)

2019 – 123 S.
ISBN 978-3-86956-455-5
ISSN (print) 1617-4704
DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-42615>



Empfohlene Zitation:

Brühl, Tanja: Widersprüchliches Rollenverständnis : Deutsche UN-Politik zwischen äußerem Anspruch und innerer Wirklichkeit – Eine rollentheoretische Analyse. In: Thomas Fitschen, Tanja Brühl, Theodor Rathgeber, Klaus Hüfner, Yanina Bloch, Helmut Volger: Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik: 14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018 (Potsdamer UNO-Konferenzen ; 13), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2019, S. 21–33. DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-43148>

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Es gilt das deutsche Urheberrecht.

Widersprüchliches Rollenverständnis

Deutsche UN-Politik zwischen äußerem Anspruch und innerer Wirklichkeit – Eine rollentheoretische Analyse

Tanja Brühl

Deutschland trete „als Impulsgeber“ in den Vereinten Nationen auf; Deutschland sei ein Staat, der „gleich mehrere Trümpfe in der Hand“ hält – so beschreibt der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen, Christoph Heusgen, die Rolle seines Staates (Heusgen 2018a: 58). Doch wie realistisch ist die Zuschreibung des Botschafters? Welche Rolle spielt Deutschland also aktuell in der UNO? Füllt Deutschland seine selbst zugeschriebene Rolle auch aus? Oder handelt es sich nur um deklaratorische Politik? Diese Fragen diskutiere ich in dem vorliegenden Beitrag.

Dabei skizziere ich zunächst die Rollentheorie, um das Handeln Deutschlands zu klassifizieren. Anhand von Beispielen aus der Sicherheits- und Klimapolitik illustriere ich, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen der Selbstzuschreibung einer Rolle nach außen und der innenpolitischen Umsetzung gibt. Im Bereich der Klimapolitik nimmt Deutschland auf dem internationalen Parkett eine Vorreiterstellung für sich in Anspruch. Diese wird Deutschland jedoch bei der nationalen Umsetzung zumindest in Teilen abgesprochen. Aufgrund des Spannungsfelds zwischen der Rollenerwartung und der Handlung liegt eine in Teilen widersprüchliche Rollenerfahrung vor.

I. Rollentheoretische Ansätze

Die Rollentheorie ist seit Anfang der 1970er Jahre eine etablierte politikwissenschaftliche Herangehensweise, um staatliche Außenpolitik zu analysieren. Sie geht davon aus, dass Staaten in der internationalen Politik bestimmte Rollen einnehmen. Sie sind zum Beispiel „leader, mediator and initiator“ in bzw. von internationalen Verhandlungen (Harnisch 2011: 7). Eine Rolle ist dabei ursprünglich definiert worden als „[t]he policymakers’s own definition of the general kinds of decisions, commitments, rules and actions“ (Holsti 1970: 245 f.). Es handelt sich also um eine Selbstzuschreibung, die von Regierungen vorgenommen wird. Welche Rolle ein Staat einnimmt, hängt von verschiedenen Faktoren ab: Der Lage und den topographischen Besonderheiten eines Staates, den natürlichen, öko-

nomischen und technologischen Ressourcen, den sozio-ökonomischen Bedürfnissen, der Mobilisierung innenpolitischer Gruppen oder auch von nationalen Werten, Doktrinen und Ideologien (Holsti 1970: 246).

Nachfolgend hat die Rollentheorie erarbeitet, dass neben der Selbst- auch die Fremdzuschreibung bei der Rollendefinition wichtig ist. Eine Rolle ergibt sich aus der Kombination dieser beiden Zuschreibungen zu einem bestimmten Zeitpunkt: „Roles are social positions (as well as a socially recognized category of actors) that are constituted by ego and alter perceptions regarding the purpose of an actor in an organized group“ (Harnisch 2011: 8).

Neuere rollentheoretische Ansätze weisen darauf hin, dass die Rollenzuschreibungen nicht so eindeutig sind, wie sie zunächst erscheinen (Cantir/Karboo 2016). Es kann konkurrierende Rollenerwartungen in einer Situation geben. So können erstens Selbst- und Fremdwahrnehmung in einem Widerspruch zueinander stehen. Zweitens kann es mehrere, konkurrierende Selbstzuschreibungen geben. Und drittens schließlich kann eine Kombination aus den beiden genannten Spannungsverhältnissen vorliegen. Statt einer eindeutigen, handlungsanleitenden Rolle liegen also mehrere Rollen und ggf. Rollenkonflikte vor.

Jede Rolle birgt zudem die Gefahr in sich, dass sie nicht umfassend gelebt bzw. umgesetzt wird. Diese Diskrepanz zwischen der konzipierten Rolle und dem aktuellen Handeln wird als „conception-performance gap“ bezeichnet und ist in der Forschung mehrfach empirisch illustriert worden (Harnisch/Frank/Maull 2011: 254). Liegt ein Spannungsverhältnis zwischen Rolle und Verhalten vor, so bezeichne ich dies als widersprüchliches Rollenverständnis.

II. Selbst-Perzeption Deutschlands: Offensiver Multilateralist

Welche Rolle spielt Deutschland in den Vereinten Nationen? Diese Frage behandle ich nun, wobei ich auf die Selbstzuschreibung Deutschlands fokussiere. Dieser enge Zugriff ist insofern möglich, als keine konkurrierenden Fremdzuschreibungen vorliegen.

Die beiden deutschen Staaten sahen sich beide schon vor ihren Beitritten zu den Vereinten Nationen als Unterstützer der Weltorganisationen. Daher engagierten sich die Bundesrepublik Deutschland (BRD) und in Ansätzen auch die Deutsche Demokratische Republik (DDR) schon ab den 1950er Jahren in den UN-Sonderorganisationen. Mit dem Beitritt der beiden Staaten zur UNO im Jahr 1973 weiteten sie ihr Engagement auch auf den Kern der UN-Familie aus.

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 stellte keine Zäsur in der starken UN-Orientierung dar. Im Gegenteil, den Vereinten Nationen wurden „[i]n

nahezu allen außenpolitischen Grundsatzserklärungen der verschiedenen Bundesregierungen des vereinten Deutschlands [...] eine Schlüsselrolle für die Stabilität des internationalen Systems zugewiesen“ (Varwick 2011: 517). Daher zieht Johannes Varwick auch die Schlussfolgerung, dass die Unterstützung der UNO „zum kleinen Einmaleins“ der Außenpolitik zählt (Varwick 2011: 516).

Dies drückt sich auch in den monetären Zahlungen aus: Deutschland ist viertgrößter Beitragszahler der Vereinten Nationen und stellt 6,4 % des Haushalts. Damit liegt Deutschland zwar hinter den USA (22 % des Haushalts), Japan (9,7 %) und China (7,9 %), jedoch vor anderen europäischen Staaten. Die EU Mitgliedstaaten tragen zusammen 31 % des Haushalts.

Dass Deutschland auch in der Zukunft die Rolle eines multilateral engagierten Staates einnehmen soll, dafür spricht sich der 2018 abgeschlossene Koalitionsvertrag der Großen Koalition aus: Schon in der Präambel verweisen die beiden Unionsparteien und die SPD darauf, dass Deutschland mit seinem „internationalen Engagement [...] einen größeren Beitrag“ leisten möchte, um „weltweit zu besseren Lebensbedingungen beizutragen sowie Frieden wiederherzustellen und zu sichern“ (Koalitionsvertrag 2018: 2). Die Vereinten Nationen tauchen dann erst wieder im hinteren Teil des Koalitionsvertrags auf:

„Deutsche Außenpolitik ist dem Frieden verpflichtet und fest in den Vereinten Nationen und der Europäischen Union verankert. Wir setzen uns für eine dauerhaft friedliche, stabile und gerechte Ordnung in der Welt ein. Gemeinsam mit unseren Partnern verfolgen wir einen **umfassenden und vernetzten Ansatz.**“ (Koalitionsvertrag 2018: 144, Hervorheb. TB)

Dieser „vernetzte Ansatz“ ist ein Narrativ, das sich seit wenigen Jahren durch die Reden und Papiere der deutschen Außenpolitik zieht. Damit ist gemeint, dass Frieden, Sicherheit und nachhaltige Entwicklung zusammengehören. Daher wird, so die Selbstbeschreibung der Bundesregierung, die Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik gemeinsam gedacht. Der Begriff „vernetzter Ansatz“ taucht dementsprechend in allen zentralen außenpolitischen Dokumenten auf, wie den Berichten Deutschlands über die Tätigkeit in den Vereinten Nationen (Auswärtiges Amt 2016), dem Entwicklungsbericht (Bundesregierung 2016), den Leitlinien zur Krisenprävention (Bundesregierung 2017) oder dem Weißbuch Sicherheitspolitik. Mit dem „vernetzten Ansatz“ benutzt Deutschland einen weiten Sicherheitsbegriff und bekennt sich offensiv zum multilateralen Handeln. Deutschland baut damit seine Rolle als Zivilmacht aus (Mauß 2007).

Inwiefern setzt sich die Selbstbeschreibung Deutschlands jedoch in außenpolitische Taten um? Lebt Deutschland also seine Rolle als offensiver und aktiver multilateraler Akteur, der eine vernetzte Politik verfolgt?

III. Rollenkonflikt oder Rollenkonformität? Deutsche UN-Politik

Diese Fragen beantworte ich exemplarisch an zwei unterschiedlichen Politikfeldern: Der Friedens- und der Klimapolitik. Damit greife ich zwei Politikfelder auf, die in der deutschen Selbstzuschreibung eine hohe Priorität genießen. Mit dem vernetzten Ansatz betont Deutschland, dass es sich stärker engagieren will. Darüber hinaus bezeichnet sich Deutschland selbst als Klimavorreiter.

1. *Frieden und Sicherheit*

Deutschland hat in den letzten zwei Jahren auf dem New Yorker Parkett beharrlich auf seine umfassenden Leistungen im Bereich Friedens- und Sicherheitspolitik hingewiesen. Der Grund hierfür war, dass es für die Jahre 2019–2020 als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates gewählt werden wollte. Deutschland war zuvor schon sechs Mal in den Sicherheitsrat gewählt worden, nämlich für die Jahre 1977/78, 1987/88, 1995/96, 2003/04 und 2011/12.

Die zur Wiederwahl gestartete außenpolitische Kampagne umfasste sowohl ein Werben um Sympathien, wie auch eine Überzeugung durch Worte. So wies Deutschland insbesondere auf die monetären Beiträge hin, die freiwillig getätigt würden. Diese seien Ausdruck des gestiegenen Verantwortungsbewusstseins. Deutschland war viertgrößter Beitragszahler beim regulären Doppelhaushalt 2016/2017, viertgrößter Beitragszahler im Bereich der freiwilligen Zahlungen für Friedensmissionen und zweitgrößter Beitragszahler für Humanitäre Angelegenheiten (Auswärtiges Amt 2018). Die monetären Zahlungen zeigten, so die Selbstdarstellung der deutschen Diplomatie, das Engagement und die Verantwortungsbereitschaft Deutschlands.

Inhaltlich buchstabierte Deutschland den vernetzten Ansatz aus, indem es in der Kampagne für einen Sitz im Sicherheitsrat vier Ziele als bedeutend identifizierte. Für den Bereich der Friedenspolitik hob Deutschland hervor, dass man Bedrohungsszenarien gemeinsam begegnen müsse. Konfliktprävention, die Stabilisierung von Regionen, die Konfliktnachsorge und die Rüstungskontrolle seien Säulen der Friedenspolitik. Diese wäre aber nur erfolgreich, wenn es eine werdebasierte Weltordnung gäbe. Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, die Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen sowie die gesellschaftliche Inklusion und die Wahrung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte seien die Grundlage, damit Frieden überhaupt dauerhaft etabliert werden könne. Dazu müsse in den Kategorien eines breiten Sicherheitsbegriffs gedacht

werden. Ohne einen Zugang zu Bildung und Wasser, ohne eine intakte Umwelt könne es keine Sicherheit geben. Schließlich müssten Fluchtursachen bekämpft werden und müsse der Welt ein menschlicheres Gesicht gegeben werden. Hier stelle die Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Säule dar. Mit diesem Programm macht Deutschland deutlich, dass es die Rolle als offensiver Multilateralist auch im UN-Sicherheitsrat einnehmen möchte.

Die Werbekampagne hatte noch einen zweiten Bestandteil: Deutschland warb um Sympathien. Hierzu setzte es eine im sehr weit verstandenen Sinne Kulturpolitik ein. So lud das New Yorker *German House*, in dem die Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen beheimatet ist, zur Schwarzwälder Kirschtorte ein. Für Liebhaber*innen der Klassischen Musik ließ Deutschland ein Ensemble der Berliner Philharmonie einfliegen, das Dvořák, Beethoven und Schubert spielte. Und die sportbegeisterten Diplomaten*innen durften mit Bundesliga-Legenden wie Lothar Matthäus, Paulo Sergio oder dem Ex-Eintracht-Frankfurt-Spieler Bum-Kun Cha Fußball spielen. Die Kombination aus Überzeugen und um Sympathie Werben war erfolgreich: Deutschland wurde mit 184 Stimmen in den Sicherheitsrat gewählt.

Doch inwiefern ist die Rolle des offensiven Multilateralisten glaubwürdig? Inwieweit lassen sich empirische Evidenzen in den letzten Jahren finden, die das Umsetzen solcher Ziele in die Politik bestätigen? Hierzu nehme ich zunächst eine der umstrittensten Entscheidungen Deutschlands in seiner letzten Sicherheitsratsmitgliedschaft in den Blick: Die Libyen-Debatte.

Kurz zur Erinnerung: Der Arabische Frühling brachte ab Dezember 2010 Bewegung in die politischen Systeme der Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens. Auch in Libyen demonstrierten Bürger*innen gegen ihre autokratische Regierung, u. a. in den Küstenstädten Bengasi und Misrata. Der von 1969 an herrschende Diktator Muammar al-Gaddafi sollte gestürzt werden. Die Oppositionellen hatten in einigen westlichen Küstenstädten und im Osten die Überhand (Müller 2011: 2). In Bengasi gründeten die Oppositionellen einen Nationalen Übergangsrat. Da große Teile der Armee loyal zu Gaddafi blieben, konnte dieser äußerst gewalttätig gegen seine eigene Bevölkerung vorgehen. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte einstimmig die massive Verletzung von Menschenrechten sehr scharf und forderte die libysche Regierung auf, sofort jede Form von Gewalt gegen die Bevölkerung einzustellen und die Menschenrechte zu schützen (S/RES/1970 (2011) vom 26. Februar 2011). Er verhängte hierzu ein Waffenembargo, legte wirtschaftliche Sanktionen fest, für die Konten der Machthaber ein und verhängte ein Reiseverbot. Zudem überwies er den Fall an den Internationalen Strafgerichtshof. Die Afrikanische Union, die Islamische Konferenz und die Arabische Liga verurteilten ebenfalls das Gebaren der libyschen Regie-

rung. Gaddafi blieb unbeeindruckt von der Resolution und drohte dann sogar offen, die Zivilbevölkerung „ohne Gnade“ angreifen zu wollen. Er wollte gegen die „Ratten“ vorgehen (zitiert nach Müller 2011: 6).

Daraufhin erließ der Sicherheitsrat eine weitere Resolution, die die UN-Mitgliedstaaten ermächtigte, „alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen [...] um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete [...] zu schützen“ (S/RES/1973 vom 17. 03. 2011). Der Sicherheitsrat beschloss u. a. eine Flugverbotszone und ermächtigte die Mitgliedstaaten, diese auch durchzusetzen. Die Resolution wurde mehrheitlich beschlossen. Es enthielten sich jedoch fünf Staaten: Brasilien, China, Indien, Russland und Deutschland. Der damalige deutsche UN-Botschafter erläuterte die Entscheidung Deutschlands mit folgenden Worten:

„The likelihood of large-scale loss of life should not be underestimated. If the steps proposed turn out to be ineffective, we see the danger of being drawn into a protracted military conflict that would affect the wider region. We should not enter into a militarily confrontation on the optimistic assumption that quick results with few casualties will be achieved.“ (S/PV.6498 vom 17. 03. 2011)

Die Enthaltung Deutschlands bei der Resolution, die erstmals „gegen den expliziten Wunsch eines existierenden Staates militärische Zwangsmaßnahmen“ verhängt hat (Brühl/Peltner 2015: 228), gehört zu den „umstrittensten außenpolitischen Entscheidungen der jüngeren Vergangenheit“ (Seibel 2013: 87). So attestiert Harald Müller (2011), dass Deutschland sich so in eine moralische und außenpolitische Isolation manövriert habe. Zwar sei die Sorge um zivile Opfer einer Intervention berechtigt. Aber solche zivilen Opfer habe es bereits gegeben. Daher können die Abwägung nicht lauten „keine Opfer“ gegen „Interventionsopfer“, sondern „ob Untätigkeit oder Eingreifen mehr Menschenleben rettet“ (Müller 2011: 6). Wolfgang Seibel (2013: 107) geht davon aus, dass eine Fehleinschätzung der Situation vorlag, die noch dazu auf eine „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ getroffen sei (ebd.).

Dies weist auf einen Rollenkonflikt hin: Während Deutschland sich einerseits als offensiven Multilateralisten sieht, prägt andererseits die Rolle einer Zivilmacht, die sich u. a. durch freiwillige Selbstbeschränkung und Selbstbindung (Mauß 2007: 77) sowie eine Kultur der militärischen Zurückhaltung auszeichnet, das außenpolitische Handeln. Hier konkurrierten also mindestens zwei Selbstzuschreibungen miteinander.

Diese Rollenkonkurrenz hat Deutschland inzwischen überwunden. Es hat seine Rolle klarer definiert. An die Stelle der Zurückhaltung ist der vernetzte Ansatz getreten. Zwar drängt dieser das Militärische etwas in den Hintergrund,

schließt es jedoch auch nicht aus. Der deutsche UN-Botschafter Heusgen (2018b) formulierte dies wie folgt: Leitmotiv ist

„die Verteidigung unserer regelbasierten Weltordnung. Wir müssen zu akuten Krisen klare Positionen beziehen, wollen den Sicherheitsrat stärker präventiv nutzen sowie Peacekeeping und Peacebuilding stärken. Auch Menschenrechte und Klimawandel gehören zum harten Kern der Sicherheit, dem darf sich der Rat nicht verschließen.“

Daher werde sich Deutschland als Mitglied des Sicherheitsrats auch weiterhin „sichtbar“ bei Friedensmissionen einbringen müssen, auch was die Entsendung von Soldatinnen und Soldaten und die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten angeht (Heusgen 2018b).

Die neue außenpolitische Rolle ist konform mit den innenpolitischen Leitlinien und Konzepten. Dies drückt das Weißbuch der Bundesregierung von 2016 sehr klar aus. Es attestiert beispielsweise, dass die innere und äußere Sicherheit nicht mehr trennscharf voneinander abzugrenzen seien (Weißbuch 2016: 48) und der Horizont der deutschen Sicherheitspolitik global sei. Deutschland müsse sein außenpolitisches Instrumentarium ausgestalten und anwenden, um seine „Handlungsfreiheit zu erhalten und sich robust gegen Gefährdungen zur Wehr zu setzen“ (Weißbuch 2016: 56). Der vernetzte Ansatz sei hierzu weiterzuentwickeln.

Die Leitlinien der Bundesregierung (2017) „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ greifen diese Überlegungen sowie die in den PeaceLabs, einem innovativen Beteiligungsverfahren, entwickelten Vorschläge in Teilen auf. Auch sie betonen die Relevanz des vernetzten Ansatzes. Ziel sei es, „früher – entschiedener – substantieller“ tätig zu werden (Bundesregierung 2017: 42). Die außenpolitische Rolle Deutschlands gewinnt somit im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik an Kohärenz. Doch wie sieht es in dem anderen Politikfeldern aus?

2. Klimapolitik

Ob es der Staatengemeinschaft gelingen wird, den anthropogen bedingten Klimawandel auf einem niedrigen Niveau zu halten, ist entscheidend für das Überleben der Menschheit. Bekanntlich ist die jährliche Durchschnittstemperatur gegenüber der vorindustriellen Zeit schon angestiegen. Dies bringt gravierende Folgen für die Umwelt und die Menschheit mit sich: Der Meeresspiegel steigt an, extreme Wetterlagen nehmen zu, die Biodiversität reduziert sich und Gesund-

heitsrisiken steigen (IPCC 2018). Ich zähle daher die Klimapolitik zu den wichtigsten Politikfeldern der Menschheit.

Die Vereinten Nationen haben schon vor knapp dreißig Jahren, nämlich 1989, den Startschuss für eine international verbindliche Klimapolitik gegeben. Damals nahm das IPCC, das *International Panel on Climate Change*, seine Arbeit auf. Die Staaten entsandten ihre besten Klimaforscher*innen in dieses Gremium, um ein besseres Verständnis des anthropogen bedingten Klimawandels und dessen Auswirkungen zu erhalten (Brühl/Rosert 2014: 344).

Im Jahr 1990 legte das IPCC seinen ersten Bericht vor, woraufhin die UN-Generalversammlung postwendend ein Verhandlungsgremium einsetzte, das einen internationalen Vertrag zur Verhinderung des Klimawandels ausarbeiten sollte. Nach fünf Verhandlungsrunden lag die Klimarahmenkonvention zur Unterschrift beim sogenannten Erdgipfel in Rio 1992 aus. In jährlich stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen (*Conference of the Parties, COP*) bemühten sich die Staaten sodann, Protokolle mit verbindlichen Reduktionszielen zu erarbeiten. Dies gelang bei der dritten COP im japanischen Kyoto, als sich die Staaten des Globalen Nordens auf eine durchschnittliche Reduktion von der Emissionen von sechs Treibhausgasen um durchschnittlich 5,2 % einigten. Nachdem das Kyoto-Protokoll ausgelaufen war, verhandelten die Staaten ein Nachfolgeinstrument. Dieses vereinbarten sie bei der 21. COP in Form des Pariser Übereinkommens. Erstmals bekannten sich alle Staaten zu einer aktiven Klimapolitik. Sie vereinbarten, dass die Treibhausgasemissionen so stark zu senken seien, dass die Durchschnittstemperatur „nur“ um durchschnittlich um 1,5 ° Celsius steigen solle. Jeder Staat kann dabei für sich festlegen, wie hoch seine Emissionsreduktionen sein sollen, bis wann er diese erreicht haben will und was das entsprechende Basisjahr sein soll. Diese *Nationally Determined Contributions* hinterlegen die Staaten beim Klimasekretariat.

Deutschland engagierte sich anfangs sehr stark in den internationalen Verhandlungen, und zwar sowohl zur Klimarahmenkonvention wie auch zum Kyoto-Protokoll. Die deutschen Interessen wurden dabei naturgemäß von der Europäischen Union vertreten. Gleichwohl kann man das starke klimapolitische Interesse Deutschlands punktuell identifizieren. So kann die Tatsache, dass Deutschland die Staatengemeinschaft zur ersten COP 1995 nach Berlin einlud, als Zeichen gesehen werden, dass Deutschland klimapolitischer Vorreiter ist. Auch, dass das Sekretariat des Klimaregimes in Bonn angesiedelt wurde, ist Ausdruck des deutschen Engagements. Es ist daher wenig erstaunlich, dass Deutschland sich in der internationalen Klimapolitik gerne als Vorreiter bezeichnet. Diese Rollenzuschreibung ist auch aus europäischer Perspektive glaubwürdig: Die EU-Staaten traten zum Beispiel bei den Verhandlungen in Kyoto sehr konstruktiv auf. Die EU war ein „Konstrukteur und Vermittler“ (Dröge/Rattani 2018: 6).

Die Rollenzuschreibung Deutschlands als klimapolitischer Vorreiter steht jedoch in einem Spannungsverhältnis mit dem innenpolitisch tatsächlich Erreichten. Ein Beispiel soll dies illustrieren. Die Bundesregierung verkündete 1990, dass die Treibhausgasemissionen Deutschlands um 25 % im Vergleich zum Jahr 1987 sinken sollen. Nur ein Jahr später korrigierte die Bundesregierung das Basisjahr. Dieses lautete nun 1990 und galt für die alten wie auch für die neuen Bundesländer. Was zunächst wie eine kleine Korrektur aussieht, ist als partielle Aufgabe des klimapolitischen Ehrgeizes zu sehen. Mit der neuen Regelung konnte nämlich der „Wall-Fall-Profit“ mit eingerechnet werden, also der „natürliche“ Rückgang von CO₂-Emissionen aufgrund des Zusammenbruchs bzw. Rückbaus der Industrieanlagen in der ehemaligen DDR (Brühl 2007: 206). Der „Wall-Fall-Profit“ ermöglichte es Deutschland eine Reduktion der Treibhausgasemissionen von 23,7 % anzugeben und damit „weltweiter Vorreiter“ (Frondel 2017: 5) zu sein. Jedoch war diese Emissionsreduktion weniger auf eine aktive Klimapolitik, als auf ein historisch einmaliges Ereignis zurückzuführen.

Auch die aktuelle Klimapolitik lässt Zweifel daran aufkommen, ob die Selbstzuschreibung als klimapolitischer Vorreiter durch innenpolitische Maßnahmen gestützt wird. Im Pariser Übereinkommen hat die EU zugesagt, die Emissionen bis 2030 um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Jedoch wird Deutschland sein Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 um 40 % zu reduzieren, voraussichtlich verfehlen. Schließlich nehmen die Emissionen seit 2009 nicht ab. „Anspruch und Wirklichkeit [fallen] auseinander“ (Löschel/Kaltenegger 2018: 14).

Der im November 2016 von der Bundesregierung verabschiedete „Klimaschutzplan 2050“ (BMU) zeigt zwar einerseits konkrete Ziele für die einzelnen Sektoren wie Energieversorgung, Verkehr, Industrie oder Land- und Forstwirtschaft auf. Andererseits ist der Ansatz noch sehr vage. So lobenswert die Struktur auch sein mag, Leitbilder für das Jahr 2050 zu verfassen und Meilensteine für 2030 festzulegen, so sehr braucht es konkretere Strategien – damit die Ziele auch erreicht werden können. Schon jetzt ist ersichtlich, dass einige Sektoren ihre Ziele nicht erreichen können. Auch die Regierungsbildung nach der letzten Bundestagswahl brachte keinen neuen Schwung in die nationale Klimapolitik. Zwischen außenpolitischer Rolle und innenpolitischem Handeln klafft also eine Lücke.

IV. Fazit

In dem Beitrag habe ich gezeigt, dass die deutsche UN-Politik sich in den beiden Politikfeldern in Bezug auf die Rollenkonformität unterscheidet. Im Bereich der Friedenspolitik ist heute der vernetzte Ansatz sowohl in der innenpolitischen Debatte wie auch im außenpolitischen Handeln der relevante Bezugspunkt. Er leitet das außenpolitische Handeln jetzt an und soll zukünftig auch in der Politik im Sicherheitsrat eine wichtige Rolle spielen. Die Rollenkonformität ist dabei aber ein neues Phänomen, wie die Analyse der Entscheidung Deutschlands zur Libyen-Resolution gezeigt hat. Damals lag noch eine Rollenkonkurrenz vor. Einerseits wollte Deutschland seine erprobte Rolle als Zivilmacht spielen, andererseits aber als aktiver und offensiver Multilateralist, der sich ggf. auch an den militärischen Zwangsmaßnahmen beteiligt, wahrgenommen werden. Deutschland tritt nach der Überwindung dieser Rollenkonkurrenz außenpolitisch selbstbewusster auf.

In der Klimapolitik liegt dagegen ein „conception-performance-gap“ vor (Harnisch/Frank&Maull 2011: 254). Obwohl Deutschland in der internationalen Klimapolitik seit jeher als Vorreiter auftritt, setzt es innenpolitisch die vereinbarten Emissionsreduktionsziele nicht oder zumindest nicht umfassend um. Es liegt also eine widersprüchliche Rollenwahrnehmung vor. Diese ist jedoch nicht nur negativ zu sehen. Eine Rollenkonkurrenz kann auch zum Lernen, konkret: zum Erlernen einer neuen Rolle führen. Würde die Rollenkonkurrenz in der Klimapolitik in einer ähnlichen Form überwunden werden, wie in es in der Friedenspolitik der Fall war, so könnte Deutschland eine aktivere Klimainnenpolitik betreiben. Dies wäre die Voraussetzung dafür, dass Deutschland auch weiterhin als Vorreiter in der internationalen Klimapolitik auftreten kann.

Diese für die Klimapolitik positive Form der Überwindung der Rollenkonkurrenz ist jedoch nur eine Option. Die andere wäre, dass Deutschland seine internationalen Ambitionen verringert. Da einige europäische Staaten die gemeinsame EU-Klimapolitik sowieso geschwächt haben, steht zu befürchten, dass Deutschland auch von den europäischen Partnerländern zur Zurückhaltung aufgefordert werden könnte. Positiv stimmt in diesem Zusammenhang einzig das klare Bekenntnis zum offensiven Multilateralismus seitens der Bundesregierung.

Literatur

Auswärtiges Amt 2016: Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2014 und 2015, Bundestagsdrucksache 18/9482.

Auswärtiges Amt 2018: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/internationale-organisationen/uno/deutschland-in-der-uno/205624>, rev. 28. 11. 2018.

Brühl, Tanja/Peltner, Anne 2015: Politisierung als Impulsgeber für Ver- bzw. Entrechtlichungsprozesse. Die Responsibility to Protect und die Vereinten Nationen, in: de Conceição-Heldt, Eugénia/Koch, Martin/Liese, Andrea (Hg.): Internationale Organisationen. Autonomie, Politisierung, interorganisationaler Wandel, Sonderheft 49 der Politischen Vierteljahresschrift, 213–238.

Brühl, Tanja/Rosert, Elvira 2014: Die UNO und Global Governance, Wiesbaden: Springer VS Verlag.

Brühl, Tanja 2007: Umweltpolitik, in: Schmidt, Sigmar/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: VS Verlag, 703–712.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2016: Klimaschutzplan 2050. Klimapolitische Grundsätze und Leitlinien der Bundesregierung. Berlin, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf rev. 28. 11. 2018.

Bundesregierung 2017: Leitlinien der Bundesregierung. Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, Berlin: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12813 vom 19. 06. 2017.

Bundesregierung 2016: Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik. 15. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung.

Cantir, Christian/Karboo, Juliet 2016: Unpacking Ego in Role Theory. Vertical and Horizontal Role Contestation in Foreign Policy, in: dies. (Hg.): Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations, London: Routledge, 1–22.

Dröge, Susanna/Rattani, Vijeta 2018: Internationale Führung in der Klimapolitik nach der COP 23. Die EU vor neuen klimapolitischen Herausforderungen, Berlin: SWP-Aktuell 9.

- Frondel, Manuel 2017: Deutschlands Klimapolitik. Höchste Zeit für einen Strategiewechsel, Essen: RWI Diskussionspapier Nr. 117.
- Harnisch, Sebastian 2011: Role Theory. Operationalization of Key Concepts, in: Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Maull, Hanns, W. (Hg.): Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses, London: Routledge, 7–15.
- Harnisch, Sebastian/Frank, Cornelia/Maull, Hanns, W. 2011: Conclusion. Role Theory, Role Change, and the International Social Order, in: dies. (Hg.): Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses, London: Routledge, 252–261.
- Heusgen, Christoph 2018a: „Eine schlagkräftige UN liegt in unserem ureigenen Interesse“. Interview, in: Vereinte Nationen 2/2018, 57–61.
- Heusgen, Christoph 2018b: Globale Sicherheitspolitik – wir sind gefordert, in: <https://peacelab.blog/2018/06/globale-sicherheitspolitik-wir-sind-gefordert>, rev. 28. 11. 2018.
- Holsti, K. J. 1970: National Role Conception in the Study of Foreign Policy, in: International Studies Quarterly, 14: 3, 233–309.
- IPCC (International Panel on Climate Change) 2018: Global Warming of 1.5 ° Celsius, New York: WMO and UNEP. <https://www.ipcc.ch/report/sr15/> rev. 28. 11. 2018.
- Koalitionsvertrag 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 rev. 28. 11. 2018.
- Löschel, Andreas/Kaltenegger, Oliver 2018: Nachtrag: Klimaziel 2020 verfehlt: Zeit für eine Neuausrichtung der Klimapolitik? Ifo-Schnelldienst, 71: 2, München: Ifo Institut, 14–17.
- Maull, Hanns W. 2007: Deutschland als Zivilmacht, in: Schmidt, Sigmar/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: VS Verlag, 73–84.
- Müller, Harald 2011: Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte, Frankfurt: HSFK Standpunkt 2/2011.

Seibel, Wolfgang 2013: Libyen, das Prinzip der Schutzverantwortung und Deutschlands Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über Resolution 1973 am 17. März 2011, in: Die Friedens-Warte, 88: 1–2, 87–115.

Varwick, Johannes 2011: Die deutsche UNO-Politik, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden: VS Verlag, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, 514–531.

Weißbuch 2016: Die Bundesregierung: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.