

Zwischen Machtanspruch und Enthaltensamkeit: Die deutsche UN-Politik

VON THOMAS FUES¹

Die Reform der Vereinten Nationen (UN), insbesondere im Wirtschafts- und Sozialbereich, bildet einen wichtigen Bestandteil der Beschlüsse auf dem Kopenhagener Weltsozialgipfel. In der Millenniumserklärung von 2000 und im Monterrey-Konsens (2002) haben die Regierungen aus Nord und Süd den Anpassungsbedarf in den *Global-Governance-Strukturen* bekräftigt. Der aktuelle Reformprozess in den UN, der sich mit dem Millennium+5-Gipfel im September 2005 verbindet, weckt Hoffnungen auf Erneuerung der multilateralen Architektur. Mit ihrer Bewerbung um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat hat sich die Bundesregierung voll ins Getümmel der globalen machtpolitischen Auseinandersetzungen gestürzt. Dies hat zur Folge, dass ihre internationale Politik auf den Prüfstand gestellt wird wie noch nie zuvor. Der vorliegende Beitrag beleuchtet Stärken und Schwächen der deutschen UN-Politik, vor allem im entwicklungspolitischen Bereich. Die Einschätzung künftiger Entwicklungen wird aber dadurch beeinträchtigt, dass zum jetzigen Zeitpunkt (Anfang August 2005) weder die Entscheidung zur Erweiterung des Sicherheitsrats noch das Ergebnis der Bundestagswahlen vorhersehbar sind.

Zentrale Rolle der UN im Kopenhagen-Prozess

Der Weltsozialgipfel 1995 war eine Veranstaltung der Vereinten Nationen. Es überrascht deshalb nicht, dass die Weltorganisation eine zentrale Position in dessen Beschlüssen und im Folgeprozess einnimmt. Die Kopenhagener Erklärung und das dazugehörige Aktionsprogramm setzen sich insbesondere für eine Stärkung des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) ein.

Das Gremium soll die Überprüfung der Umsetzungsschritte koordinieren und seine Zusammenarbeit mit anderen multilateralen Institutionen intensivieren. Bei diesen Vorgaben zeigen sich inzwischen handfeste Fortschritte. Der Kommission für soziale Entwicklung, die dem ECOSOC untergeordnet ist, wurde neues Leben eingehaucht. Der ECOSOC ist als Ankerinstitution im UN-System für die Umsetzungsprozesse zu sämtlichen Weltkonferenzen der 90er Jahre zuständig. Ein bedeutender Schritt zur Aufwertung des machtpolitisch bedeutungslosen Rats sind die 1998 eingeführten jährlichen „Frühlingsgespräche“ mit Weltbank, Internationalem Währungsfonds (IWF) und Welthandelsorganisation (WTO), auf denen globale Strategien zu Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung abgestimmt werden sollen. Im Jahr 2000 fand die Konferenz „Kopenhagen+5“ als UN-Sondergeneralversammlung statt. Das zehnjährige Überprüfungstreffen wurde dagegen im Rahmen einer regulären Sitzung der Kommission für soziale Entwicklung Anfang 2005 durchgeführt, weil der Millennium+5-Gipfel einen Teil der Kopenhagen-Themen prominent auf seiner Tagesordnung platziert hatte.

Deutscher Drang in den Sicherheitsrat

Ernsthafter als ihre Vorgängerin hat sich die rot-grüne Bundesregierung seit Anfang 2004 um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, dem mächtigsten UN-Gremium, bemüht und dazu eine Nord-Süd-Allianz mit Japan, Indien und Brasilien (G4) geschmiedet. Die gewünschte Einbeziehung afrikanischer Staaten bei der Vergabe zusätzlicher Plätze kam wegen der fehlenden Einigung der Afrikanischen Union auf zwei Kandidaten bislang nicht zustande. Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer fühlen sich durch den breiten internationalen Zuspruch zur

Kritik am US-geführten Krieg im Irak beflügelt. Ihren Anspruch auf einen privilegierten Status leiten sie aber vor allem daraus ab, dass Deutschland als drittgrößter Zahler rund neun Prozent des regulären UN-Haushalts trägt und generell als Stütze des kooperativen Multilateralismus in Erscheinung tritt. In den teils heftigen internationalen Auseinandersetzungen über die Kandidaturen werden auch die deutschen Defizite im Entwicklungs- und Friedensbereich thematisiert. Vor allem das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) drängten Bundeskanzler und Kabinett erfolgreich zu Kurskorrekturen, die das deutsche Bild noch rechtzeitig vor der heißen Entscheidungsphase in New York aufhellen konnten. Als unerwarteter Nebeneffekt hat die Berliner Bewerbung für den Sicherheitsrat zu einer beispiellosen innenpolitischen Aufwertung der Entwicklungsagenda geführt. Was allerdings mit dem deutschen Engagement langfristig geschieht, falls der Vorstoß scheitern sollte, ist derzeit noch überhaupt nicht absehbar.

Deutschland als entwicklungspolitischer Nachzügler

Nach Anmeldung seiner Kandidatur wurde Deutschland sofort mit den geringen, unter Rot-Grün noch reduzierten Leistungen für UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen), die entwicklungspolitische Leitinstitution im UN-System, konfrontiert. Innerhalb weniger Jahre sank der jährliche Beitrag aus Berlin von über 70 Millionen auf momentan knapp 26 Millionen Euro. Formal wurde die Kürzung mit Haushaltzwängen begründet, da Zahlungen an Fonds und Programme der UN freiwillig sind, während die internationalen Entwicklungsbanken mehrjährige, rechtlich bindende Zusagen erhalten. Insgesamt liegt die deutsche Unterstützung für alle Sonder-

¹ Thomas Fues ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, derzeitiger Arbeitsschwerpunkt: Global Governance und Vereinte Nationen

organisationen und Hilfswerke der Vereinten Nationen deutlich unter den Leistungen an die Weltbankgruppe.² Als Hemmnis für eine sachlich und politisch gerechtfertigte Steigerung der deutschen UN-Entwicklungsbeiträge wirkt sich die Vorgabe des Haushaltsausschusses im Deutschen Bundestag aus, wonach nicht mehr als ein Drittel des BMZ-Haushalts in multilaterale Kanäle fließen darf. Da die Weltbank und der Europäische Entwicklungsfonds immer höhere Bedarfe anmelden, schrumpft der finanzielle Spielraum gegenüber dem UN-System.

Im Hinblick auf das Gesamtvolumen der deutschen Entwicklungshilfe (ODA-Quote) hat sich Deutschland trotz der Regierungskrise seit dem 22. Mai 2005 auf die sichere Seite retten können. Im Rahmen eines gemeinsamen Beschlusses der Europäischen Union hat sich Berlin verpflichtet, die bescheidene Quote von derzeit 0,28 Prozent auf mindestens 0,51 Prozent im Jahr 2010 zu steigern. Bis zum Jahr 2015 soll dann das schon 1970 in den Vereinten Nationen beschlossene 0,7 Prozent-Ziel realisiert werden. Der deutsche Finanzminister hat jedoch dafür gesorgt, dass ein deutlicher Finanzierungsvorbehalt zum Bestandteil der EU-Erklärung wurde. Positiv wird im internationalen Kontext vermerkt, dass sich die Bundesregierung, wenn auch verspätet, der Lula-Initiative angeschlossen hat. Unter brasilianisch-französischer Führung setzt sich diese Staatengruppe für innovative Finanzierungsinstrumente zur Beseitigung von Hunger und Armut ein, zum Beispiel in Form einer Abgabe auf Flugtickets oder durch Besteuerung grenzüberschreitender Finanztransaktionen. Der britische Vorschlag einer Internationalen Finanzfazilität, durch die spätere Entwick-

lungszahlungen mit Hilfe der Kapitalmärkte sofort verfügbar gemacht werden sollen, stößt in Berlin allerdings auf wenig Gegenliebe. Als Ablehnungsgründe werden die Erhöhung der Staatsverschuldung und die hohen Gebühren für die zu beauftragenden Finanzinstitute genannt.

Bei dem von der britischen Regierung angestoßenen multilateralen Schuldenerlass der führenden Industrieländer (G7/8) für die hochverschuldeten ärmsten Länder hat Berlin nach anfänglichem Widerstand mitgezogen. Widersprüchlich bleibt das deutsche Verhalten gegenüber den Empfehlungen des Sachs-Berichts, die sich UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Reformdokument „In größerer Freiheit“ vom März 2005 zu Eigen gemacht hat.³ Einerseits wird die Meinung geteilt, dass die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) in der vorgesehenen Frist bis 2015 in allen Ländern erreicht werden können, wenn alle Beteiligten den erforderlichen politischen Willen mobilisieren. Andererseits bezweifelt das BMZ, dass die sprunghafte Aufstockung der Entwicklungsgelder die gewünschten Erfolge hervorbringt, da die Absorptionsfähigkeit in den meisten Partnerländern durch Korruption, schwache Regierungsstrukturen und politische Blockaden zu niedrig sei.

Im Rahmen der Utstein-Gruppe, die Deutschland, Großbritannien, Kanada, die Niederlande, Norwegen und Schweden umfasst, wirkt das BMZ an den Vorbereitungen für eine weitreichende Reform der UN-Entwicklungsorganisationen mit. Wie auch im An-

nan-Bericht eindrücklich argumentiert wird, mangelt es innerhalb des UN-Systems an klarer Aufgabenabgrenzung, Koordination und gemeinsamem Auftreten. Deshalb sollten die UN-Einrichtungen in den drei Schwerpunkten Entwicklung, Umwelt und humanitäre Maßnahmen gebündelt werden. Diese Aufgabe, die beim Millennium+5-Gipfel wegen der erforderlichen langfristigen Vorarbeiten noch nicht gelöst werden konnte, fällt in die Verantwortung der Mitgliedstaaten und setzt entsprechende Mehrheiten in den zuständigen Verwaltungsgremien der einzelnen Institutionen voraus.

Internationale Strukturpolitik zur Stärkung des Südens

Im Handelsbereich hat die Bundesregierung einige positive Ansätze vorzuweisen. Die Entwicklungsministerin, Heidemarie Wiecek-Zeul, hat sich mit Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums für den Abbau der europäischen Produktions- und Exportsubventionen für Agrargüter, beispielsweise Zucker und Baumwolle, eingesetzt und unterstützt ärmere Länder beim Aufbau ihrer Verhandlungsposition in der WTO. Das Leitbild der internationalen Strukturpolitik hat die Haltung des BMZ auch hinsichtlich der Forderung nach ausgeglicheneren Machtverhältnissen in den Bretton Woods-Institutionen (IWF und Weltbank) geprägt. In diese Richtung zielt auch das deutsche Engagement zur Weiterentwicklung der Steuerungsinstrumente für die globale Wirtschafts- und Währungspolitik, die den Süden einbezieht. In den Vereinten Nationen hat sich Berlin für eine Reform des ECOSOC stark gemacht, damit dieses Gremium die in der UN-Charta vorgesehene Koordinierungsrolle effektiver ausfüllen kann. Die Mitwirkung des Südens an Global Governance soll nach Auffassung der Bundesregierung auch im Rahmen der G20 (*Finance*), einem

² Hüfner, Klaus (2005): Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinte Nationen 2000-2003, in: Vereinte Nationen, 53. Jg., Nr. 2, S. 56-58.

³ Annan, Kofi (2005): In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Vereinte Nationen, Dokument A/59/2005, New York. Siehe auch: Martens, Jens (2005): „In größerer Freiheit“. Der Bericht des VN-Generalsekretärs zum Millennium+5-Gipfel. *Dialogue on Globalization Briefing Papers*. Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin.

Zusammenschluss von Finanzministern aus führenden Industrie- und Ankerländern, verstärkt werden. Für die von der kanadischen Regierung betriebene Aufwertung des informellen Gremiums durch Beteiligung der Staats- und Regierungschefs hat sich Berlin jedoch nicht erwärmen können.⁴

Geringes deutsches Profil

Über die aufgeführten Bereiche hinaus zeigt die deutsche UN-Politik kaum markante entwicklungspolitische Konturen und bleibt damit weit unter ihren Möglichkeiten als einflussreiche politische und wirtschaftliche Mittelmacht. Im Bereich der Friedensmissionen engagiert sich die Regierung vorrangig bei UN-mandatierten Einsätzen unter NATO-Kommando (Afghanistan und Kosovo), beteiligt sich aber kaum an UN-geführten Operationen, die hauptsächlich in Afrika stattfinden. Ein merklicher Teil des deutschen Engagements äußert sich ferner im Bemühen um die Stärkung der Rolle von Frauen in Krisenprävention und Friedenskonsolidierung sowie im Beitrag des 2002 gegründeten Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) zu friedenserhaltenden Missionen internationaler Organisationen. Einen weiteren Akzent zur UN-Politik hat Deutschland hinsichtlich der Partnerschaftsansätze zur Einbeziehung von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft beige-steuert. Im Rahmen ihrer Präsidentschaft im Sicherheitsrat (April 2004) veranlasste die Bundesregierung eine öffentliche Sit-

zung zur Verantwortung der Privatwirtschaft in bewaffneten Konflikten. Eine bereits im Jahr 2000 von der Generalversammlung angenommene Resolution aus deutscher Feder betont die generelle Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit der UN mit Unternehmen.⁵ In der Debatte über die künftige Rolle der Nichtregierungsorganisationen, die von einer UN-Beratungskommission unter Führung des früheren brasilianischen Präsidenten Cardoso ausgelöst wurde, hält sich Deutschland jedoch bedeckt.⁶

Wenig effektiv ist die Unterstützung der Bundesregierung für die französische Initiative zur Umwandlung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in eine UN-Umweltorganisation. Während sich das deutsche Umweltministerium für dieses Vorhaben stark macht, sind BMZ und Auswärtiges Amt alles andere als begeistert. Schließlich muss noch der Aufbau des UN-Standorts in Bonn erwähnt werden, dessen langfristige Entwicklungsperspektiven angesichts bescheidener Zuwächse in den letzten Jahren offen sind. Von der angestrebten Zielmarke von Tausend UN-Beschäftigten ist die Stadt mit derzeit knapp 700 noch weit entfernt.

Die Gesamtbewertung der deutschen Politik zur Erneuerung der Vereinten Nationen und zum Aufbau einer neuen *Global Governance*-Architektur fällt zwiespältig aus: Einerseits hat die deutsche Kandidatur zum Sicherheitsrat das Interesse an der Weltorganisation verstärkt und die Mitwirkung an entwicklungspolitischen Initiativen beflügelt.

4 Siehe auch: Cooper, Andrew F. / Fues, Thomas (2005): L20 und ECOSOC-Reform: Komplementäre Bausteine für eine Stärkung der Global Governance-Architektur und der Vereinten Nationen, Analysen und Stellungnahmen Nr. 6/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
sowie: Fues, Thomas (2005b): L20+, ECOSOC- und Bretton-Woods-Reform: Drei Essentials einer neuen Global Governance-Architektur, in: Informationsdienst Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst Nr. 8 (August).

5 Deutscher Bundestag (2004): Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen in den Jahren 2002 und 2003, Drucksache 15/4481, Berlin.

6 Fues, Thomas (2005a): Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NROs, Privatwirtschaft und Parlamenten, Analysen und Stellungnahmen Nr. 1/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Andererseits haben die UN noch nicht den zentralen Stellenwert für die deutsche Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik erhalten, der ihr als einzigartiges, unverzichtbares Forum für die kooperative Bearbeitung der globalen Herausforderungen gebührt. Ein wesentlicher Grund für das beschränkte deutsche Engagement ist die fehlende Aufmerksamkeit in Politik, Gesellschaft und Medien. Auch die deutschen NRO nehmen kaum Anteil an den UN, wie sich an ihrer spärlichen Präsenz bei einer Veranstaltung des UN-Verbindungsbüros (NGLS) April 2005 in Bonn und Berlin zeigte. Bei der NRO-Anhörung zum Millennium+5-Gipfel durch die Generalversammlung im Juni 2005 konnte der Verfasser nur zwei deutsche Organisationen, nämlich terre des hommes und *Global Policy Forum Europe* (Bonn), unter den mehr als 1000 NRO-Vertreter aus aller Welt ausmachen.

Eckpunkte einer künftigen deutschen UN-Politik

Eine spannende Frage ist, welche Rolle Deutschland in den UN künftig spielen will, insbesondere falls die Bewerbung zum Sicherheitsrat scheitern und/oder im Herbst 2005 ein Regierungswechsel erfolgen sollte. Es wird weithin befürchtet, dass eine mögliche neue Regierung unter konservativer Führung der Entwicklungspolitik weniger Gewicht und Mittel einräumen und eine Renationalisierung einleiten könnte. Davon wäre die UN-Politik in besonderer Weise betroffen, weil dieser Bereich nach gängiger Meinung als hochgradig ineffizient gilt. An folgenden Prüfsteinen wird sich in der nächsten Zeit beispielhaft messen lassen, welchen Kurs Berlin gegenüber der Weltorganisation einschlägt:

- **Entwicklung:** Wird die Bundesregierung ihre Beiträge an die UN-Organisationen verlässlich aufstocken? Ist sie bereit, eine langfristige

Anhebung des Finanzvolumens für den UN-Entwicklungsbereich auf ein mit der Weltbank vergleichbares Niveau zu unterstützen, damit ein produktiver Wettbewerb um die besseren Konzepte entfacht werden kann?⁷ Wird Deutschland eine aktive Rolle spielen, wenn es darum geht, die Leistungsfähigkeit der UN-Strukturen zu verbessern? Wird die deutsche Entwicklungshilfe schrittweise auf die in der EU vereinbarten Werte von 0,51 Prozent und 0,7 Prozent angehoben? Wie fällt der künftige Einsatz für innovative Finanzierungsinstrumente aus, zum Beispiel bei der Flugticketabgabe?

- **Frieden und Sicherheit:** Wird sich Berlin für die Einrichtung einer neuen Kommission zur Friedens-

konsolidierung einsetzen, wo die internationale Wiederaufbauhilfe gebündelt und koordiniert wird? Wie stark bemüht sich Deutschland um einen internationalen Konsens in der Terrorismusbekämpfung und in der Rüstungskontrolle, einschließlich Kleinwaffen?

- **Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit:** Wie sehr zeigt sich Deutschland an der Schaffung des vorgeschlagenen Menschenrechtsrats und an der finanziellen Verstärkung der UN-Menschenrechtsarbeit interessiert? Wie ist die Haltung gegenüber dem neuen Souveränitätsprinzip der „Verantwortung zum Schutz“, das die internationale Gemeinschaft zum Eingreifen verpflichtet, wenn eine Regierung die eigene Bevölkerung nicht gegen

Völkermord und massive Menschenrechtsverletzungen schützen kann oder will? Wird sich Berlin am neuen Demokratiefonds der UN beteiligen?

- **Institutionelle Reformen:** Wie wird sich Deutschland bei der institutionellen Erneuerung der UN einbringen, zum Beispiel im Hinblick auf Sicherheitsrat, Generalversammlung und ECOSOC und unabhängig vom Ausgang der deutschen Bewerbung? Welche Rolle will Berlin beim Ausbau der Global Governance-Architektur im Wirtschafts- und Sozialbereich einnehmen? Wird die Regierung die stärkere Verzahnung des UN-Systems mit anderen Akteuren unterstützen, etwa IWF, Weltbank, WTO, Parlamenten, NGOs und Wirtschaft?

⁷ Messner, Dirk u.a. (2005): *Governance Reform of the Bretton Woods Institutions and the UN Development System, Dialogue on Globalization Occasional Papers* Nr. 18, Friedrich Ebert Stiftung, Washington, D.C.