Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

UN-BASIS-INFORMATIONEN 47

Deutschland in den Vereinten Nationen

GEEIGNET FÜR UN im Klassenzimmer

Das 50. Jubiläum der deutschen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen (UN) im Jahr 2023 stand unter dem Motto ›Uniting for Humanity‹ (›Gemeinsam für Menschlichkeit‹). Dieser Satz trifft den Kern des deutschen Engagements in den UN, ist es Deutschland doch daran gelegen, die fundamentalen Rechte und Lebensgrundlagen der Menschheit gemeinsam – in und mit den Vereinten Nationen – zu sichern und zu erhalten.

Nach offizieller deutscher Lesart ist die Weltorganisation eine unverzichtbare Säule der multilateralen Orientierung des Landes. Das ist sowohl parteipolitisch als auch gesellschaftlich unumstritten, fußt das Bekenntnis zum UN-Multilateralismus doch tief in der nachkriegsdeutschen Geschichte. Multilateralismus bedeutet nicht nur ein starkes Bekenntnis zur Kooperation, sondern auch zu einem regel- und normengeleiteten internationalen System, das im Kern von der UN-Charta vorgegeben wird. Es gibt wohl kaum ein globales Problem, bei dessen Bewältigung den UN nicht eine Schlüsselrolle zukommt. Das Spektrum reicht von der Friedenssicherung über das Engagement für weltweite nachhaltige Entwicklung und den Kampf gegen Armut, die Stärkung der Menschenrechte, die Steuerung der globalen Umweltprobleme, die Pandemieprävention bis hin zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus mitsamt seiner vielschichtigen Ursachen. Alle bisherigen deutschen Bundesregierungen haben die herausragende Bedeutung der Weltorganisation für die Lösung globaler Probleme unterstrichen. Bundeskanzler Olaf Scholz erklärte in seiner Rede zur 77. Generaldebatte der UN-Generalversammlung im September 2022: »Mein Land und die Vereinten Nationen sind untrennbar miteinander verbunden. [...] Wir wissen, dass wir unsere Freiheit, unsere Stabilität und unseren Wohlstand einer internationalen Ordnung verdanken, in deren Zentrum die Vereinten Nationen stehen. Daher wird das Engagement meines Landes für diese Organisation und ihre hehren Ziele – Frieden, Entwicklung sowie gleiche Rechte und Würde für jeden Menschen – niemals nachlassen.«

Allerdings werden die Wirkmächtigkeit und Handlungsfähigkeit des Multilateralismus im Allgemeinen sowie der UN im Besonderen immer mehr in Zweifel gezogen. Um sich greifende nationalstaatliche und antidemokratische Tendenzen stellen den Wert von Kooperation infrage. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine erschütterte die normative Grundordnung der UN in ihren Grundfesten. Das Vertrauen in die Zuverlässigkeit und Wirksamkeit internationaler Institutionen wird auf die Probe gestellt. Deshalb ist es gerade anlässlich der 50-jährigen deutschen Mitgliedschaft die Priorität der Bundesregierung, die regelbasierte Weltordnung, deren Kern die Vereinten Nationen sind, zu bewahren und den Fokus auf ›Menschlichkeit‹ zu lenken. Die deutsche UN-Politik, die sowohl interessen- als auch wertegeleitet ist, ist auch ein wichtiger Bestandteil der ersten deutschen Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS), die im Juni 2023 veröffentlicht wurde. Im Angesicht des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine bekräftigte die Bundesregierung ihr Bekenntnis zu den Vereinten Nationen und ihren Prinzipien in der NSS.

VOM FEINDSTAAT ZUR MITGLIEDSCHAFT BEIDER DEUTSCHER STAATEN

Als die Organisation der Vereinten Nationen mit dem Inkrafttreten der UN-Charta am 24. Oktober 1945 ihre Arbeit aufnahm, lag Deutschland in Trümmern. An eine eigenständige Außenpolitik war ebenso wenig zu denken wie an eine UN-Mitgliedschaft. Deutschland war damals Empfänger von UN-Hilfen, beispielsweise durch das 1945 gegründete UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) und das 1950 ins Leben gerufene Flüchtlingsprogramm der Vereinten Nationen (UNHCR).

Die deutsche Flagge weht am Sitz der Vereinten Nationen in New York. Foto: Ständige Vertretung Deutschlands bei den UN, New York

Am 19. September 1973 wurden die Flaggen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York feierlich gehisst. UN-Generalsekretär Kurt Waldheim (am Mikrofon) begrüßt u. a. Otto Winzer (vierter v. rechts), Außenminister der DDR, und Walter Scheel, Außenminister der BRD (zweiter v. rechts). Foto: UN Photo/Teddy Chen

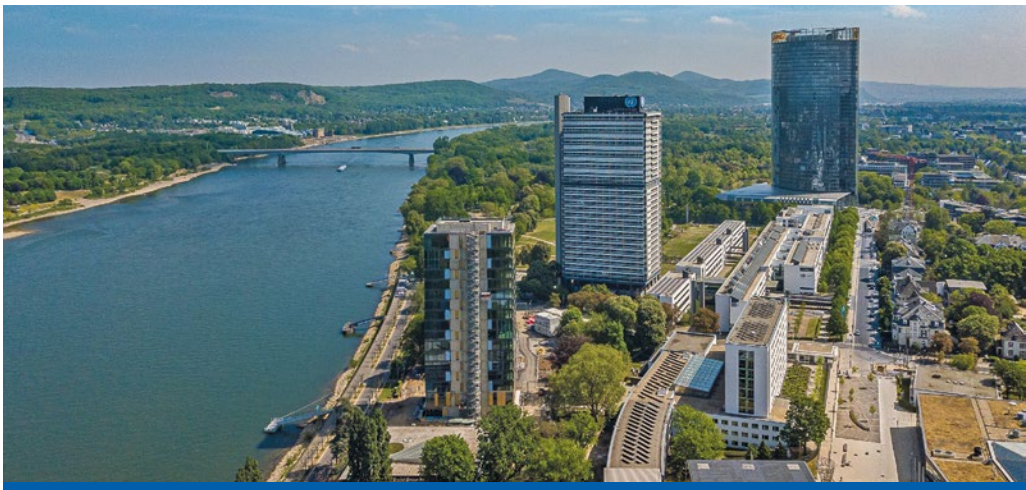
Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) im Jahr 1949 galten beide zunächst als ›Feindstaaten‹, gegen die gemäß Artikel 53 und 107 der UN-Charta bei erneuter Aggression jederzeit besondere Maßnahmen hätten ergriffen werden können. Beide deutsche Staaten verfügten zudem nicht über die notwendige völkerrechtliche Souveränität, um international Verantwortung zu übernehmen. Selbst nachdem 1955 die ehemaligen Feindstaaten zu ›Freunden‹ deklariert wurden und andere ehemalige Feindstaaten – unter anderem Japan und Italien – den UN beigetreten waren, strebte die Bundesrepublik zunächst keine Vollmitgliedschaft an. Dies hatte einen innerdeutschen Grund. Denn die Aufnahme der BRD hätte auch die Aufnahme der DDR bedeutet, die jedoch von der Bundesrepublik gemäß ihres ›Alleinvertretungsanspruchs‹, bekannt als Hallstein-Doktrin, nicht anerkannt wurde. Es wäre höchst fraglich gewesen, ob BRD und DDR von den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats inmitten des entstehenden Ost-West-Konflikts als neue UN-Mitglieder akzeptiert worden wären. Die Bundesrepublik begnügte sich deshalb lange mit einer ›Quasi-Mitgliedschaft‹. Sie war bereits seit dem Jahr 1952 am Amtssitz der UN in New York mit einer ›Ständigen Beobachtermission‹ vertreten, steuerte in erheblichem Maße finanzielle Mittel zum UN-System bei und wurde Mitglied in allen UN-Sonderorganisationen. Dies war ihr laut Petersberger Abkommen aus dem Jahr 1949 gestattet, da sie damit das Recht erhalten hatte, sich in internationalen Organisationen einzubringen. Es fehlte letztlich nur noch die formale Aufnahme, die den Weg in die UN-Hauptorgane freimachte und die Abstimmungsbefugnis erteilte. Die DDR bemühte sich um eine aktive Rolle unterhalb der tatsächlichen Mitgliedschaft, auch um für die Unterstützung ihres bereits im Jahr 1966 gestellten Antrags auf Mitgliedschaft zu werben.

Beide deutsche Staaten wurden erst 28 Jahre nach Gründung der UN Vollmitglied. Voraussetzung dafür war die Entspannungs- und Ostpolitik, die eine wechselseitige Anerkennung der beiden deutschen Staaten erleichterte. Nachdem am 18. September 1973 sowohl die DDR als auch die BRD den Vereinten Nationen beigetreten waren, arbeiteten beide Staaten im Rahmen ihrer unterschiedlichen Interessen, Spielräume und Ressourcen sowie ihrer jeweiligen Bündniszugehörigkeit in zahlreichen UN-Bereichen aktiv mit. Sie wurden in dieser Phase in den Jahren 1977/1978 und 1987/1988 (BRD) beziehungsweise 1980/1981 (DDR) als nichtständige Mitglieder in den Sicherheitsrat gewählt. Die Bundesrepublik war als Vermittler gefragt, beispielsweise im Konflikt zwischen Namibia und Südafrika sowie Iran und Irak.

DIE DEUTSCHE VEREINIGUNG ALS ZÄSUR

Die weltpolitischen Umbrüche im Jahr 1989 setzten für die deutsche UN-Politik neue Rahmenbedingungen. Die Zeit der 17-jährigen Doppelmitgliedschaft wurde infolge der Vereinigung im Oktober 1990 beendet und brachte Deutschland in eine vollkommen neue Situation. Beide deutsche Staaten hatten sich zu einem Staat vereinigt, der künftig unter dem Namen ›Deutschland‹ in den UN auftreten sollte. Der ›Zwei-plus-Vier-Vertrag‹ vom 12. September 1990, der die außenpolitischen Aspekte der Wiedervereinigung regelte, brachte dem vereinten Deutschland die vollständige Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten. In diesem außenpolitischen Schlüsseldokument wird mehrfach auf die UN-Charta Bezug genommen, vor allem wird die Verpflichtung zu einer friedlichen, an das Völkerrecht gebundenen Außenpolitik bekräftigt: Deutschland werde »keine seiner Waffen jemals einsetzen, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen«. Diese Regelungen stehen in engem Bezug zum Grundgesetz, aus dem Leitprinzipien wie das Friedensgebot und die bewusste Abkehr von einer unilateralen, nationalen Machtpolitik zugunsten eines regelgeleiteten und integrationsbereiten Multilateralismus direkt ableitbar sind. In der ersten Erklärung zum Tag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 1990, die allen Regierungen, mit denen Deutschland diplomatische Beziehungen unterhielt, übermittelt wurde,

Das UN-Hochhaus ›Langer Eugen‹ (Mitte) mit dem neuen ›Klimaturm‹ (Vordergrund), Deutsche Welle und das World Conference Center (rechts) bilden im Bundesviertel die sichtbaren Symbole des Bonner UN Campus in Bonn. Im Hintergrund befindet sich der ›Post Tower‹. Foto: Giacomo Zucca/Bundesstadt Bonn



kündigte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl eine aktivere Rolle Deutschlands im Bereich der UN-Friedenssicherung an. Wenige Tage zuvor hatte bereits sein Außenminister Hans-Dietrich Genscher vor der UN-Generalversammlung erklärt, dass Deutschland sich seiner größer gewordenen Verantwortung bewusst sei, diese annehmen und sich stärker im Rahmen der Vereinten Nationen engagieren werde.

DIE UN-POLITIK DES VEREINTEN DEUTSCHLANDS

Jenseits aller parteipolitischen Unterschiede in der Außen- und Sicherheitspolitik herrscht in Deutschland hinsichtlich der Unterstützung für die UN ein breiter politischer Konsens. Ausdruck der Wertschätzung beziehungsweise der gestiegenen parlamentarischen Aufmerksamkeit für UN-Themen war nicht zuletzt die Gründung des dem Auswärtigen Ausschuss zugehörigen ›Unterausschusses Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung‹ im Deutschen Bundestag im September

UN-STANDORT DEUTSCHLAND

Deutschland ist Sitz von 38 UN-Organisationen an sieben Standorten (Berlin, Bonn, Dresden, Frankfurt, Hamburg, München und Nürnberg). Besondere Bedeutung neben Hamburg, das den Internationalen Seegerichtshof (ITLOS) beherbergt, hat dabei die Bundesstadt Bonn mit dem UN-Campus und dem ehemaligen Abgeordnetenhochhaus ›Langer Eugen‹ (links im Bild), auf dem 25 UN-Einrichtungen mit rund 1000 UN-Bediensteten aus 175 Nationen angesiedelt sind. In Bonn werden die drei UN-Bereiche ›Nachhaltigkeit, Klima und Umwelt‹, ›Wissenschaft und Innovation‹ sowie ›Verwaltung und Personalmanagement‹ bedient. Um dem wachsenden Bedarf an Büroraum in Bonn gerecht zu werden, entstand 2023 das neue Hochhaus ›Klimaturm‹, in dem die 330 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Klimasekretariats der Vereinten Nationen (UNFCCC) Platz finden. Nicht alle Versuche, weitere Organisationen nach Deutschland zu holen, waren erfolgreich. Doch mit der Verlegung des zur Weltgesundheitsorganisation (WHO) gehörenden Europäischen Zentrums für Umwelt und Gesundheit Ende des Jahres 2011 und der erfolgreichen Bewerbung Deutschlands um den Sitz des Sekretariats der Zwischenstaatlichen Plattform Wissenschaft-Politik für Biodiversität und Ökosystemleistungen (IPBES) konnte Bonn seine Rolle als UN-Standort für nachhaltige Entwicklung weiter ausbauen. Im Jahr 2015 wurde nach langer Bauphase das ›World Conference Center Bonn‹ eröffnet. Dort finden regelmäßig Konferenzen des UNFCCC und anderer Einrichtungen mit bis zu 22 000 Menschen statt.

DIE ORGANISATIONEN AM UN-CAMPUS BONN

UNFCCC
Sekretariat des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Hauptquartier in Bonn)

UNCCD
Sekretariat des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Desertifikation (Hauptquartier in Bonn)

UNV
Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (Hauptquartier in Bonn)

SDG Action Campaign
Aktionskampagne für die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung

UNEP/CMS
Sekretariat des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten

UNU-EHS
Universität der Vereinten Nationen – Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit

UNIDO ITPO
Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung – Investitions- und Technologieförderungsbüro

UNRISD
Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung

UNDP-GRO
Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen – Repräsentationsbüro in Deutschland

UNEP/EUROBATS
Sekretariat des Abkommens zur Erhaltung der europäischen Fledermauspopulationen

IPBES
Zwischenstaatliche Plattform für Biodiversität und Ökosystemleistungen

UNESCO-UNEVOC
Internationales Zentrum für Berufsbildung der UNESCO

UNU-ViE
Universität der Vereinten Nationen – Vizerektorat in Europa

UNITAR-SCYCLE
United Nations Institut für Training und Forschung – Programm Nachhaltige Kreisläufe

UNRIC
Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa (Verbindungsbüro in Deutschland)

OneHR
Globales Zentrum der Vereinten Nationen für Personalwesen

UN-Habitat/GWOPA
Zentrum der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen/Sekretariat für Wasserversorgung der Vereinten Nationen

UNSSC
Wissenszentrum für Nachhaltige Entwicklung der Fortbildungsakademie des Systems der Vereinten Nationen

WHO/ECEH
Weltgesundheitsorganisation Regionalbüro für Europa, Europäisches Zentrum für Umwelt und Gesundheit

UNDRR
Büro der Vereinten Nationen für Katastrophenvorsorge

UN-SPIDER
Plattform der Vereinten Nationen für raumfahrtgestützte Informationen für Katastrophenmanagement und Notfallmaßnahmen

UNEP/AEWA
Sekretariat des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel

UNEP/ASCOBANS
Sekretariat des Abkommens zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee, dem Nordatlantik und der Irischen See

UNOPS/ICAT
Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste/Initiative für Transparenz im Klimaschutz

UNITAR
Vereinte Nationen Institut für Training und Forschung

Im April 2002 übergibt Bundestagspräsident Wolfgang Thierse (links) drei Segmente der Berliner Mauer an UN-Generalsekretär Kofi Annan (am Mikrofon).
Foto: UN Photo/Evan Schneider

1991 (heute: ›Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und zivile Krisenprävention‹). Der UN-freundliche Grundkonsens kommt in der NSS zum Ausdruck. Darin heißt es: »Deutschland bekennt sich zu Multilateralismus und zur Stärkung der Vereinten Nationen. Wir nehmen das fünfzigste Jubiläum unserer Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zum Anlass, unser umfassendes VN-politisches Engagement fortzuentwickeln. Deutschland ist bereit, global Verantwortung zu übernehmen.« Das Versprechen der »weltpolitischen Verantwortung« ist seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine Grundkonstante der deutschen UN-Politik, der Deutschland sowohl finanziell als auch normsetzend in den UN nachkommt.

DEUTSCHE BEITRÄGE AN DAS UN-SYSTEM

Deutschland zählt – zumindest in finanzieller Hinsicht – zu den wichtigsten UN-Mitgliedern: Als nur mittelgroßes Land (Bevölkerung: Rang 19; Fläche: Rang 64) gehört es jedoch aufgrund seiner Wirtschaftskraft zu den Hauptbeitragszahlern zum ordentlichen UN-Haushalt. Mit einem Bruttoinlandsprodukt von rund 4000 Milliarden US-Dollar im Jahr 2022 ist Deutschland die viertgrößte Volkswirtschaft nach den USA, China und Japan. Da die Pflichtbeiträge zum ordentlichen Haushalt unter anderem auf der Grundlage der Wirtschaftskraft berechnet werden, nahm Deutschland jahrelang den dritten Platz ein, seit dem Jahr 2016 jedoch nur noch den vierten Platz und steuert rund 6,1 Prozent zum ordentlichen UN-Haushalt bei (rund 179 Millionen Euro für das Jahr 2023). Nur die USA (22 Prozent), China (15,2 Prozent) und Japan (8 Prozent) zahlen höhere Pflichtbeiträge. Zur Finanzierung der UN-Friedensmissionen trägt Deutschland im Jahr 2023 ebenfalls 6,1 Prozent bei. Der deutsche Pflichtanteil ist seit Jahren rückläufig. Im Jahr 2000 lag er noch bei rund 9,9 Prozent. Darüber hinaus leistet Deutschland zum Teil erhebliche freiwillige finanzielle Beiträge zu den Sonderorganisationen, Programmen, Fonds und Einrichtungen der Vereinten Nationen. Seit einigen Jahren steht Deutschland hier an zweiter Stelle. Ausnahme ist der UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA), wo Deutschland lediglich den sechsten Platz einnimmt.

Nach Angaben der Bundesregierung betrugen die Pflichtbeiträge und die freiwilligen Zahlungen Deutschlands an das gesamte UN-System im Jahr 2021 rund 5,3 Milliarden Euro. Damit vervielfacht sich die Mittelzuweisung an die UN – im Jahr 2014 waren es noch rund 1,5 Milliarden Euro pro Jahr. Der größte Anteil davon (57 Prozent) ging in die humanitäre Hilfe und Katastrophenhilfe. Weitere 13 Prozent investierte Deutschland in die Entwicklungszusammenarbeit und zehn Prozent in die Friedensmissionen. Einsatzbedingte Ausgaben von 610 Millionen Euro (2018/19), die bei der deutschen Beteiligung an UN-Friedensmissionen im Einzelplan Nummer 14 anfallen, kommen noch hinzu.

Das seit dem Jahr 1970 von den UN erklärte Ziel, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungszusammenarbeit auszugeben, hat die Bundesregierung erstmalig im Jahr 2016 erreicht. Gelingen konnte dies jedoch nur durch das Einbeziehen der Ausgaben für die Flüchtlingsarbeit nach dem Jahr 2015. Ohne deren Anrechnung läge die Quote bei 0,52 Prozent; im Jahr 2014 lag die Quote noch bei 0,42 Prozent. In den Jahren 2020 und 2021 erreichte Deutschland sogar 0,73 Prozent, was vor allem auf die COVID-19-Hilfen zurückzuführen ist.

Im Bereich Personal für UN-Organisationen war Deutschland jahrzehntelang unterrepräsentiert. Doch seit dem Jahr 2013 bleibt Deutschland mit seinen Bediensteten im Sollstellenrahmen. Von allen Stellen des vergleichbaren höheren Dienstes im UN-Sekretariat waren 2018/19 3,92 Prozent von Deutschen, dabei 55 Prozent von Frauen, besetzt. Damit ist Deutschland nach den USA, Frankreich und dem Vereinigten Königreich der viertgrößte personalstellende Mitgliedstaat im UN-Sekretariat. Gemessen an den Pflichtbeiträgen ist Deutschland damit sogar überrepräsentiert. Zu den höchstrangigen deutschen UN-Bediensteten zählen gegenwärtig Achim Steiner, Leiter des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) in New York und der frühere Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, Gerd Müller, der Generaldirektor der UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) in Wien ist.

WICHTIGE BEREICHE DEUTSCHER UN-POLITIK

Die deutsche UN-Politik zeichnet sich durch ein kontinuierliches und verlässliches Engagement in der ganzen Breite der UN-Arbeitsbereiche aus und ist dementsprechend vielfältig. Umfassende Informationen zur deutschen UN-Politik finden sich in den öffentlich zugänglichen zweijährlichen Berichten der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag. Neben den medien- und öffentlichkeitswirksamen Bereichen gibt es eine breite Palette an Themen, bei denen sich Deutschland finanziell und konzeptionell engagiert. Im federführenden Auswärtigen Amt laufen in der Abteilung für internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle die Fäden der deutschen UN-Politik zusammen. Sie stützt sich unter anderem auf die Arbeit der Ständigen Vertretungen in New York und an den anderen

UN-Standorten in Genf, Nairobi, Paris, Rom und Wien. Aber auch das Kanzleramt sowie eine Vielzahl an Bundesministerien sind inzwischen mit UN-Themen befasst. Die im Jahr 2015 verabschiedeten 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) werden als ressortübergreifende Agenda bis zum Jahr 2030 ein Schwerpunkt deutscher UN-Politik sein. Dies erfordert ein hohes Maß an Absprache und Koordinierung zwischen allen Ministerien und auf der internationalen Ebene. In ihrem 2023 veröffentlichten Transformationsbericht schreibt die Bundesregierung der »internationalen Zusammenarbeit und Verantwortung« eine Hebelwirkung bei der Umsetzung der Agenda 2030 zu.

MITGLIEDSCHAFT IM SICHERHEITSRAT

Eine Konstante deutscher UN-Politik ist, nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu streben und – solange dies nicht erreicht ist – so oft wie möglich als nichtständiges Mitglied in das wichtigste UN-Gremium einzuziehen. Durchschnittlich alle acht Jahre gelingt dies. Nach der sechsten Amtszeit in den Jahren 2019/2020 strebt Deutschland eine weitere Kandidatur für die Wahlperiode 2027/2028 an und weist mit dem Slogan ›Uniting for Humanity‹ auf die wertebasierte deutsche UN-Politik hin.

FRIEDENSSICHERUNG

Am obersten Ziel der UN-Charta, die Welt »von der Geißel des Krieges zu befreien«, wirkt Deutschland aktiv mit. An UN-Friedensmissionen beteiligte sich die Bundesrepublik seit ihrem Beitritt im Jahr 1973 zunächst nur durch die Bereitstellung von Ausrüstung und Transportkapazitäten. Deutschland gehört zwar traditionell zu den UN-freundlichen Staaten und sieht sich mithin als einer der aktivsten Anwälte eines wirksamen UN-Multilateralismus. Im Bereich der UN-Friedenssicherung ist Deutschland jedoch ein vergleichsweise junger Akteur, da angesichts der weltpolitischen Lage und innenpolitischer Einschränkungen die Beteiligung an internationalen Friedenssicherungseinsätzen erst seit Anfang der 1990er in nennenswertem Ausmaß möglich wurde. Wegbereitend war hierfür das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Jahr 1994.

Lange Zeit hat sich Deutschland trotz seiner UN-freundlichen Rhetorik weit weniger an UN-geführten als an UN-mandatierten Einsätzen beteiligt. Während bei den Missionen des ersten Typs die bekannten ›Blauhelme‹ der UN den Einsatz leiten, handeln im Falle des zweiten Typs die Staaten oder Regionalorganisationen als ›Auftragnehmer‹ des UN-Sicherheitsrats und können die Details des Einsatzes weitgehend selbst bestimmen. Standen zu Beginn der 2010er Jahre noch 200 Kräfte in UN-geführten Missionen 7000 deutschen Soldatinnen und Soldaten in UN-mandatierten Einsätzen gegenüber, hat sich das Verhältnis in den letzten Jahren durchaus gewandelt: Mitte des Jahres 2023 waren 1200 der rund 1600 deutschen im Ausland eingesetzten Soldatinnen und Soldaten in vier der zwölf UN-geführten Friedensmissionen tätig. Die größte deutsche militärische Beteiligung entfällt auf die bis Ende 2023 laufende Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) mit 1125 Soldatinnen und Soldaten. Zudem waren 180 Zivilistinnen und Zivilisten sowie 58 Polizistinnen und Polizisten in internationalen Einsätzen tätig. Allerdings fehlt es an deutschem Zivilpersonal in Friedensmissionen. Deutschland stellt hier nur 1,1 Prozent. Das Auswärtige Amt und das Zentrum für Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin, das zivile Fachleute rekrutiert, ausbildet und betreut, haben verschiedene Maßnahmen aufgelegt, um mehr ziviles Personal anwerben zu können.

Deutschland nimmt bei der personellen Beteiligung an UN-Friedensmissionen traditionell eher hintere Ränge ein. Im Jahr 2023 stand es an 34. Stelle der truppenstellenden Staaten, weit hinter Staaten wie Äthiopien, Bangladesch, Ruanda oder Indien. Auf der anderen Seite ist die erhebliche finanzielle Unterstützung für die UN-Friedenssicherung sowie die vielfältige begleitende Projektförderung im Rahmen ziviler Krisenprävention. Auch das UN-Ausbildungszentrum der Bundeswehr in Hammelburg oder das ZIF werden von den UN als wichtige deutsche Beiträge gesehen. Seit einigen Jahren finanziert Deutschland gezielt in die Ausbildung von UN-Militärbeobachterinnen. Seit Inkrafttreten des Sekundierungsgesetzes im Juli 2017 kann das ZIF direkt ziviles Personal an UN-Missionen entsenden. Zugleich wurde die soziale Absicherung der zivilen Einsatzkräfte deutlich verbessert. Dadurch erhofft sich die Bundesregierung, den bisher geringen deutschen Personalanteil schrittweise zu erhöhen.

MENSCHENRECHTE, NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND HUMANITÄRE HILFE

Der Bereich Menschenrechte und Völkerrecht hat traditionell einen sehr hohen Stellenwert in der deutschen UN-Politik. Deutschland ist Vertragspartei nahezu aller einschlägigen Menschenrechtskonventionen und -protokolle. Seit Jahrzehnten gehören den Menschenrechtsausschüssen sowie einigen Gerichtshöfen und der Völkerrechtskommission immer auch deutsche Fachleute und Sachverständige an. Deutschland war Wegbereiter des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) und

Seit dem Jahr 2006 ist Deutschland an der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) beteiligt. Diese ist der einzige maritime Einsatzverband unter der Flagge der Vereinten Nationen. Zu den Aufgaben des deutschen Einsatzkontingents gehört die Ausbildung der libanesischen Marine, hier das Training auf einer Radarstation. Foto: Bundeswehr/David Joliet

Bonner Konferenz zum Klimawandel (Bonn Climate Change Conference; SB58) im ehemaligen Plenarsaal des Deutschen Bundestags im Juni 2023 am Sitz des UNFCCC in Bonn. Ziel dieser Zwischensitzungen ist die Vorbereitung der jeweils nächsten UN-Klimakonferenz (COP). Foto: Flickr/UNclimatechange (CC BY-NC-SA 2.0)

unterstützt etwa die strafrechtliche Aufarbeitung begangener Kriegsverbrechen im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Deutschland gehört – nicht zuletzt aufgrund seiner historischen Erfahrungen – zu den Staaten, denen oftmals der Konsens aller Beteiligten wichtiger und erstrebenswerter erscheint als das rücksichtslose Durchsetzen einzelstaatlicher Positionen. Es verhält sich mithin im UN-Kontext standardmäßig ›aufgeklärt multilateral‹. Bei normativen Weiterentwicklungen wie der Debatte um die Schutzverantwortung bei schwersten Menschenrechtsverletzungen (›Responsibility to Protect‹ – R2P) wirkt Deutschland ebenso intensiv mit – auch wenn die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat bei der Entscheidung für die militärische Umsetzung der Schutzverantwortung im Fall Libyen im Jahr 2011 für viel Kritik gesorgt hat.

Nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung gehören zu den Schwerpunkten der UN. Eine Vielzahl ihrer Programme und Institutionen widmet sich diesen Aufgaben. Deutschland hat sich insbesondere bei der Förderung nachhaltiger Entwicklung, bei der Armutsbekämpfung und im Bereich des globalen Umweltschutzes als wichtiger Akteur etabliert. Es betrachtet die Bewahrung der Natur als Voraussetzung einer dauerhaften und friedlichen Weltordnung. Deutschland engagiert sich dementsprechend auf den internationalen Umwelt- und Entwicklungskonferenzen und fungiert oft am Standort Bonn als deren Gastgeber. Nicht zufällig leiteten mit Achim Steiner und Klaus Töpfer viele Jahre lang Deutsche das UN-Umweltprogramm (UNEP). Deutschland war intensiv an der Ausarbeitung der Agenda 2030 und den SDGs beteiligt und starker Unterstützer des im Dezember 2015 verabschiedeten Übereinkommens von Paris zur Bekämpfung des Klimawandels. Deutschland setzt sich unter dem Schlagwort ›Verluste und Schäden‹ beispielsweise stark für einen Klimaschutzschirm ein, der insbesondere die ärmsten Menschen, die von den Schäden der Klimaereignisse am häufigsten betroffen sind, unterstützen soll.

Einen wichtigen Platz nimmt die humanitäre Hilfe in der deutschen UN-Politik ein. Dies spiegelt sich zum einen in der institutionellen und personellen Ausweitung des Bereichs Krisenprävention im Auswärtigen Amt wider und zum anderen in einer Ausweitung der finanziellen Unterstützung des UN-Systems, die jedoch etwas zurückzugehen droht. Deutschland ist zweitgrößter bilateraler Geldgeber humanitärer Hilfe. Deutsches Kernanliegen ist es, die koordinierende Rolle der Vereinten Nationen und die dafür geschaffenen Strukturen und Mechanismen – vor allem das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) – zu unterstützen und weiterzuentwickeln. Das auf dem Humanitären Weltgipfel im Jahr 2016 in Istanbul von Deutschland maßgeblich mitverhandelte Abkommen über die Finanzierung humanitärer Hilfe stellt hierfür wichtige Weichen. Darin verständigten sich die größten Geldgeber, UN-Organisationen sowie weitere humanitäre Akteure auf konkrete Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der humanitären Hilfe. Die Bundesregierung gab auf dem Gipfel umfassende Selbstverpflichtungen ab, mehr nicht-zweckgebundene Finanzmittel bereitzustellen.

REFORM DER VEREINTEN NATIONEN

Trotz aller Wertschätzung wird von der deutschen Politik darauf hingewiesen, dass es für eine wichtige Rolle der UN in der internationalen Politik einer ständigen Anpassung und in manchen Bereichen eines grundsätzlichen Umdenkens insbesondere der mächtigen Mitgliedstaaten bedürfe. Seit dem großen Reformelan im Nachgang des Weltgipfels im Jahr 2005 befinden sich die Vereinten Nationen in einem Modus beständiger Anpassungen. Damals wurden mit der Kommission für Friedenskonsolidierung und dem Menschenrechtsrat (in beiden Gremien wirkt Deutschland phasenweise mit) zwei wichtige Institutionen geschaffen. Weitere ehrgeizige Veränderungen, an denen Deutschland mitgewirkt hat, waren etwa die ständige Anpassung der Friedenssicherungseinsätze an neue Herausforderungen und die Reform des Bereichs Gleichstellung der Geschlechter durch die Gründung von UN Women im Jahr 2010. Ein neues Fenster der Reformmöglichkeiten könnte sich 2024 öffnen, wenn die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs zum großen Zukunftsgipfel (Summit of the Future)

DEUTSCHSPRACHIGE INFORMATIONEN UND DOKUMENTE

Gemeinsam mit Liechtenstein, Österreich und der Schweiz finanziert Deutschland seit dem Jahr 1975 den Deutschen Übersetzungsdienst im UN-Sekretariat in New York. Dieser übersetzt Resolutionen und Berichte der wichtigsten UN-Gremien ins Deutsche und stellt sie über die Webseite der Vereinten Nationen (www.un.org/depts/german/de/index.html) zur Verfügung. Zudem bieten das Regionale Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa (UNRIC) in Brüssel und dessen Zweigstelle in Bonn Informationen über die Arbeit der Vereinten Nationen in deutscher Sprache an (www.unric.org/de).

zusammenkommen, um auf Basis von Reformempfehlungen wie dem Bericht ›Unsere gemeinsame Agenda‹ (›Our Common Agenda‹) über die Zukunft der Weltorganisation zu diskutieren. Deutschland fungiert zusammen mit Namibia als Ko-Moderator dieses Gipfels und kann gezielt Themen auf die Agenda setzen. Zudem kandidiert Deutschland für die Präsidentschaft der Generalversammlung 2025/2026, wird also diese wichtigen Sitzungen federführend leiten und verantworten.

REFORM DES SICHERHEITSRATS

Mit der Reform des Sicherheitsrats, in den das wiedervereinigte Deutschland bisher viermal (1995/1996, 2003/2004, 2011/12 und 2019/2020) als nichtständiges Mitglied gewählt wurde, ist allerdings die wohl schwierigste Reform auf die lange Bank geschoben worden. Deutschland strebt seit Anfang der 1990er Jahre im Rahmen einer umfassenden Neuzusammensetzung des Rates einen ständigen Sitz an. Als Teil der informellen Staatengruppe (G4) wirbt es hartnäckig, doch wenig aussichtsreich, für die Aufnahme Brasiliens, Deutschlands, Indiens und Japans als zusätzliche ständige Mitglieder. Die Suche nach einer Sicherheitsratsreform wird neben hohen institutionellen Erfordernissen der Charta – alle fünf ständigen Mitglieder (P5) im Rat müssen ebenso zustimmen wie eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung – auch durch eine dreifache inhaltliche Anforderung erschwert.

» Erstens soll die **Repräsentativität** verbessert werden, was nur durch eine Erhöhung der Mitgliederzahl und/oder eine Veränderung des geografischen Proporzes der Sicherheitsratsmitglieder möglich ist.

» Zweitens soll die **Legitimität** gestärkt werden durch die Schaffung eines möglichst ›demokratischen‹ Entscheidungsfindungsmechanismus innerhalb des Rates.

» Drittens soll die **Effektivität** erhöht werden, indem die Entscheidungsfindung erleichtert und die Chance auf Umsetzung der Beschlüsse erhöht werden soll.

Neben dem Beharren der ständigen Mitglieder auf ihrem Sonderstatus besteht vor allem eine kaum auflösbare Spannung zwischen verbesserter Repräsentativität und höherer Effektivität. Allerdings zeigt sich seit dem russischen Angriff auf die Ukraine Bewegung in der Debatte, die darauf abzielt, das Vetorecht einzuschränken. Bereits im Jahr 2013 brachte Frankreich eine Initiative ein, das Vetorecht bei Massengräueltaten außer Kraft zu setzen. Die jüngste, von Liechtenstein initiierte und im Jahr 2022 verabschiedete Reform sieht vor, dass die Vetomächte ein Veto öffentlich, das heißt vor der UN-Generalversammlung, erklären müssen. Deutschland gehörte zu den Unterstützern dieser Resolution. Die russische Blockade des Sicherheitsrats hat angesichts des Krieges gegen die Ukraine ein weiteres Instrument gestärkt, das als Notstandssondertagung der Generalversammlung bekannt ist. Seit dem Jahr 1950 kann die UN-Generalversammlung bei Fragen von Krieg und Frieden zusammentreten, wenn der Sicherheitsrat blockiert ist. Von diesem Recht, auch als ›Vereint für Frieden‹ bekannt, macht die Generalversammlung seit dem russischen Angriff vom Februar 2022 rege Gebrauch und signalisiert mit einer großen Stimmenmehrheit von durchschnittlich 140 Staaten, dass die UN den russischen Angriff verurteilen. Das so seltene Fenster der Reformmöglichkeiten scheint aktuell offen zu stehen.

Annalena Baerbock, Außenministerin der Bundesrepublik Deutschland, spricht auf der Sitzung des Sicherheitsrats zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit in der Ukraine am 24. Februar 2023. Foto: UN Photo/Eskinder Debebe

REFORM DER FRIEDENSKONSOLIDIERUNG

Die noch von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon angestoßene und von seinem Nachfolger António Guterres im Jahr 2017 weiterverfolgte Reform im Bereich Friedenskonsolidierung (›Sustaining Peace‹) unterstützt Deutschland, wertet sie doch die auch von deutscher Seite bevorzugten Instrumente der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung auf. Der Kernansatz ist: weg von einem reaktiven hin zu einem präventiven Ansatz. Er soll verhindern, dass gewaltsame Konflikte ausbrechen, andauern, sich verschärfen oder wieder aufflammen. Dabei müssen alle gesellschaftlichen Kräfte in einem Staat, die Zivilgesellschaft und der Privatsektor, aber auch regionale Organisationen auf allen Ebenen in die Friedens- und Stabilisierungsarbeit eingebunden werden. Deutschland ist Mitglied der Freundesgruppe zu ›Sustaining Peace‹ und viertgrößter Geber des Friedenskonsolidierungsfonds. Im Juli 2023 veröffentlichte António Guterres die ›Neue Agenda für Frieden‹, die die Bedeutung eines präventiven Ansatzes und der Kooperation nochmals hervorhebt. Deutschland kann durch seinen multilateralen und präventiven Ansatz ein Schlüsselakteur bei der Umsetzung der neuen Agenda werden.

REFORM DES ENTWICKLUNGSSYSTEMS

Durch die Verabschiedung der Agenda 2030 wuchs der Reformdruck auf das aus 34 Fonds, Programmen, Sonderorganisationen und kleineren Einheiten bestehende UN-Entwicklungssystem. Die Defizite liegen in seiner starken Fragmentierung und Dezentralität sowie in der großen Abhängigkeit von freiwilligen Beitragszahlungen mit einem Anteil von rund 70 Prozent. Deutschland beteiligt sich an der Diskussion um Reformmaßnahmen. Ziel ist, das System in die Lage zu versetzen, die Agenda 2030 umzusetzen. Eine der Forderungen

der Gruppe, nämlich der stellvertretenden Generalsekretärin den Bereich nachhaltige Entwicklung zu übertragen, ist eingelöst. Die weitreichenderen institutionellen Forderungen in Richtung Zentralisierung, Kohäsion und Finanzplanung wurden von den Mitgliedstaaten nur teilweise angenommen. Hervorzuheben ist jedoch die Annahme der Umstrukturierung des Systems der Residierenden Koordinatoren (Resident Coordinators), die vor Ort die Arbeit der UN organisieren. Sie wurden aus dem UNDP herausgelöst und einer Sekretariatseinheit unter Leitung der stellvertretenden Generalsekretärin unterstellt.

BILANZ: DEUTSCHLAND UND DIE VEREINTEN NATIONEN

Die Rolle Deutschlands in den UN hat sich in bemerkenswerter Weise entwickelt. Der Weg von einem ›Paria‹ der internationalen Politik zu einem anerkannten Mitglied der Völkergemeinschaft hat sich maßgeblich durch die aktive Mitarbeit in der Weltorganisation vollzogen: das Resultat einer erfolgreichen außenpolitischen Emanzipation. Alles in allem kann Deutschland in den fünf Jahrzehnten seiner Mitgliedschaft und in den drei Jahrzehnten seit der Vereinigung unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Bundesregierung eine aktive Politik zur Unterstützung der UN bescheinigt werden. Deutschland ist im internationalen Vergleich ein guter und verlässlicher Freund der Vereinten Nationen.

Von einer wichtigen Mittelmacht mit globalen Interessen wie Deutschland wird zu Recht erwartet, dass sie eigene Vorstellungen hinsichtlich aktueller und struktureller Problembereiche der internationalen Politik entwickelt und versucht, diese durchzusetzen. Deutschland gehört zu den wichtigsten UN-Mitgliedstaaten und hat darüber hinaus eine Verantwortung und auch ein Interesse an einer stabilen und offenen internationalen Ordnung. Insofern ist Deutschland tatsächlich vom Konsumenten zu einem wichtigen (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden.

Dennoch könnte Deutschland in zahlreichen UN-relevanten Politikfeldern durchaus mehr tun und dem rhetorischen Bekenntnis zur Stärkung des Multilateralismus Taten folgen lassen. Die Erfahrungen mit der Beteiligung an der UN-geführten MINUSMA in Mali sollten Anlass sein, sich in die Debatte um die ›Neue Agenda für Frieden‹ mit eigenen Visionen einzubringen. Zudem sollte sich Deutschland angesichts der Forderung nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat einer ehrlichen Selbstprüfung unterziehen, ob die strategische Identität, der weltpolitische Gestaltungswille und die in der Gesellschaft vorherrschenden Einstellungen und Meinungen mit einem Werben um einen ständigen deutschen Sitz in Übereinstimmung zu bringen sind. Angesichts der gegenwärtigen weltpolitischen Spannungen, die die Weltorganisation in ihren normativen Grundfesten herausfordern, muss Deutschland noch vehementer als bisher den Multilateralismus verteidigen. Bei neuen internationalen Vereinbarungen, wie dem im Jahr 2024 anstehenden Zukunftsgipfel, muss es sich die Bundesregierung zur Regel machen, Parlament und Zivilgesellschaft umfassend zu informieren und mit ihnen in die Diskussion einzutreten. Dies ist eine natürliche Konsequenz einer klugen deutschen UN-Politik, die seit dem Jahr 2023 in die feministische Außenpolitik Deutschlands eingebettet werden muss.

Unabhängig davon kann das Verhältnis Deutschlands zur Weltorganisation als Erfolgsgeschichte beschrieben werden – eine Erfolgsgeschichte, die am 18. September 1973 begann und selbstverständlich nur mit starkem Engagement fortgeschrieben werden kann.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

- Auswärtiges Amt, Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des UN-Systems in den Jahren 2019 und 2017, Berlin, Oktober 2020.
- Bundesregierung, Siebter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen. Berichtszeitraum 2019 und 2020.
- Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie, Juni 2023.
- DGVN-Bundesvorstand, 50 Jahre deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen: Impulse für eine zukünftige deutsche UN-Politik, dgvn.de/meldung/50-jahre-deutsche-mitgliedschaft-in-den-vereinten-nationen-impulse-fuer-eine-zukuenftige-deutsche-un-politik
- Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN), Ziemlich beste Freunde: 50 Jahre Deutschland in den UN, Heft 4/2023, zeitschrift-vereinte-nationen.de/
- António Guterres, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York 2021.
- António Guterres, Policy Brief 9, A New Agenda for Peace, Juli 2023.

Weitere Informationen zu den Vereinten Nationen:
www.dgvn.de

Themenportale der DGVN
frieden-sichern.dgvn.de
menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de
nachhaltig-entwickeln.dgvn.de

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.
Zimmerstraße 26/27 · D-10969 Berlin
info@dgvn.de · www.dgvn.de
dgvn.e.V dgvn_de dgvnev DGVNeV DGVN

ISSN: 1614-5453 · Stand: September 2023

Text: Prof. Dr. Johannes Varwick
Aktualisierung: Anja Papenfuß und Prof. Dr. Manuela Scheuermann
Redaktion: Dr. Patrick Rosenow, Monique Lehmann
Gestaltung: Cornelia Agel · Druck: Print Pool GmbH

Klimaneutral gedruckt auf 100%-Recycling-Papier
Gefördert durch das Auswärtige Amt

Klimaneutral Druckprodukt ClimatePartner.com/11774-2308-1239

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen braucht Sie als Mitglied.

DGVN

Für Frieden.
Für Klimaschutz.
Für Menschenrechte.
Für nachhaltige Entwicklung.

www.dgvn.de/mitgliedschaft