

Strukturprobleme der deutschen UN-Politik

Klaus Hüfner

Einleitung

Anlässlich der Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin hat Bundeskanzler Gerhard Schröder am 19. März 2004 betont, dass die deutsche Sicherheitspolitik einem umfassenden Sicherheitsbegriff folgt:

„Unser Instrumentarium erschöpft sich nicht in militärischen Mitteln. Zur Krisenprävention und Krisenbewältigung gehören diplomatische, rechtstaatliche wie wirtschaftliche, aber auch ökologische, soziale und entwicklungspolitische Ansätze.“¹

Dieses Konzept einer umfassenden Sicherheit, das erst Ende der 80er Jahre von Michail Gorbatschow in die UN-Debatte wieder eingeführt und zunächst von den westlichen Industriestaaten pauschal abgelehnt wurde, ist übrigens auch integraler Bestandteil der UN-Charta; es impliziert eine zunehmende Vernetzung der Problemfelder und verlangt eine entsprechende Bearbeitung. Bei gleichzeitiger Fragmentierung der Entscheidungsträger wird jedoch das Problem der Koordinierung komplexer und schwieriger.

Wir befinden uns daher in einem Spannungsfeld: Einerseits nimmt die Interdependenz der Probleme zu und erfordert einen integrierten Politik-Ansatz, andererseits macht die bestehende Arbeitsteilung es nahezu unmöglich, den zunehmenden Bedarf an Koordinierung und Kohärenz durch geeignete Maßnahmen zu erfüllen.

Mit diesem Dilemma sind übrigens alle Regierungen konfrontiert, aber in den folgenden Ausführungen geht es darum, auf die Strukturprobleme der deutschen UN-Politik näher einzugehen. Für die Bundesregierung lautet die entscheidende Frage, wer in Berlin die Koordinierungsfunktion wahrnehmen soll, um ein Mindestmaß an kohärenter UN-Politik zu erzielen.

¹ Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik: „Grundsätze und Instrumente deutscher Sicherheitspolitik“, 19. März 2004, Berlin; Quelle: <http://www.bundesregierung.de/Reden-Interviews/Reden-,11636.624649/rede/Rede-von-Bundeskanzler-Schroed.htm>

Bundeskanzler Schröder plädierte für einen multinationalen Ansatz und für erhöhte multilaterale Zusammenarbeit; er forderte, dass die Vereinten Nationen ihre Strukturen und Instrumente an die veränderten Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts anpassen müssen. Er erhoffte sich davon „neuen Schwung für den schon viel zu lange stockenden Reformprozess“.² Gemeint ist damit die längst überfällige Reform und Erweiterung des Sicherheitsrates, wobei er für Deutschland einen ständigen Sitz einforderte. Aber hierbei handelt es sich nur um einen, nicht unwichtigen Teilaspekt der Reform der Vereinten Nationen, für die die Mitgliedstaaten verantwortlich sind.

An dieser Stelle soll nicht weiter auf die Probleme eingegangen werden, die mit einer Revision der UN-Charta verbunden sind. Hierfür sind extrem hohe Hürden zu überwinden. Neben einer Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung und einer entsprechenden Anzahl von Ratifikationen besitzen die fünf ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder ein Veto-Recht, d.h. eine Charta-Revision kann erst dann in Kraft treten, wenn alle fünf ständigen Mitglieder diese ratifiziert haben.

Generell ist anzumerken, dass eine Reform der Vereinten Nationen ein „Dauerbrenner“ ist und bleiben wird, denn die weltpolitischen und -ökonomischen Rahmenbedingungen der Vereinten Nationen sind ständigen Veränderungen unterworfen und verlangen daher eingebaute flexible Anpassungsmuster im Kontext einer umfassenden Charta-Revision, die neben dem Sicherheitsrat auch die anderen Hauptorgane Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat, Treuhandrat, Internationaler Gerichtshof und Sekretariat und deren Verhältnis untereinander einschließen, d.h. eine „Paket-Lösung“, welche den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten einerseits und dem Konzept einer umfassenden Sicherheit andererseits gerecht wird.

Mehr noch: Eine umfassende, mit einer Charta-Revision verbundene Reform der Vereinten Nationen wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie sich in einer entsprechenden Reform der für die UN-Politik zuständigen nationalen Ministerien widerspiegelt.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist dabei für die gegenwärtige Situation festzuhalten: Trotz aller Behauptungen der betreffenden Ministerien, die bei geäußelter Kritik stets beteuerten, dass Abstimmungs- und Koordinierungsprobleme etwa unter der Vielzahl der mitwirkenden Bundesministerien bei UN-Weltkonferenzen (vgl. Tabelle 1) gelöst werden konnten, wurde in der Vergangenheit immer wieder deutlich, dass sowohl intra- als auch interministerielle Probleme auftauchten. Im folgenden soll auf diese Strukturprobleme näher eingegangen werden.

² Ebd.

Tabelle 1:

Zuständigkeiten der Bundesministerien für Weltkonferenzen der Vereinten Nationen

Weltkonferenz	Federführung	Mitwirkung
Kindergipfel 1990, New York	BMFSFJ	vor allem BMZ, AA
Weltkonferenz über Umwelt und Entwicklung 1992, Rio de Janeiro	BMU + BMZ	AA, zahlreiche andere
Weltkonferenz über Menschenrechte 1993, Wien	AA	BMJ, BMZ, zahlreiche andere
Weltbevölkerungskonferenz 1994, Kairo	BMI	BMZ, AA, zahlreiche andere
Weltfrauenkonferenz 1995, Peking	BMFSFJ	alle anderen
Weltsozialgipfel 1995, Kopenhagen	BMA (Federführung; Folgeprozess: BMZ)	BMZ, AA, zahlreiche andere
Konferenz über menschenwürdiges Wohnen 1996, Istanbul	BMZ	AA, zahlreiche andere

1. Außenpolitik vs. Außenbeziehungen

Wenn von „Außenpolitik“ die Rede ist, wird stets davon ausgegangen, dass die nationalen Interessen Deutschlands vom Auswärtigen Amt (oder dem Bundeskanzleramt) vertreten werden. Eberwein/Kaiser haben 1998 eine Definition eingeführt, die zwischen „Außenpolitik“ einerseits und „Außenbeziehungen“ andererseits unterscheidet: „Während ‚Außenpolitik‘ der Wahrnehmung der von den zuständigen Institutionen – dem Kabinett, dem Bundeskanzler und dem für die Ausführung zuständigen Auswärtigen Amt (AA) – offiziell definierten gesamtstaatlichen Interessen dient, umfassen ‚Außenbeziehungen‘ die Gesamtheit der Auslandsbeziehungen aller anderen politischen und gesellschaftlichen Akteure, also etwa der Fachministerien, Parteien und Verbände“³.

Hier soll nur auf das Verhältnis von Auswärtigem Amt und Fachministerien eingegangen werden. Dabei wird deutlich, dass im Kontext der multilateralen Zusammenarbeit diese definitorische Differenzierung zwar *de iure*, aber keineswegs *de facto* von Nutzen ist. Beispielweise haben die UN-Weltkonferenzen in der ersten Hälfte der 90er Jahre deutlich gezeigt, dass in der Mehrzahl der Fälle die Zuständigkeit bei den Fachministerien lag, die dann auch als Repräsentanten deutscher Außenpolitik auftraten (vgl. Tabelle 1).

³ Eberwein, Wolf-Dieter, Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München 1998, S. 2.

Wenn Deutschland von mehreren Fachministerien vertreten wird und sich kein Konsens etwa zu Abschlusserklärungen herstellen lässt, dann bleibt im Extremfall der Delegationsleitung nichts anderes übrig, als den Bundeskanzler mitten in der Nacht aus dem Bett zu holen, um eine Entscheidung zu treffen (so geschehen auf der UNCTAD IV im Mai 1976 in Nairobi). Oder es gelingt lediglich eine Einigung auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners (Grundsatz der negativen Koordination).

Ein weiteres Beispiel: 1996 hat der damalige BMZ-Minister Spranger öffentlich für den Austritt Deutschlands aus der UNIDO plädiert. Außenminister Kinkel war dagegen, u.a. weil er eine Schwächung seiner Bemühungen um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat befürchtete. Erst nach deutlicher Intervention setzte er sich im Bundeskabinett gegen Spranger durch.

Es muss nicht immer zu manifesten Konflikten kommen, die in Deutschland oder auch vor Foren des UN-Systems zutage treten. Es existieren vielmehr zahlreiche latente Konflikte, die teilweise Jahr für Jahr ausgetragen werden, wie z.B. der Versuch des Auswärtigen Amtes, den jährlichen Pflicht-Beitrag zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen innerhalb der ersten vier Wochen eines Kalenderjahres pünktlich und vollständig zu zahlen, der bisher stets – offensichtlich mit Zustimmung des Bundeskanzlers – vom Finanzminister abgeblockt wurde, obwohl – wie in der Vergangenheit geschehen – Wechselkursschwankungen gegenüber dem US-Dollar sich trotz Zinseinnahmen zum Nachteil für den „deutschen Steuerzahler“ auswirken können.

Auch der Versuch des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), nicht zuletzt aus Gründen zunehmender Personalknappheit, stärker von bi- auf multilaterale Entwicklungszusammenarbeit umzusteigen, enthält einen vorprogrammierten Konflikt, da diese Zusammenarbeit überwiegend über freiwillige Beitragsleistungen an das UN-System (u.a. UNDP, UNHCR, UNFPA, WFP) erfolgt, diese aber für den Finanzminister – im Unterschied zu den Pflicht-Beiträgen – eher die Möglichkeit für Kürzungen bietet, die er angesichts der gegenwärtig äußerst knappen öffentlichen Haushaltsmittel auch anstrebt.

Darüber hinaus gilt, dass Außenpolitik heute komplexer denn je geworden ist; sie lässt sich nicht mehr von einem Ministerium verwalten oder gestalten. Im Zeitalter der Globalisierung und einer zunehmenden Global Governance verlieren die nationalen Regierungen einerseits zunehmend ihre Handlungsfähigkeit, andererseits lassen sich die Grenzziehungen zwischen Außen- und Innenpolitik nicht mehr aufrechterhalten, wie Krip-

pendorff bereits vor 40 Jahren postulierte.⁴ Wegen der höchst unterschiedlichen Interessen einzelner Fachministerien ist das Konfliktpotenzial außerordentlich groß und führt zu Inkohärenzen ihrer Politiken im UN-System. Der Koordinierungsbedarf ist daher auf der nationalen Ebene enorm; er muss *ex ante*, nicht *ex post* erfolgen. Andernfalls droht das Kohärenzproblem zur „Kohärenzfalle“ (Kevenhörster) zu werden.⁵

Für Deutschland sind die Koordinierungsprobleme noch schwieriger zu lösen: Einerseits sind im Innenverhältnis Zuständigkeiten und Aktivitäten der 16 Bundesländer (z.B. im Bildungs- und Kulturbereich) zu berücksichtigen.

Andererseits bedeutet es im Außenverhältnis, dass durch die EU-Mitgliedschaft erhebliche Inkonsistenzen auftreten können, die es zu beseitigen gilt (z.B. in den Bereichen Handel, Landwirtschaft oder Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)). Durch die Erweiterung der EU von 15 auf 25 Mitgliedstaaten ist die Koordinierungsproblematik auf dieser multistaatlichen Ebene noch komplexer und damit schwieriger geworden; das Beispiel der Bemühungen Deutschlands um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zeigt hier deutlich die Schwierigkeiten auf.

2. UN-Politik = UN-System-Politik

Wenn im folgenden von einer UN-Politik die Rede ist, dann ist darunter nicht nur die Politik gegenüber bzw. in den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganen (Fonds und Programme), sondern auch gegenüber den UN-Sonderorganisationen zu verstehen. Eigentlich müsste man von der Notwendigkeit einer deutschen *UN-System-Politik* sprechen.

Dies ist wie folgt zu begründen: Erstens gibt es keine Sonderorganisation, die rein technische Probleme abarbeitet, ohne zugleich mit politischen Fragen konfrontiert zu werden, die in ihrem Plenarorgan zur Entscheidung anstehen. Zweitens dienen alle Sonderorganisationen dem übergeordneten UN-Ziel Frieden und Sicherheit, wobei die Mehrdimensionalität der Sicherheitsdefinition, wie erwähnt, bereits in der UN-Charta vorhanden ist. Drittens wurde diese Sichtweise interdependenten Denkens und Handelns nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sowohl bei Boutros Boutros-Ghali (in seinen drei Agenden) als auch bei Kofi Annan in seinen Reform-Initiativen stets hervorgehoben.

⁴ Krippendorff, Ekkehart: Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben. In: Politische Vierteljahresschrift 4/3, 1963, S.243-266.

⁵ Kevenhörster, Paul: Kohärenzfalle – die Suche nach einem Ausweg. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 185-186.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben die Globalisierungstendenzen im ökonomischen und technologischen Bereich weiter und verstärkt zugenommen. Mit anderen Worten: Die Rahmenbedingungen haben sich erheblich verändert; mehr noch, dieser Prozess hat an Geschwindigkeit zugenommen, so dass die politischen Anpassungsprozesse erheblich nachhinken.

Dies gilt sowohl für die Funktionen und Strukturen des UN-Systems als auch – und stärker noch – für die nationale UN-Politik. Das Auswärtige Amt besitzt zwar weiterhin eine herausragende Stellung, hat aber seine traditionelle Monopolstellung verloren. Die Zahl der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure in den Außenbeziehungen hat erheblich zugenommen, so dass der Koordinierungsbedarf mit der Zivilgesellschaft (NGOs und Privatwirtschaft) als zusätzliche Anforderung an eine deutsche UN-System-Politik an Bedeutung gewonnen hat, worauf im folgenden jedoch nicht näher eingegangen werden kann.

Im UN-System haben Kofi Annan und sein Vorgänger Boutros Boutros-Ghali betont, dass Reformen als ein permanenter Anpassungsprozess zu verstehen sind. Reformen des UN-Systems implizieren zugleich Reformen der nationalen UN-Politiken. Die Interdependenz wird allzu gern außer Acht gelassen. Vielmehr neigen die Mitgliedstaaten dazu, den „Schwarzen Peter“ den Sekretariaten des UN-Systems zuzuschieben. Sie wollen nicht erkennen, dass die Schwächen des UN-Systems zugleich Schwächen ihrer eigenen UN-Politiken sind. Diese Schuldzuweisungstendenzen sind nicht nur ungerechtfertigt, sie fügen vielmehr dem UN-System Schaden zu, obwohl die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten jede Möglichkeit nutzen, um zu behaupten, dass sie sich für eine Stärkung des UN-Systems einsetzen. Diese Doppelzüngigkeit hält weiterhin an und wird verstärkt durch eine inkohärente nationale UN-Politik. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern für die Mehrzahl der UN-Mitgliedstaaten.

3. Die Herausforderungen durch das UN-System

Die *Legitimation* des UN-Systems, d.h. dessen eigentliche Macht besteht darin, dass es seine Mitgliedstaaten ständig und zunehmend zwingt, über globale Probleme nachzudenken und entsprechende Lösungsmuster zu entwickeln. Das UN-System kann aber nur zu Maßnahmen und konkreten Aktionen anregen, die Verantwortung der Umsetzung und Finanzierung liegt vor allem bei den Mitgliedstaaten.

Das UN-System thematisiert das Eigengewicht der Sachgesetzlichkeit der globalen Probleme, wie die Weltkonferenzen der 90er Jahre gezeigt haben. Eigentlich müssten die Mitgliedstaaten an deren Lösung aus objektiven Zwängen heraus interessiert sein; der feierliche Millenniums-

Gipfel zeigte, wie Kofi A. Annan die Mitgliedstaaten in die Verantwortung nehmen will. Sein alljährlicher Monitoring-Bericht⁶ dramatisiert diesen Prozess zum Lernen und entsprechenden Handeln. Die Zwischenbilanz zu den Millenniumszielen im Herbst 2005 wird zeigen, ob und wie erfolgreich seitens der Mitgliedstaaten gehandelt wurde.

Dies stellt eine ständige Herausforderung an die Mitgliedstaaten und deren Administrationen dar. Die entscheidenden Fragen lauten nun: Sind die nationalen Verwaltungen und deren politische Spitzen zum Lernen und Handeln willens und fähig? Weisen sie die notwendige Flexibilität auf, um die Reaktionsgeschwindigkeit zum politischen Handeln zu verkürzen? Oder erfolgt dieses Handeln wider besseres Wissen, weil die nationalen Administrationen nicht konsensfähig sind, nicht in der Lage sind, eine kohärente UN-Politik zu entwickeln?

4. Koordinierungsprobleme auf der Bundesebene

Die Forderung nach einer größeren Politik-Kohärenz ist nicht neu. Sie manifestiert sich besonders deutlich bei Bundestagswahlen, wo dann immer wieder eine Zusammenlegung von AA und BMZ gefordert wird. Aber dies ist nur die Spitze des Eisbergs, wenn es um die Frage einer kohärenten deutschen UN-Politik geht. Heute gibt es faktisch kein Bundesministerium, das nicht in der einen oder anderen Form UN-Politik betreibt. Niemand weiß genau, wie viele Referate in welchen Ministerien Außenkontakte mit Institutionen des UN-Systems haben. Insgesamt gibt es gegenwärtig etwa 340 Referate in Bundesministerien, die mit internationalen Aufgaben befasst sind, davon etwa 280 Referate mit Aufgaben über die EU-Grenzen hinaus (Eberlei/Weller)⁷. Es ist daher davon auszugehen, dass etwa 150 bis 180 Referate auch Beziehungen mit dem UN-System unterhalten.

Ein *Mangel an Politik-Kohärenz* hat mehrere Auswirkungen. Auf der politischen Ebene ist ein *Verlust an Glaubwürdigkeit* zu verzeichnen. Zugleich treten zwei weitere Effekte auf: Einerseits werden die angestrebten Ziele nicht erreicht (= *Ineffektivität*), andererseits werden knappe Finanzressourcen verschwendet (= *Ineffizienz*).

Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung ist das Auswärtige Amt (AA) für die Gesamtheit der deutschen Außenbeziehungen und damit auch für die deutschen Beziehungen zum UN-System zu-

⁶ United Nations, Report of the Secretary-General: Implementation of the UN Millennium Declaration 2004, UN Doc. A/59/282.

⁷ Eberlei, Walter, Weller, Christoph: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 2001, 51 S. (<http://www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/publist/report51.pdf>).

ständig. Im Auswärtigen Amt wurde 1998 der Arbeitsstab „Globale Fragen“ und 1999 das Forum „Globale Fragen“ gegründet, wobei letzteres vor allem die Öffentlichkeitsarbeit mit den NGOs wahrnimmt. Die im AA zuständige Abteilung trägt den Namen „Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe“, deren Leiter zugleich „Beauftragter für Globale Fragen“ ist. Damit wurde der Anspruch des AA erneut manifestiert. Aber die Realität ist deutlich komplexer.

Selbst die Ständigen Vertretungen an UN-Orten wie New York, Genf und Wien können keine Schlüsselpositionen ausschließlich zugunsten des AA einnehmen, weil dort auch Beamte anderer Ministerien an der Arbeit beteiligt sind (in New York z.B. Vertreter des BMZ, BMF und BMV), deren informelle Interaktionen mit ihren Ministerien die Monopolstellung des AA tendenziell durchlöchern. Dies kann auch bei den sog. Quereinsteigern aus den Bundesministerien in das UN-System angenommen werden.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (zuständig für UNDP, UNFPA, IFAD, UNIDO, Weltbank-Gruppe und WFP) weist einen Haushalt auf, der mehr als doppelt so hoch ist wie der des AA; das BMZ kann einen weit höheren Anteil für operative Fähigkeiten einsetzen als das AA, dessen Haushalt einen deutlich höheren Anteil an Personalkosten aufweist.

Zahlreiche andere Bundesministerien melden Zuständigkeiten an und wirken an der deutschen UN-System-Politik mit. Die Umweltpolitik des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) versteht sich angesichts der Vielzahl globaler Umweltprobleme mit ihren grenzüberschreitenden Auswirkungen zunehmend auch als Ministerium für „Umweltaußenpolitik“. Bereits Anfang der 90er Jahre hatte Bundeskanzler Helmut Kohl den Schutz des globalen Klimas und die nachhaltige Entwicklung als „Prioritäten des 21. Jahrhunderts“ bezeichnet. Neben dem UN-Umweltprogramm gibt es heute faktisch keine Sonderorganisation, die sich nicht im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch mit Umweltfragen befasst. Dies gilt auch auf der nationalen Ebene für die Mehrzahl der Bundesministerien.

Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) weist eine Reihe von Zuständigkeiten auf: unter anderem für ICAO, IMU, WIPO, den Internationalen Seegerichtshof, die Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL), die UN-Menschenrechtskommission (Federführung: AA). Ferner ist das BMJ verantwortlich für die Staatenberichte an die Menschenrechtsvertragsorgane, wobei die Zuständigkeiten für die eigentliche Berichtserstattung auch bei anderen Fachministerien liegen (für den Sozialpakt: BMWA, für das Übereinkommen gegen Diskriminierung der Frau

und das Übereinkommen für die Rechte des Kindes: BMFSFJ). Selbst ist das BMJ für den Zivilpakt, das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung und das Übereinkommen gegen Folter zuständig.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beansprucht Mitwirkung und Mitsprache bei vielen Themen der internationalen Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik; es vertritt Deutschland im IWF. Zu Recht wird das BMF oftmals als Superministerium bezeichnet, das aufgrund seiner Finanzhoheit in alle internationalen Aufgabenbereiche und damit auch Fachministerien hineinwirkt. Einerseits ist es an der Aufstellung der jeweiligen Haushaltspläne der anderen Fachministerien beteiligt, andererseits beansprucht es überall dort Mitspracherechte, wo über Außenpolitik mit finanziellen Implikationen verhandelt wird. Es gilt als der härteste Verfechter eines nominalen Nullwachstums der ordentlichen Haushalte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Das BMF hat sich intensiv an den Vorbereitungen der Weltkonferenzen sowie den Folgekonferenzen (+5, +10) beteiligt, wobei stets die Devise galt: Es dürfen keine zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen eingegangen werden.

5. Strukturelle Reform-Optionen

Weller kommt zu dem Schluss, dass die deutsche Außenpolitik – und damit auch die UN-System-Politik – in einem „gigantischen Geflecht von interministerieller Koordination“ stattfindet und eine zentrale Koordinierungsinstanz fehlt, die für politische Zielvorgaben zuständig wäre: „Das Auswärtige Amt hat weder die Kapazitäten noch das politische Potenzial, die anderen Ministerien auf eine kohärente globale Strukturpolitik festzulegen; das Kanzleramt spielt erst dann eine wichtige Rolle, wenn die interministerielle Selbstkoordination zu keinem Ergebnis kommt. Dem BMZ fehlen sowohl das politische Gewicht als auch die inhaltlichen Kompetenzen, um die Rolle des Kohärenzmanagers zu übernehmen“.⁸

Es gibt eine Vielzahl von Lösungsvorschlägen und Ideen, strukturelle Reformen durchzuführen, um ein höheres Maß an UN-politischer Kohärenz zu erzielen. Im folgenden sollen einige Lösungswege genannt werden, um das Spektrum der Reform-Optionen aufzuzeigen. Vorweg sei bereits gesagt, dass es eine „optimale Lösung“ nicht gibt und auch nicht geben kann, aber eine „zweitbeste Lösung“ sollte zumindest in dem Sinne angedacht werden, dass ein höherer Grad an Kohärenz angestrebt wird.

Lösung 1: Eingliederung des BMZ in das Auswärtige Amt. Wegen der Überschneidungen der Aufgabenfelder erscheint dieser Vorschlag plau-

⁸ Weller, Christoph: Das fehlende Kohärenzmanagement deutscher Außenpolitik. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 183.

sibel, führt aber in der Konsequenz zu einem riesigen Ministerium mit einem erhöhten intra-ministeriellen Koordinierungsbedarf. Mit anderen Worten: Aus inter-ministeriellen werden intra-ministerielle Koordinierungsprobleme, die angesichts der alle drei Jahre erfolgenden Rotation des AA-Personals nicht zu bewältigen sind. Nach Kevenhörster würde dieser Vorschlag „den ohnehin niedrigen Stellenwert der Entwicklungspolitik weiter absenken, Ressourcen und Instrumente dieser Politik vollends zum Steinbruch machen und das Kohärenzproblem auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner lösen – der Umdefinition entwicklungspolitischer Querschnittsaufgaben als Zusatzaufgaben auswärtiger Politik“.⁹

Lösung 2: Ausweitung der Kompetenzen des BMZ, das zum Querschnitts- oder gar Superministerium mit der politischen Priorität für das UN-System ausgebaut wird. Dieser Vorschlag impliziert, dass u.a. die humanitäre Hilfe aus dem AA, die Schulden- und Rohstoff-Politik aus dem BMF und BMWA, die internationale Agrarpolitik aus dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft auszulagern wäre. Die Zahl der Verlagerung von Kompetenzen, um eine kohärente UN-System-Politik anzustreben, wäre jedoch weitaus größer und nicht zu realisieren. Der entstehende inter- und intra-ministerielle Koordinierungsbedarf wäre enorm.

Lösung 3: Stärkung der Monitorings- und Koordinierungsaufgaben innerhalb der Bundesregierung beim AA oder beim BMZ, um einen Gesamtüberblick über die Aktivitäten aller Bundesministerien zu erhalten und – darauf aufbauend – eine kohärente UN-System-Politik zu entwickeln und zu verfolgen. Die technischen Voraussetzungen für das Monitoring etwa über ein umfassendes EDV-Informationssystem sind ohne Zweifel gegeben. Bei der Frage der Erstellung eines entsprechenden Klassifikationssystems zur Verarbeitung der Informationen tauchen bereits Probleme der politischen Bewertung auf, die noch größer werden, wenn es um die Bestimmung der Koordinierungsaufgaben geht. Welches Ministerium mit dieser Aufgabe betraut werden soll, ist eine hochgradig politische Entscheidungsfrage.

Lösung 4: Schaffung einer kombinierten Kompetenz für Globale Strukturfragen und UN-System-Politik unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und unter Beteiligung aller relevanten Ressorts. Diese Lösung käme der Idee Kevenhörsters sehr nahe, der ein *Entwicklungskabinett* unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers vorschlägt, das die Kohärenz der Teilpolitiken der beteiligten Ressorts überwacht und durch einen Arbeitsstab Kohärenz im Bundeskanzleramt unterstützt wird. Dieser Arbeitsstab sollte dann die Koordinierung und das Monitoring innerhalb der Bundesregierung übernehmen (= Kombination mit Lösung 3).

⁹ Vgl. Kevenhörster, a.a.O. (s. Fn 5).

Lösung 5: Schaffung einer eigenständigen Einrichtung (z.B. Beauftragter der Bundesregierung), welche die horizontale Koordinierungsfunktion übernehmen oder sogar als hierarchisch lenkende Instanz diese Aufgabe wahrnehmen würde. Aber da selbst für die EU-Politik, einem Bereich höchster außenpolitischer Priorität mit einem entsprechend hohen Koordinierungsbedarf, bisher kein eigenes Ministerium für Europa-Angelegenheiten geschaffen wurde, ist eine solche Initiative für das UN-System kaum zu erwarten.

Die vorgetragenen Lösungen stellen Optionen dar, um das Problem angemessener Verwaltungsstrukturen für eine aktive, nicht nur reaktive problemorientierte und kohärente UN-System-Politik sichtbar zu machen.

6. Ausblick

Die oben genannten Optionen betreffen lediglich die Strukturprobleme auf der Ebene der Bundesministerien. Dass die Realität weitaus komplexer ist, wurde bereits anfangs angedeutet (u.a. Berücksichtigung mehrerer Entscheidungsebenen, Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der wissenschaftlichen Beratergremien einzelner Bundesministerien), kann aber an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden. In Deutschland ist ein Neuzuschnitt von Bundesministerien eher Ergebnis von Koalitionsverhandlungen, weniger eines integrierten Gesamtkonzeptes zur UN-System-Politik mit klar definierten Prioritäten. Tiefgreifende strukturelle Veränderungen sind daher kaum zu erwarten.

Daher taucht des öfteren die Forderung nach einer „*neuen Kooperationskultur*“ anstelle des verbreiteten Zuständigkeitsdenkens auf (u.a. Köhler, Thiel).¹⁰

Eine notwendige Voraussetzung hierfür wäre ein transparentes Informations- und Monitoring-System über sämtliche UN-System-bezogenen Aktivitäten aller Bundesministerien, das zugleich die Aufmerksamkeit auf Strukturprobleme / -defizite lenken würde.

Aus funktionaler Perspektive sind die Bemühungen der Bundesregierung zu begrüßen, die stark vernetzten globalen Problemfelder als Gesamtaufgabe einer Vielzahl von Bundesministerien zu identifizieren und festzulegen.

Ein Beispiel hierfür ist das im April 2001 von der Bundesregierung verabschiedete Aktionsprogramm 2015 („Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“), das einen kohärenten An-

¹⁰ Vgl. Köhler, Volkmar: Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes – aus der Sicht der Entwicklungspolitik. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 177-181; Thiel, Reinold E.: Gesucht: eine neue Kooperationsstruktur. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 167.

satz von Entwicklungs-, Umwelt-, Agrar-, Handels-, Wirtschafts-, Menschenrechts-, Wissenschafts- und Technologie-Politik einfordert.¹¹

Auch der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vom Mai 2004¹² stellt einen solchen umfassenden Ansatz dar.

Aber diese Aktionspläne dürfen keine Absichtserklärungen bleiben, sondern müssen zu UN-politischen Prioritäten mit entsprechender Mittelallokation führen. Daraus ließen sich auch strukturelle Defizite bei der Umsetzung ableiten.

Schließlich sollte ein Blick über die nationalen Grenzen gewagt werden. Da auch andere Regierungen in ihren UN-System-Politiken mit ähnlichen Kohärenz- und Koordinierungs-Problemen konfrontiert sind, sollten ausländische Erfahrungen und Modelle (z.B. Kanada, Niederlande, die skandinavischen Staaten) entsprechend ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit überprüft werden.

¹¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn 2001; Quelle im Internet: http://www.aktionsprogramm2015.de/www/images/download/Armutsbekaempfung_eine_globale_Aufgabe.pdf

¹² Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin, 12. Mai 2004; Quelle im Internet: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussepolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html

Literaturhinweise

Andrae, Lisette, Kaiser, Karl: Die »Außenpolitik« der Fachministerien. In: Eberwein, Wolf-Dieter, Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München: R. Oldenbourg Verlag, 1998, S. 29-46.

Ashoff, Guido: Für eine Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken. In: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr.6, Juni 2002, S.172-176.

Eberlei, Walter: Globalisierte Politikfelder mitgestalten: Das Auswärtige Amt vor neuen Herausforderungen. In: Fues, Thomas, Hamm Brigitte I. (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH, 2001, S. 225-261.

Eberlei, Walter, Weller, Christoph: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 2001, 51 S. (<http://www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/publist/report51.pdf>).

Eberwein, Wolf-Dieter, Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München: R.Oldenbourg Verlag, 1998, 282 S.

Kevenhörster, Paul: Kohärenzfall – die Suche nach einem Ausweg. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 185-186.

Köhler, Volkmar: Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes – aus der Sicht der Entwicklungspolitik. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 177-181.

Krippendorff, Ekkehart: Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben. In: Politische Vierteljahresschrift 4/3, 1963, S.243-266.

Thiel, Reinold E.: Gesucht: eine neue Kooperationsstruktur. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 167.

Weller, Christoph: Das fehlende Kohärenzmanagement deutscher Außenpolitik. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 183.

Wessels, Wolfgang: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995. Opladen: Leske + Budrich, 2000, 496 S.

Strukturprobleme der deutschen UN-Politik – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

In der Diskussion wurden zunächst Fragen angeschnitten, die sich aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland für die deutsche UN-Politik ergeben (*Klein*). Die Verteilung von Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern könne mitunter die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen erschweren; dies zeige auch ein Blick in die USA (Fall LaGrand). *Hüfner* bestätigte dies mit Blick auf eigene Erfahrungen im Rahmen der UNESCO, wies aber auch auf Unterschiede zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten hin. Diese würden besonders beim Stellenwert sichtbar, den die jeweiligen Parlamente den Vereinten Nationen beimessen. Insgesamt bestehe in der Bundesrepublik Deutschland auf diesem Gebiet ein Nachholbedarf (*Hüfner, Klein, Timmermann*), den durch Informationsleistungen zu decken eine wichtige Aufgabe auch des Forschungskreises sei.

Die Vielzahl der VN-politischen Akteure in der Bundesrepublik Deutschland – politische Stiftungen, Entwicklungsorganisationen, andere Nichtregierungsorganisationen – erschwere es, eine klare Struktur der deutschen UN-Politik abzubilden, wie *Hüfner* an Beispielen aus seiner Tätigkeit für die UNESCO anschaulich machte. Abschließend wies er auf die Koordinationsschwierigkeiten innerhalb der Bundesregierung hin, wo es offensichtlich an formalisierten Strukturen zu fehlen scheine und letztendlich die UN-Politik informell auf unterer Ebene gemacht werde.