

Die zentralen Aufgaben bleiben

Werner Hoyer, Staatsminister im Auswärtigen Amt, im Interview mit PRAXIS POLITIK

■ **PRAXIS POLITIK:** Francis Fukuyama schrieb 1992 vom „Ende der Geschichte“ – heute wissen wir, dass sich die Welt seitdem durchaus verändert hat. Welche Auswirkungen haben diese Entwicklungen auf die Arbeit der Vereinten Nationen bzw. auf die Arbeit in den Vereinten Nationen?

■ **Werner Hoyer:** Mich hat die postmoderne These vom Ende der Geschichte schon damals nicht überzeugt. Sie war völlig auf den Ost-West-Gegensatz fixiert und nicht global gedacht. Unfreiheit und Unterdrückung gab es aber immer auch anderswo, und der Kampf gegen Despotie und für Menschenrechte und Demokratie wird auch in Zukunft eine der stärksten Antriebskräfte für politischen Wandel sein. Und auch zwischen Ost und West war der Fall des Eisernen Vorhangs nicht das Ende aller Entwicklungen, sondern auch ein Anfang – denken Sie allein an das Projekt Europa und die Integration der mitteleuropäischen Staaten in die Europäische Union! Das gilt auch für die Vereinten Nationen (VN). Die VN haben seit ihrer Gründung fast alle globalen politischen Anliegen aufgenommen und sich rasch von einem Club der Siegermächte am Ende des Zweiten Weltkriegs zu einer wahrhaft universellen Organisation entwickelt. Frieden und Gerechtigkeit, Men-

schenrechte und Demokratie, Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung, Umweltpolitik und Klimawandel, der Schutz öffentlicher globaler Güter und die humanitäre Hilfe – alle Herausforderungen der Menschheit sind über kurz oder lang auf die Tagesordnung der VN gekommen. Auch in ihrem Institutionengefüge haben sich die VN dynamisch entwickelt und auf aktuelle Bedürfnisse reagiert: von der Erfindung der Blauhelme unter dem damaligen VN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld über die Schaffung so wichtiger operativer Programme wie UNDP (das VN-Entwicklungsprogramm) oder UNEP (das Umweltprogramm in Nairobi) bis hin zum Hochkommissar für Menschenrechte oder der Kommission für Friedenskonsolidierung („Peacebuilding Commission“). Dies zeigt: Als Forum und Motor der internationalen Debatte und als Mechanismus der Koordination und der Herstellung politischen Konsenses sind die VN unersetzlich. Sie können zwar nicht alle Probleme schnell lösen – dazu ist ihre aus Staaten bestehende Mitgliedschaft zu heterogen. Und es muss neben den VN sicher auch weiterhin regionale und sonstige Einrichtungen der internationalen Zusammenarbeit geben. Lösungsvorschläge für Probleme, die die gesamte Menschheit betreffen, wie zum Beispiel der Klimawandel, können aber nur dann politisch legitimiert werden, wenn sie in einer sorgfältig-

Bundesaußenminister
Westerwelle und UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon
im UN-Sicherheitsrat,
13.07.2011

Foto: Justin Lane/EPA



**Deutsche Schnellboote bei ihrer Rückkehr vom
UN-Einsatz vor der libanesischen Küste, 25.10.2011**

Foto: Stefan Sauer/dpa



tigen, ehrlichen und alle Staaten in gleicher Weise einbeziehenden Debatte in den VN erarbeitet werden. Für die deutsche Außenpolitik ist ein effektiver Multilateralismus durch die und mit den VN daher nach wie vor ein unverzichtbares Instrument.

■ **PRAXIS POLITIK: Ein großer Teil der in den Vereinten Nationen vertretenen Länder ist nicht demokratisch verfasst – zumindest nicht nach westlichen Maßstäben. Führt das zu einem Legitimationsdefizit der UNO?**

■ **Werner Hoyer:** Die Frage, was nach westlichen Maßstäben demokratisch ist, ist sehr interessant, jedoch möchte ich mich hier nicht widmen. Sicher lässt sich jedoch feststellen, dass ein nicht ganz unwesentlicher Teil der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen autokratisch regiert wird. Umso mehr sind die Entwicklungen in der arabischen Welt in den letzten zwölf Monaten zu begrüßen. Die Regierungsform der Mitgliedstaaten ist aber in Bezug auf die Bedeutung und die Legitimation der Vereinten Nationen nicht der wesentliche Aspekt. Die Vereinten Nationen bilden ein Forum, in dem Staaten bzw. deren Vertreter von gleich zu gleich miteinander kommunizieren – wobei nicht entscheidend ist, wie diese ihre innere Verfasstheit gegenseitig beurteilen. Wichtig ist, dass man hier zusammenkommen und Dinge auf Augenhöhe

debattieren (und im Idealfall für eine Mehrheit akzeptable Lösungen erzielen) kann.

Die Bedeutung der regelmäßigen Treffen in den Vereinten Nationen, sei es die jährliche Generaldebatte in der Generalversammlung, sei es der Menschenrechtsrat, ergibt sich aus der Unterschiedlichkeit, teilweise auch der Gegensätzlichkeit der Positionen. Es sind gerade die Unterschiede oder Meinungsverschiedenheiten, die die Staatenvertreter in den Vereinten Nationen zusammenbringen.

Wichtig dabei ist, dass die Mitgliedstaaten einen aktiven Dialog in den Vereinten Nationen zu allen wichtigen Fragen der internationalen Politik führen. Wenn zum Beispiel der Präsident eines pazifischen Inselstaats in der aktuellen Generaldebatte der Generalversammlung auf die durch den Klimawandel bedingte Bedrohung der Existenz seiner Heimat hinweist, so lenkt er damit die Aufmerksamkeit nicht nur im Interesse der Bewohner der sogenannten AOSIS-Staaten (Vereinigung der kleinen Inselstaaten), sondern letztlich der gesamten Weltbevölkerung, auf ein gravierendes Menschheitsproblem. Und das auf eine so eindringliche Art und Weise, wie nur ein Vertreter dieser Region dies vermag – dabei spielt die Frage, ob sein Land demokratisch verfasst ist oder nicht, in diesem Fall keine Rolle. Vielmehr müssen sich dann auch westliche Demokratien Fragen nach ihrer Mitverantwortung stellen, dass einzelne Inseln im Pazifik mittelfristig von den Landkarten verschwinden könnten.



Der Deutsche UN-Botschafter Peter Wittig bei einer Abstimmung im UN-Sicherheitsrat am 17.03.2011

Foto: picture alliance/Photoshot

Andererseits bin ich überzeugt, dass demokratisch regierte Staaten besonders gut aufgestellt sind, wenn es darum geht, zentrale Ziele der Vereinten Nationen zu erreichen. Dabei denke ich nicht nur an den Schutz der bürgerlich-politischen und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, sondern zum Beispiel auch an die Friedenssicherung selbst: Ein Staat, dessen Parlament und Öffentlichkeit die Entscheidungen der Regierung zum Einsatz von Streitkräften kontrollieren und kritisch begleiten, wird sorgfältiger prüfen, ob ein möglicher Einsatz militärischer Mittel mit den Normen des Völkerrechts übereinstimmt, als ein autokratisches Regime.

■ **PRAXIS POLITIK: Wo sehen Sie in Zukunft die zentralen Aufgaben der Vereinten Nationen, wo sehen Sie die Hauptprobleme?**

■ **Werner Hoyer:** Die Herausforderungen haben sich geändert, aber die zentralen Aufgaben der Vereinten Nationen haben seit ihrer Gründung 1945 unverändert Gültigkeit: die Schaffung von Frieden und Sicherheit, die Lösung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Probleme, die Förderung des Menschenrechtsschutzes. Gewandelt haben sich seitdem sicherlich die Bedrohungen und die Sicherheitsbegriffe. Zu den Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit gehören zunehmend nicht nur internationale Kriege und Konflikte, sondern auch zivile Ge-

walt, organisierte Kriminalität, Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Das Konfliktpotenzial von Armut und Umweltzerstörungen wird zunehmend anerkannt. Auch durch das Fortschreiten der Globalisierung wachsen die Gesundheitsrisiken durch Pandemien, haben Finanz- und Wirtschaftskrisen das Potenzial, ganze Staaten zu destabilisieren, und bedrohen uns neue Risiken im Internet. Neben der „klassischen“ Friedenssicherung gewinnen Mechanismen und Instrumente zur Friedenskonsolidierung und Konfliktprävention zunehmend an Bedeutung. Sicherheitspolitik muss daher heute auch in den Vereinten Nationen in erster Linie Präventionspolitik sein.

Dies gilt gleichermaßen für den weltweiten Schutz und die Förderung der Menschenrechte, eine weitere Kernaufgabe der Vereinten Nationen. Sie haben in den vergangenen 60 Jahren in zahlreichen Konventionen ein auf universellen Menschenrechtsschutz gerichtetes Normensystem und vielfältige Instrumente zur Überwachung der Einhaltung dieser Normen geschaffen. Heute stehen die Implementierungskontrolle, die Entwicklung neuer menschenrechtsbasierter Konzepte und ihre Integration in andere Politik- und Arbeitsbereiche (das sogenannte „Mainstreaming“) im Vordergrund. Gleichzeitig dokumentiert die zunehmende Befassung des Sicherheitsrats mit primär menschenrechtsrelevanten Themen, dass sich heute ein erweitertes Verständnis von „Frieden und Sicherheit“ durchgesetzt hat.

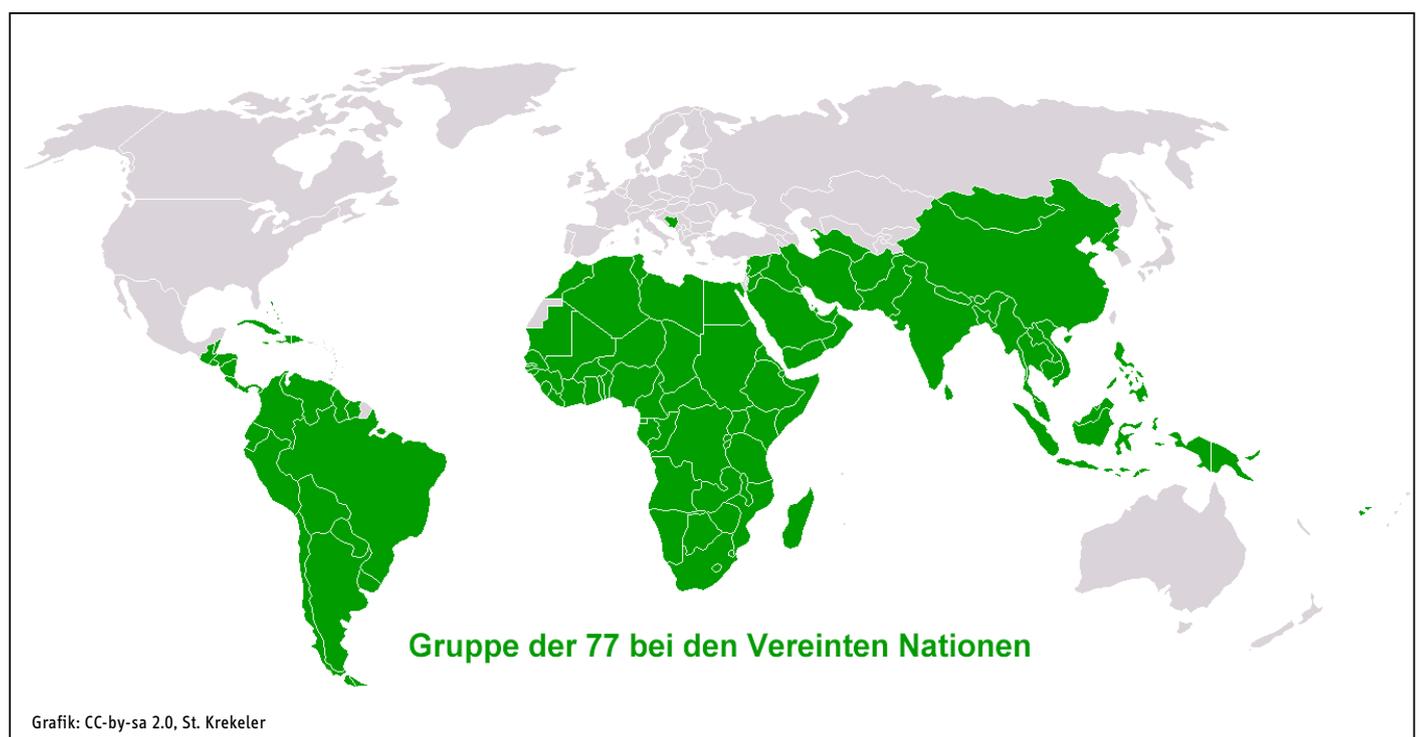
Der Sicherung von nachhaltiger Entwicklung, Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit erfordert unter den Bedingungen der Globalisierung neue Antworten. Die Auswirkungen von Klimawandel, Nahrungsmittel- und Ressourcenverknappung, Wirtschafts- und Finanzkrisen machen dabei deutlich, wie sehr soziale und wirtschaftliche Entwicklung, Klima und Umwelt, die Versorgung mit Energie und anderen Ressourcen, Handel und Finanzen im Zeitalter der Globalisierung voneinander abhängen und koordinierte Lösungen erfordern. Bevölkerungswachstum, Migration, Finanzströme und -kontrolle, Biodiversität, Zugang zu und Transfer von Wissen und Öffnung der Märkte beeinflussen die Beziehungsgeflechte weiter. Diese Prozesse zu gestalten ist heute eine zentrale Herausforderung für die Vereinten Nationen. Dabei ist vernetztes Denken mehr denn je dringend erforderlich. Sicherheit und Stabilität, zivile und wirtschaftliche Entwicklung, Menschenrechtsschutz und Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen – all dies muss gemeinsam gedacht und ganzheitlich angestrebt werden. Es kann keine Entwicklung geben, wenn diese nicht abgesichert wird. Es kann keine Stabilität geben, die nicht auf einer positiven Entwicklung der Lebensverhältnisse basiert.

■ **PRAXIS POLITIK: Die Vereinten Nationen bilden in gewissem Sinne das Welt-Kräfteverhältnis Ende der 40er Jahre ab. Wird die UNO sich weiterentwickeln? Und in welche Richtung sollte sie sich weiterentwickeln?**

■ **Werner Hoyer:** Diese Feststellung ist nur richtig für den Sicherheitsrat und die Rolle der fünf ständigen Mitglieder mit ihrem Vetorecht in Fragen von

Frieden und Sicherheit. Dies geht allerdings auf die Gründungsphase der VN 1944/45 zurück. Tatsächlich ist jedoch das relative Gewicht der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates – mit Ausnahme von China – im Vergleich zu demjenigen etwa Anfang der 60er Jahre gesunken (dem Zeitpunkt also, zu dem die meisten Kolonien unabhängig wurden). Dies gilt in dem Maße, in dem andere Staaten an Gewicht gewonnen haben. Denn neben den (vor allem wirtschaftlich wiedererstarzten) Ländern Japan und Deutschland sind dies insbesondere auch eine Reihe von Ländern des Südens, die in mehreren Wellen seit Beginn der 60er Jahre aufgenommen wurden und den Charakter und die Arbeitsweise der VN und vor allem der Generalversammlung stark verändert haben. Denken Sie daran, dass die Gruppe der 77, ein Zusammenschluss fast aller Entwicklungsländer in der VN, heute über 130 Staaten umfasst und damit die Mehrheit der VN-Mitglieder. Aus dieser Gruppe wachsen heute einflussreiche und selbstbewusste Schwellenländer als neue Gestaltungsmächte heraus – denken Sie an Indien und Brasilien. Diese sich dynamisch entwickelnden Mächte sind bereit, mehr Verantwortung zu übernehmen und streben – gemeinsam mit Japan und Deutschland – einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat an. Auch der Sicherheitsrat kann sich auf Dauer nicht einer Reform weg von den Strukturen der vierziger Jahre entziehen. Eine solche Reform wäre allerdings unvollständig, wenn nicht auch Afrika berücksichtigt würde, das bislang keinen ständigen Sitz in diesem Gremium hat.

Bis dahin ist es allerdings ein langer und steiniger Weg, und deswegen wird diese Reform noch etwas auf sich warten lassen. Auch deshalb müssen wir uns ansehen, welche Entwicklung die UNO in den vergangenen Jahren an anderen Fronten genom-



men hat. Die Geschichte der Vereinten Nationen ist – und das wird leider häufig vergessen – auch eine Geschichte ihres institutionellen und politischen Wandels, wenn auch oft nur als mühsames Drehen an vielen Stellschrauben im System. Immerhin, allein in den letzten drei Jahren konnten wichtige Erfolge erzielt werden. Die Kohärenz in der operativen Arbeit der Fonds und Programme wurde verbessert, eine neue institutionelle Architektur des VN-Systems für die Gleichstellung der Geschlechter und die Verbesserung der Lage der Frauen („UN Women“) wurde geschaffen, und eine ernsthafte Debatte über die Reform der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen („Peacekeeping“) hat begonnen. Die von Deutschland nachdrücklich vorangetriebene, oben angeführte Debatte über eine Reform des Sicherheitsrats wurde in ein förmliches Verfahren in der Generalversammlung überführt und damit dauerhaft auf die Agenda der Vereinten Nationen gesetzt. Außerdem wurden 2009 die verfahrensmäßigen Grundlagen für die Überprüfung der Arbeit der Kommission für Friedenskonsolidierung und des Menschenrechtsrats geschaffen, die dann 2010 bzw. 2011 in der Generalversammlung erfolgt sind.

■ PRAXIS POLITIK: Wie kann in diesem Kontext der zukünftige deutsche Beitrag aussehen?

■ **Werner Hoyer:** Deutschland ist schon heute in praktisch allen Bereichen der Vereinten Nationen engagiert. Mit seinen vielfältigen Interessen, seiner politischen Rolle in Europa und der Welt sowie als drittgrößter Beitragszahler der Vereinten Nationen wird Deutschland auch künftig bestrebt sein, die Arbeit der Vereinten Nationen in der ganzen Breite ihrer Aufgaben mitzugestalten. Dabei wird Deutschland wie bisher Akzente setzen und Impulse geben in den Bereichen, die für uns besonders bedeutsam sind. Ganz wichtig ist dabei in allen Schwerpunktbereichen der Aspekt der Prävention: Wie können gewaltsame Konflikte im Vorfeld entschärft werden? Wie können schwere Menschenrechtsverletzungen durch geeignete Frühwarnmechanismen verhindert

werden? Wie können wir unsere Umwelt vor weiteren Belastungen und Schädigungen schützen? Auch Abrüstung und Nichtverbreitung sind als Kernanliegen zu nennen, ebenso wie die Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen. Die hierfür notwendigen Institutionen und Programme gilt es zu stärken und auszubauen.

Hierfür braucht es funktionierende Institutionen. Die verschiedenen Teilreformen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Vereinten Nationen durchaus imstande sind, durch kontinuierliche Modernisierung und flexible Anpassung der Institutionen und Arbeitsweisen auf die sich ständig wandelnden globalen Herausforderungen zu reagieren. Zu den künftigen Herausforderungen wird es gehören, die Umweltarchitektur der VN zu reformieren und effizienter zu gestalten. Deutschland wird dabei weiterhin wichtige Beiträge leisten.

Dabei ist mir auch wichtig darauf hinzuweisen, dass deutsche Initiativen zur Gestaltung der VN-Politik ungleich mehr Gewicht haben, wenn sie in eine enge europäische Kooperation eingebunden sind. Deutsche VN-Politik kann immer dort politisch besonders erfolgreich sein, wo sie mit und durch die Europäische Union agiert. Dies sollte man immer im Hinterkopf haben, wenn man nach dem spezifisch deutschen Beitrag in den Vereinten Nationen fragt.

Schließlich ist zu bedenken: Mitwirkung setzt Mitgliedschaft voraus. Nur wenn Deutschland als Staat oder durch deutsche Experten in den Schwerpunktgruppen der Vereinten Nationen vertreten ist, können wir unseren Anspruch auf Mitgestaltung ausfüllen und Entscheidungsprozesse unmittelbar beeinflussen. Wir müssen uns daher um eine kontinuierliche Präsenz in den Schwerpunktgruppen der Vereinten Nationen bemühen, die ja vielfach nur eine begrenzte Mitgliedschaft haben. Die regelmäßige Mitgliedschaft Deutschlands als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat – zuletzt 2011/2012 – ist darunter von herausgehobener politischer Bedeutung. Sie ist aber auch Anerkennung für unser beständiges Engagement in einer Vielzahl anderer VN-Gremien. Dieses gilt es auch zukünftig fortzusetzen. ■



Foto: Werner Hoyer

Zur Person

Werner Hoyer (*1951) ist seit Oktober 2009 (wie schon 1994 bis 1998) Staatsminister im Auswärtigen Amt. Er trat 1972 der FDP bei, deren Bundesvorstand er seit 1994 angehört. Mitglied des Bundestages ist Hoyer seit 1987; von 2002 bis 2009 war er außenpolitischer Sprecher der FDP-Fraktion. Werner Hoyer ist verheiratet und hat zwei Kinder.