DOI: 10.35998/VN-2023-0015

Ein Spiegel deutscher UN-Politik

Die Reden der Bundesrepublik Deutschland vor der Generalversammlung bilden eine ertragreiche Ressource zur Rekonstruktion von Kontinuität und Wandel der deutschen UN-Politik. Der Beitrag analysiert Worthäufigkeiten und Argumentationsmuster der 50 Reden in New York vom Beitritt im Jahr 1973 bis in die Gegenwart.

Prof. Dr. Manuel Fröhlich
ist Professor und Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen und Außenpolitik der Universität Trier.

froehlich@uni-trier.de

Annika Enning
ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Außenpolitik der Universität Trier.

enning@uni-trier.de

Am 18. September 1973 fand die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland (BRD) in den Vereinten Nationen einen sichtbaren Ausdruck im Hissen der Flagge vor dem UN-Amtssitz in New York. Die Bundesrepublik nahm, zeitgleich mit der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), einen Platz in der Generalversammlung ein. Zehn Tage später hielt Bundeskanzler Willy Brandt zum ersten Mal eine Rede im Rahmen der sogenannten Generaldebatte, in der die Staats- und Regierungschefs vor der versammelten Staatengemeinschaft sprechen. Über diese Rede ist in den Verfahrensordnungen der Organisation wenig Spezifisches zu finden.[1] Die Reihenfolge der Rednerinnen und Redner hat sich über Tradition und Gewohnheit herausgebildet, ihre zeitliche Beschränkung auf 15 Minuten gilt als freiwillige Vorgabe. Einige der Reden haben über kuriose Fußnoten Eingang in die Geschichte gefunden: Der ehemalige Präsident Venezuelas, Hugo Chavez, bekreuzigte sich im Jahr 2006, nachdem er auf den früheren US-Präsidenten George W. Bush am Rednerpult folgte und sagte, er rieche immer noch den Schwefelgestank am Podium. Libyens Muammar al-Gaddafi zerriss im Jahr 2009 während einer eineinhalbstündigen Rede die UN-Charta und der ehemalige US-Präsident Donald Trump erntete im Jahr 2018 Gelächter nach seiner Behauptung, seine Regierung habe in zwei Jahren mehr erreicht als jede andere Regierung in der Geschichte der USA. Jenseits solcher Kuriositäten sind die oftmals eher ritualisiert und starr wahrgenommenen Reden jedoch eine besondere Quelle zur Nachzeichnung nationaler Politik in der Weltorganisation und drücken die Anliegen der Mitgliedstaaten aus.

Obwohl sich mit diesen jährlich stattfindenden Reden vor der Generalversammlung eine breite Datengrundlage ergibt, sind Längsschnittuntersuchungen, in denen konstitutive Argumentationsmuster, Kontinuitäten und Wandel nachgezeichnet werden, bisher rar.[2] Das ist umso erstaunlicher, als dass sich in dieser herausgehobenen Sprechsituation Anlass und Material zur Artikulation des Selbstbilds, der Erwartungen an die Organisation, von Konfliktwahrnehmungen, Prioritätensetzungen und Kritikpotenzialen vermuten lassen.[3]

Kontinuität und Wandel

Der dieser Skizze zugrundliegende Korpus besteht aus den bundesrepublikanischen Reden im regulären Zyklus der jährlichen Generaldebatte im Sep-

1 Vgl. Nicole Ruder/Johann Aeschlimann/Kenji Nakano, The PGA Handbook: A Practical Guide to the United Nations General Assembly, New York 2017. Siehe hierzu auch die Dag-Hammarskjöld-Bibliothek unter: ask.un.org/faq/154658

2 Vgl. zu jüngeren Arbeiten aus komparativer und linguistischer Perspektive unter anderem Tracy Adams/Mor Mitrani, Juggling Identities: Identification, Collective Memory, and Practices of Self-presentation in the United Nations General Debate, The British Journal of Politics and International Relations, 2023, S. 1–22 sowie Lin Shen, Culture and Explicitness of Persuasion: Linguistic Evidence From a 51-Year Corpus-Based Cross-Cultural Comparison of the United Nations General Debate Speeches Across 55 Countries (1970–2020), Cross-Cultural Research, 57. Jg., 2–3/2023, S. 166–192.

3 Die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN) dokumentiert die Reden über die Jahrzehnte hinweg, siehe zeitschrift-vereinte-nationen.de/archiv

Drei Fragen an
Ingrid A. Lehmann

Wie blickte die Welt auf die neue UN-Mitgliedschaft der BRD und der DDR, als Sie bei den UN begannen zu arbeiten?

Ein historischer Rückblick zeigt, dass der Beitritt keineswegs unproblematisch war. Nach Artikel 53 und 107 der UN-Charta waren nämlich beide Staaten von der ›Feindstaatenklausel‹ betroffen, die die Siegermächte bei Gründung der Vereinten Nationen in die Charta geschrieben hatten. Deutschland stand in den 1970er Jahren unter kritischer Beobachtung, was seine Rolle in der internationalen Politik anging. Hinzu kam die Problematik der völkerrechtlichen Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und die Mitgliedschaft beider Länder in der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) und der Warschauer Vertragsorganisation.

Was bedeutete es für Sie ganz persönlich, bei den UN beruflich einzusteigen?

Für mich war der Eintritt in den Dienst der UN im Jahr 1975 das wohl einschneidendste Erlebnis in meiner persönlichen Entwicklung. Im Alter von 26 Jahren, frisch aus dem Universitätsdienst kommend, wurde ich in das Exekutivbüro des UN-Generalsekretärs Kurt Waldheim katapultiert. Darauf war ich professionell nicht vorbereitet. Ich hatte keine diplomatische Ausbildung und hatte in keiner Bürokratie gearbeitet. Zum Glück halfen mir die anderen jüngeren Kolleginnen und Kollegen im 38. Stock dabei, mit direktem Training am Arbeitsplatz und freundschaftlicher Unterstützung den Einstieg zu erleichtern.

Inwiefern hat sich Ihrer Meinung nach die deutsche Rolle in den UN seit dem Jahr 1973 verändert?

Am Anfang mussten Deutsche noch mit Vorurteilen kämpfen, man musste sich erst ›beweisen‹. Dies taten einzelne deutsche Diplomaten durch geschicktes Auftreten und natürlich auch durch den relativ hohen deutschen finanziellen Beitrag zum Haushalt der Vereinten Nationen. Bedeutsam für den Umschwung war der Beginn der Bewältigung der deutschen Kolonialvergangenheit, vor allem in Südwestafrika, dem heutigen Namibia. Die deutsche Unterstützung des Friedensprozesses im südlichen Afrika trug entscheidend zum Ende des Apartheid-Regimes bei. Leider ist bisher trotz langjähriger Bemühungen Deutschlands und anderer gleichgesinnter Staaten eine Reform des Sicherheitsrats und die Abschaffung des Vetos nicht gelungen. Als Resultat sehen wir heute eine eklatante Blockade der Friedensbemühungen der internationalen Gemeinschaft in den akuten Konflikten – im Nahen Osten und Russlands Aggression gegen die Ukraine.

Dr. Ingrid A. Lehmann
arbeitete von 1975 bis 2003 bei den UN – unter anderem im Exekutivbüro des Generalsekretärs, in der Kommunikationsabteilung und in zwei UN-Friedensoperationen in Namibia und auf Zypern.

FOTO: PRIVAT

tember.[4] Insgesamt wurden 50 Reden der Bundesrepublik Deutschland in Generaldebatten analysiert – mit Angela Merkel im Jahr 2007 findet sich unter den Vertretern nur eine Rednerin. Die jüngste Rede wurde im September 2022 von Olaf Scholz gehalten.[5] Das ist jedoch für die Bundesrepublik untypisch: Nur viermal sprach der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin bei dieser Gelegenheit – unabhängig davon aber gelegentlich bei Sondergipfeln der Vereinten Nationen. 42 der 50 Reden wurden von den jeweils amtierenden Außenministern gehalten. Hier zeigt sich sehr deutlich, dass die UN-Politik in New York – anders etwa als die Europapolitik in Brüssel – Prärogative des Außenministeriums ist. Erwartungsgemäß rangiert bei der Häufigkeit Hans-Dietrich Genscher, Bundesminister des Auswärtigen von 1974 bis 1992, mit 17 Reden auf dem ersten Platz. Darauf folgen Klaus Kinkel (7) sowie Joschka Fischer und Frank-Walter Steinmeier (je 5 als Außenminister). Die wenigen Male, bei denen nicht der Außenminister sprach, hängen interessanterweise oft mit der deutschen Innenpolitik zusammen: Im Jahr 1982 hielt der Staatsminister im Bundeskanzleramt, Hans-Jürgen Wischnewski die Rede, weil wenige Tage zuvor die Minister der FDP zurückgetreten waren und die SPD zunächst ein Minderheitenkabinett etablierte. In den Jahren 2005, 2009 und 2021 lag der Redetermin sehr nah an der deutschen Bundestagswahl: So sprach im Jahr 2005, zwei Tage nach der Bundestagswahl, Staatssekretär Klaus Scharioth, 2009 Botschafter Thomas Matussek einen Tag nach der Bundestagswahl und 2021 Frank-Walter Steinmeier als Bundespräsident zwei Tage vor der Bundestagswahl. Persönlichkeit, Parteizugehörigkeit, Amtsbezeichnung und wohl auch wechselnde Redenschreiberinnen und -schreiber haben sicher einen erkennbaren Einfluss auf die Diktion und Aussagekraft der Reden vor der Generalversammlung.

Der Blick über die Jahrzehnte offenbart Kontinuität und Wandel. Letzteres ist mit Blick auf die Länge der gehaltenen Reden festzustellen. Die längste Rede hielt Genscher im Jahr 1978 mit etwas über 7500 Wörtern.[6] Aber auch alle anderen Reden der 1970er und 1980er Jahre zählten in der Regel deutlich mehr als 4000 Wörter. Die mittlere Wortanzahl der Reden liegt über die Jahre hinweg bei etwa 3600. Erkennbar ist jedoch eine Verkürzung mit durchschnittlich nur noch 2000 Worten nach dem Jahr 2000. Dieser Trend lässt sich in die insbesondere in den 1990er Jahren nochmals stark gestiegenen Anzahl an redeberechtigten Mitgliedstaaten und Bemühungen um eine Straffung des Programms der Generalversammlung einordnen. Für sich genommen erscheinen die Reden gelegentlich sehr vage und allgemein. Im Zeitverlauf treten jedoch Schwerpunkte und Trends hervor, die im

Rahmen dieses Textes kurz illustriert werden: Ausgewählt wurden dazu der besondere deutschlandpolitische Kontext der deutschen UN-Politik, Schwerpunkte im deutschen Engagement der Konfliktbearbeitung, der Anspruch, den Menschen ins Zentrum der deutschen UN-Politik zu stellen und schließlich Deutschlands Positionierung zur Reform des Sicherheitsrats.

Die deutsche Teilung

Der Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen war auf das Engste mit der Deutschland- und Entspannungspolitik verbunden. Der Aufnahme in die Weltorganisation ging die Regulierung des innerdeutschen Verhältnisses im Rahmen der Vertragspolitik zwischen Bonn und Ost-Berlin voraus. Die DDR rangiert mit 22 Nennungen in 15 Reden bis zum Jahr 1992 in der Spitzengruppe der behandelten Länder. Die Bundesrepublik legte jedoch Wert darauf, dass auch mit der UN-Mitgliedschaft beider deutscher Staaten der Grundgesetzauftrag zur Erlangung der deutschen Einheit nicht *ad acta* gelegt war. Tatsächlich verweisen die Redner wiederholt auf die Vorgaben des Grundgesetzes und das Ziel von Freiheit und Selbstbestimmung für das deutsche Volk (etwa Genscher 1976). In Teilen lesen sich die Reden vor den Vereinten Nationen wie die Berichte zur Lage der Nation, die die Bundeskanzler regelmäßig im Deutschen Bundestag abgegeben haben:[7] Ein Plädoyer zur Zusammenarbeit über ideologische Differenzen hinweg, die Betonung der Politik des Gewaltverzichts und auch der besondere Hinweis auf die Lage Berlins als »Symbol und Gradmesser der Bereitschaft zu Entspannung und Zusammenarbeit zwischen Ost und West« (Genscher 1977) finden sich als mehrfach verwandte Bausteine der Berichte – und der Reden vor der UN. Mehr noch: Das Anliegen der nationalen Einheit wurde über das Eintreten für das Prinzip der Selbstbestimmung als Ordnungsprinzip der Weltorganisation internationalisiert. Die Forderung nach Selbstbestimmung, insbesondere im Kontext der »Liquidierung anachronistischen Rest-Kolonialismus« (Brandt 1973), wurde regelmäßig mit der deutschen Forderung verbunden: »Die Bundesrepublik Deutschland, die sich weltweit für eine Achtung des Selbstbestimmungsrechts einsetzt, fordert dieses Recht auch für das deutsche Volk« (so unter anderem Wischnewski 1982). Dabei wird das Prinzip der Selbstbestimmung auch als Bollwerk gegen Dominanzbestrebungen jeglicher Art in der internationalen Politik verstanden. Auch als sich die Chance der deutschen Einheit bot, kam dem Plenum der Generalversammlung eine nennenswerte Rolle zu. Außenminister Genscher nutze seine Rede im Jahr 1989, um sich persönlich an den polnischen Außenminister Krzysztof Skubiszewski zu wenden und dem polnischen Volk zu versichern, »dass sein Recht, in sicheren Grenzen zu leben, von uns Deutschen weder jetzt noch in Zukunft durch Gebietsansprüche in Frage gestellt wird. Das Rad der Geschichte wird nicht zurückgedreht«. Und weiter: »Unsere Außenpolitik ist dem Gebot unserer Verfassung entsprechend eine Absage an jede Art von Machtpolitik. Sie ist Verantwortungspolitik, sie wird von den Grundwerten unserer Verfassung bestimmt, sie ist gegründet auf unbedingte Vertragstreue.« Die Dichotomie von Macht und Verantwortung, die auch in den letzten Jahren den außenpolitischen Diskurs in Deutschland bestimmt hat, findet in

Der Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den UN war auf das Engste mit der Deutschland- und Entspannungspolitik verbunden.

4 Für die Auswertung wurde auf die offizielle Dokumentation der Vereinten Nationen zurückgegriffen, die eine kontinuierliche Quelle darstellt: UN Doc. A/[No. GA Session]/PV.[No. Plenary Meeting]. Diese Protokolle liegen, auf der Basis einer von der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den UN angefertigten Übersetzung, in englischer Sprache vor. Stichwortsuchen wurden mithin in den englischen Texten durchgeführt. Wörtliche Zitate wurden hingegen nach dem in der Regel in der VN dokumentierten deutschen Wortlaut eingefügt. Die Zusammenführung der entsprechenden Dokumente haben Darius Engel und Maike Schimmel unterstützt. Die Zitation der Reden folgt im Weiteren der knappen Form [Rednername] [Jahr].

5 Es liegen zudem 18 Reden von Repräsentanten der DDR vor, die zwischen den Jahren 1973 und 1989 gehalten wurden. Diese wurden für die Analyse ausgeklammert, um dezidiert die Entwicklung der BRD beobachten zu können. Siehe dazu Ulrich Eisele, Die Deutsche Demokratische Republik in den Vereinten Nationen 1973–1990, VN, 61. Jg., 6/2013, S. 264-268. Des Weiteren wurden Reden zum Anlass der Sondertagungen und Notstandssondertagungen der Generalversammlung ausgeklammert, um den Kontext der wiederkehrenden Sprechsituation möglichst konstant zu halten.

6 Genscher sprach hier, wie Kinkel im Jahr 1994, zusätzlich im Namen der Europäischen Gemeinschaft (EG)/Union (EU). Der Verweis auf die von wechselnden Mitgliedstaaten übernommene Rede im Namen der EG/EU gehört ansonsten zum Standardrepertoire der Reden.

7 Vgl. Manuel Fröhlich, Sprache als Instrument politischer Führung. Helmut Kohls Berichte zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, München 1997.

den Reden vor der Generalversammlung eine weit zurückreichende Wurzel. Gerade mit Blick auf die besondere Situation Deutschlands hatte Brandt im Jahr 1973 betont: »Wir sind nicht hierhergekommen, um die Vereinten Nationen als Klagemauer für die deutschen Probleme zu betrachten oder um Forderungen zu stellen, die hier ohnehin nicht erfüllt werden können. Wir sind vielmehr gekommen, um – auf der Grundlage unserer Überzeugungen und im Rahmen unserer Möglichkeiten – weltpolitische Mitverantwortung zu übernehmen« (Brandt 1973).

Die Akzentuierung auf wenige Staaten der ersten Jahre wird über die Zeit hinweg erweitert und geografisch diverser.

Engagement in der Konfliktbearbeitung

Diese Mitverantwortung manifestiert sich über die Jahre auf unterschiedliche Arten, etwa beim deutschen Engagement in der Konfliktbearbeitung. Der Textkorpus erlaubt es, die Nennung von Ländernamen – unabhängig vom Kontext, doch meist mit Blick auf den Charta-Auftrag von Frieden und Sicherheit – im Zeitverlauf zu konturieren.[8] So wurde in insgesamt 34 Reden an 71 Stellen Israel erwähnt – sowohl mit Blick auf unterschiedliche Entwicklungen im Nahost-Konflikt, die wiederholte Mahnung der Umsetzung von Sicherheitsratsresolution 242 und einer Zwei-Staaten-Lösung als auch im Kontext einer Bekräftigung des deutschen Eintretens für das Existenzrecht Israels. Für die vergangenen beiden Jahrzehnte tritt hingegen der Bürgerkrieg in Syrien mit 67 Nennungen in 13 Reden und Iran, insbesondere im Zusammenhang mit dem Atomabkommen, mit 90 Nennungen in 22 Reden hervor.

Neben dem Nahen Osten findet sich mit dem südlichen Afrika ein weiterer Schwerpunkt, gerade in den ersten Jahrzehnten der deutschen Mitgliedschaft: Konkret stechen die relativ häufigen Nennungen von Südafrika und Namibia hervor. Deutschland hatte sich insbesondere im Rahmen der Namibia-Kontaktgruppe seit dem Jahr 1977 für freie Wahlen und die Unabhängigkeit des Gebiets von Südafrika eingesetzt, das einst als Deutsch-Südwestafrika unter deutscher Kolonialherrschaft stand. Südafrika wird mit 54 Nennungen in 20 Reden zwischen den Jahren 1975 bis 1997 fast durchgehend erwähnt; Namibia, das schließlich im Jahr 1990 – im Jahr der deutschen Einheit – seine Unabhängigkeit erreicht, vor allem zwischen den Jahren 1975 und 1993 mit 44 Nennungen in 16 Reden.

Ebenfalls häufig fällt in den Reden seit dem Jahr 1973 der Ländername Afghanistan mit 86 Nennungen in 28 Reden. Dieser Umstand erklärt sich damit, dass in fünf Jahrzehnten gleich zwei krisenhafte Konstellationen das Land am Hindukusch betrafen: Beginnend mit der Rede von Genscher im Jahr 1980 wird das Land nach dem sowjetischen Einmarsch in fast allen Reden bis zum Jahr 1992 erwähnt. Deutschland verurteilt wiederholt den sowjetischen Einmarsch und plädiert für Wirtschafts- und Entwicklungshilfe. Danach taucht Afghanistan in Folge der Anschläge des 11. September und der Militäraktionen gegen die Taliban ab dem Jahr 2001 und durchgehend bis zum Jahr 2012 sowie 2019, 2021 und 2022 auf.

Da pro Rede nicht mehr als maximal 18 Länder beziehungsweise Konfliktsituationen angesprochen werden, akzentuieren die Redetexte also durchaus jene Situationen, in denen Deutschland besonders engagiert ist oder war – im Falle Afghanistans also zuletzt durch militärisches Engagement im Rahmen der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (International Security Assistance Force – ISAF).

Die Akzentuierung auf den Nahen Osten, Namibia und wenige weitere Staaten der ersten Jahre wird über die Zeit hinweg erweitert und geografisch diverser. Im Jahr 2019 benennt Außenminister Heiko Maas eine »viel zu lang[e]« Liste von Konflikten, in deren Bearbeitung Deutschland – unterschiedlich in Form und Intensität – durchaus unmittelbar engagiert ist: »Syrien, Mali, Ukraine, der Mittlere Osten, Afghanistan, Jemen, Iran, Myanmar, Nordkorea«. Im weiteren Verlauf seiner Rede werden noch Libyen und Sudan prominent behandelt. Afrika, Lateinamerika und Asien erhalten aber erst schrittweise höhere und detailliertere Aufmerksamkeit – und dies gelegentlich auch eher zurückhaltend in der eigenen Positionierung. Diplomatisch taucht in den 1980er Jahren wiederholt die Unterstützung der Contadora-Gruppe in Mittelamerika und in den 1990er Jahren die Konfliktbearbeitung im auseinanderfallenden Jugoslawien auf.

8 Für die Auszählung wurde mit MAXQDA ein Diktionär erstellt, der auf dem aktuellen Verzeichnis der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen beruht und um die Ländernamen ›German Democratic Republic‹, ›Palestine‹ und ›Soviet Union‹ ergänzt wurde. Auf Basis dieses Diktionärs wurde dann eine Wortzählung der englischsprachigen Reden veranlasst.

Neben diplomatischen Initiativen treten mehr und mehr zunächst logistische, dann humanitäre und schließlich militärische Einsätze der Bundeswehr – unter anderem in Somalia – auf. Wiederum können die Reden in der Generalversammlung als Spiegel der außen- und sicherheitspolitischen Orientierung Deutschlands dienen: So kündigt Kinkel im Jahr 1992 an, sein Land werde die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für die Teilnahme an UN-Friedenssicherungseinsätzen schaffen, »[…], damit nicht eine Kluft entsteht zwischen unserem verbalen Engagement für Frieden und Menschenrechte und unserem tatsächlichen Eintreten für sie«. Zwei Jahre später kann er nach intensiver und innen- und parteipolitischer Diskussion auf die entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verweisen.

Deutschland unterstützt zudem erkennbar die von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali neue geschaffene Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) sowie die Initiative zur Designation von Bereitschaftskräften. Thematisiert werden aber durchaus die Probleme der Friedenssicherung, die unter anderem in den Fällen von Ruanda und Kosovo offenkundig wurden. Joschka Fischer formuliert im Jahr 1999 in merklicher Parallelität zu der aufkommenden Debatte um Souveränität als Verantwortung: »Die Frage der Friedenssicherung stellt sich vor diesem Hintergrund zunehmend in einem Spannungsfeld zwischen der klassischen Staatensouveränität und dem Schutz der Menschenrechte«. Der deutsche Außenminister schließt an ähnliche Äußerungen des UN-Generalsekretärs Kofi Annan an, die über diverse Kommissionen und Berichte schlussendlich zur Formulierung der Schutzverantwortung (Responsibilty to Protect – R2P) geführt haben. Dieses Konzept ist in den 1990er Jahren eng mit dem im Jahr 1994 erschienenen Bericht des UN-Entwicklungsprogramms (United Nations Development Programme (UNDP) und dessen postulierter Idee menschlicher Sicherheit verbunden.

Der Mensch im Mittelpunkt politischen Handelns

Der Blick auf die Reden vor der Generalversammlung zeigt, dass die Idee der menschlichen Sicherheit der 1990er Jahre hoch kompatibel mit dem schon über Jahrzehnte hinweg wiederholt deklarierten Ansatz der deutschen UN-Politik war. Von der Chronologie und der Formulierung her kann dabei bereits auf die Rede verwiesen werden, die Außenminister Walter Scheel als Dankesansprache einen Tag nach dem Beitritt gehalten hat.[9] In Worten, die erstaunlich an gegenwärtige Konzeptionen menschlicher Sicherheit erinnern, sagte Scheel: »Es geht um mehr als die Sicherheit der Staaten, um mehr als nur um ihre geregelten Beziehungen. Es geht um den Anfang und das Ziel jeder rationalen Politik: Es geht um den Menschen!«[10] Was als etwas pathetische oder wohlfeile Aussage erscheinen mag, hat in der Situation im Jahr 1973 einen manifesten Hintergrund in der spezifischen, deutschen Geschichte. Scheel beendete seine Rede mit den Worten »Wenn wir etwas aus eigener bitterer Erfahrung gelernt haben, so ist es dies: Der Mensch ist das Maß der Dinge.« Damit wird ein weiterer roter Faden erkennbar, der sich durch die 50 Reden zieht. Kinkel im Jahr 1998 und Guido Westerwelle im Jahr 2011 werden diese Aussage Scheels in ihren Ansprachen zitieren. Der Gedanke taucht aber ähnlich formuliert bei Genscher im Jahr 1976 und 1977 oder bei Steinmeier im Jahr 2006 auf. Kinkel erklärt im Jahr 1992 die Ausrichtung am einzelnen Menschen sogar zu seinem »Credo« und die Verwobenheit eines deutschen Kontextes mit einem internationalen Konzept wird bei Fischer im Jahr 2000 greifbar, als der Außenminister seine Rede mit einem Zitat aus dem Millenniums-Bericht Kofi Annans schließt: »Keiner Änderung unseres Denkens oder Handelns kommt wohl größere Bedeutung zu als der, dass wir bei allem, was wir tun, die Menschen in den Mittelpunkt stellen«. Maas erinnert im Jahr 2018 an die Worte der Präambel der Charta, »Wir die Völker« und formuliert: »[U]m keinen Zweifel daran zu lassen, wem die Vereinten Nationen, wem wir als Delegierte verpflichtet sind: den Menschen. Ihnen gilt das Versprechen der Charta: Eure Freiheit, Eure Würde werden wir in

Die Idee der menschlichen Sicherheit der 1990er Jahre zeigt sich hoch kompatibel mit der Tradition deutscher UN-Politik.

9 Walter Scheel, Die UNO – die einzige Alternative zum Krieg, VN, 21. Jg., 5/1973, S. 145–147. Diese Rede ist nicht Teil des Textkorpus der jährlich wiederkehrenden Generaldebatten-Reden - für das Jahr 1973 ist es die Rede Brandts, der eine Woche später sprach.

10 Ebd., S. 146.

New York, bei den Vereinten Nationen, verteidigen.«

So sehr dies als Pathos oder als Allgemeinplatz verstanden werden kann, so erscheint diese emphatische Akzentuierung über die Jahrzehnte hinweg durchaus als eine wesentliche Orientierungsmarke deutscher UN-Politik, die in diesem Sinne auch ein Echo im aktuellen Motto des Auswärtigen Amtes zu 50 Jahren Deutschland in den Vereinten Nationen findet: »Gemeinsam für Menschlichkeit«. Sie lässt sich darüber hinaus aber auch mit einigen Initiativen der Bundesrepublik in den UN verbinden, die im Rahmen der Reden vor der Generalversammlung vorgestellt und vorangetrieben wurden. Besondere Erwähnung verdient hier die von Genscher bereits im Jahr 1976 vorgestellte Idee, einen Internationalen Menschenrechtsgerichtshof nach dem Vorbild des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs zu schaffen. Der Vorschlag wird mehrfach wieder aufgenommen und spezifiziert (etwa bei Wischnewski 1982, Genscher 1984, 1985, 1987). Genscher entwickelt den Gedanken im Jahr 1991 weiter, indem er staatliche Souveränität an die Achtung der Menschenrechte und die Verantwortung für das Überleben der Schöpfung bindet: »Wir fordern einen internationalen Gerichtshof der Vereinten Nationen, vor dem Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verbrechen gegen den Frieden, Völkermord, Kriegsverbrechen und Umweltverbrechen angeklagt und verurteilt werden können.« Hier deutet sich jene Institution an, die dann im Jahr 1998 schließlich mit dem Römischen Statut als Internationaler Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) gegründet wurde – wohlgemerkt ohne den von Genscher postulierten Straftatbestand der Umweltverbrechen. Im Durchgang der Reden tritt eine bemerkenswerte Kontinuitätslinie hervor: Die floskelhafte, oftmals ermüdend wirkende Wiederkehr gleicher Textbausteine hat jedenfalls Elemente des »starke[n] langsame[n] Bohren[s] dicker Bretter«, in dem Max Weber einen Wesenszug der Politik erkannte.[11] Eine Teleologie oder gar ein durchgehender Erfolg solcher Bemühungen ist dabei nicht anzunehmen. Tatsächlich bieten die Reden auch in diesem Kontext ein nennenswertes Beispiel. Genscher verkündete im Jahr 1991 mit Blick auf die anstehende Weltkonferenz über Menschenrechte: »Wir freuen uns darauf, die Konferenz in Berlin durchzuführen, diesem Symbol für eine neue Ära der Menschlichkeit und der Zusammengehörigkeit in Europa.« Diverse Entwicklungen – unter anderem der Verweis auf anfallende Kosten und die Umbrüche in Berlin – führten jedoch dazu, dass sich Deutschland von dem Angebot zurückzog, diese Konferenz auszurichten.[12] Die Konferenz fand schließlich in Wien statt.[13] Eine verpasste Chance für die deutsche UN-Politik und eine Lücke in den Reden, die darauf verweist, dass zu einer umfänglicheren Analyse der Texte auch und gerade die Suche nach dem gehört, was nicht angesprochen wird.

Die floskelhafte, oftmals ermüdend wirkende Wiederkehr gleicher Textbausteine kann eine Funktion haben.

Debatte um die Reform des Sicherheitsrats

Zwischen weiteren Initiativen und Themen – von Abrüstung über Entwicklung und Klimawandel bis Terrorismus – wäre selbst ein kursorischer Durchgang durch die Reden vor der Generalversammlung unvollständig, wenn ein Blick auf Deutschlands Rolle in der Debatte um die Reform des Sicherheitsrats unterbliebe. Der – allgemeine – Ruf nach Reformen findet sich schon in Genschers Rede im Jahr 1975: »Wir müssen die Struktur der Organisation dem Wandel der weltpolitischen Verhältnisse und Aufgaben anpassen.« Da war noch nicht absehbar, dass der Wandel der weltpolitischen Verhältnisse auf dem Wege der deutschen Einheit einen möglichen, ständigen Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat auf die Tagesordnung bringen würde. Zwar hatte Genscher schon im Jahr 1990 gesagt, dass Deutschland die mit der Vereinigung einhergehende größere Verantwortung »in Europa und der Welt annehmen« werde. Zwei Jahre später formuliert Kinkel eigentümlich zurückhaltend zum Rat: »Eine Diskussion über seine Reform ist in Gang gekommen. Wir Deutschen ergreifen hier keine Initiative. Wenn aber eine Änderung der jetzigen Zusammensetzung des Rats konkret ins Auge gefasst wird, werden auch wir unseren Wunsch nach einem ständigen Sitz vor-

11 Max Weber, Politik als Beruf (1919), Stuttgart 1992, S. 82.

12 Vgl. unter anderem Ansgar Skriver, Die Blamage, VN, 41. Jg., 2/1992, S. 43.

13 Siehe dazu Michael Krennerich, Die Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte – aus heutiger Sicht, VN, 71. Jg., 3/2023, S. 120–125.

bringen.« Im Jahr 1993 schließt er daran an, ergänzt jedoch, dass der Rat seine Glaubwürdigkeit nur durch eine angemessene Reflektion des »gewachsene[n] Gewicht[s] der Dritten Welt« erlangen werde. Zwei Jahre später sieht er einen »weltweiten Konsens« über die Notwendigkeit von Reformen und die höhere Repräsentanz Asiens, Afrikas und Lateinamerikas sowie »einige[r] Staaten, die eine besondere globale Rolle innehaben«. Deutschland habe unterstützt von vielen Mitgliedstaaten« sein Interesse an einem Sitz bekundet als »logische und konsequente Fortentwicklung unseres Engagements für die Vereinten Nationen«.

Das Thema ist auch Teil von Kinkels Rede in den Jahren 1997 und 1998: Nach dem erneuten Dank an all die Staaten, die eine Mitgliedschaft Deutschlands befürworten, warnt Kinkel: »Die Reform des Sicherheitsrats darf jetzt nicht weiter verzögert werden, sonst geht der Schwung verloren; dies wäre äußerst misslich.« Kinkels Nachfolger Fischer hält im Jahr 1999 an der Bereitschaft fest, »dauerhaft mehr Verantwortung zu übernehmen«. Erkennbar konkreter spricht er sich in seiner Rede für die Einführung einer Begründungspflicht bei Ausübung des Vetos aus. Auch im Folgejahr wiederholt Fischer die Bereitschaft Deutschlands. Im Jahr 2001, mit dem Schwerpunkt auf die Folgen des Anschlags vom 11. September, findet sich, ebenso wie 2002, keine solche Wiederholung, dafür aber das Werben für die Kandidatur zur nichtständigen Mitgliedschaft für die Jahre 2003 und 2004. Gerhard Schröder verweist 2003 bei seiner Bekräftigung der deutschen Bereitschaft auf die institutionellen Reformvorschläge Kofi Annans. Fischer spezifiziert das im Jahr 2004 durch den Hinweis auf die gemeinsame Bereitschaft der zwischenzeitlich als Gruppe der Vier (G4) etablierten Anwärter Brasilien, Deutschland, Indien und Japan, die zudem eine höhere Repräsentanz des afrikanischen Kontinents fordern. Im Jahr 2005, in dem unter anderem der G4-Vorschlag kurz vor einer offiziellen Behandlung in der Generalversammlung steht, glaubt Staatsekretär Scharioth daran, dass dieser Vorschlag der einzige ist, der in der Lage sei, eine Zweidrittelmehrheit zu erreichen. Zur Abstimmung kommt es jedoch aufgrund von unterschiedlichen Widerständen und Hindernissen nicht. In den Folgejahren thematisieren Merkel, Steinmeier, Matussek, Westerwelle, Maas und Scholz jeweils die deutsche Bereitschaft – mehrfach auch verbunden mit dem Hinweis darauf, dass die zwischenzeitlichen Bewerbungen um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat in den Jahren 2011/12, 2019/2020 und 2027/28 ein weiterer Ausdruck ebendieser Bereitschaft sind. Maas macht seine Ungeduld über den mangelnden Fortschritt auch in den zwischenzeitlichen intergouvernementalen Verhandlungen im Jahr 2018 ausdrücklich: »Wir sollten [aufhören], uns im Kreis zu drehen.« Bundeskanzler Scholz fügt sich im Jahr 2022 mit seiner Deklaration der Bereitschaft Deutschlands zur Übernahme »größere[r] Verantwortung« in die lange Linie der deutschen Positionierung in New York ein. Sein Plädoyer zur Reform ordnet er in die Bemühungen ein, die internationale Ordnung und eine »regelbasierte Welt« auch angesichts der Infragestellung der Weltordnung durch die russische Aggression gegen die Ukraine zu verteidigen und zu gewährleisten, »dass die multipolare Welt des 21. Jahrhunderts eine multilaterale Welt bleibt«.

Multilateralismus als handlungsleitend

Auch hierin liegt eine Konstante deutscher UN-Politik durch die Jahrzehnte: dem geradezu habituellen Rückgriff auf und die deklaratorische Verteidigung des Multilateralismus als Methode, Regel- und Werteordnung, die in der Gründung der ›Allianz für Multilateralismus‹ im Jahr 2018 einen sinnfälligen Ausdruck fand. Auch hier ändert sich der Kontext, die Herausforderung und Bedeutung dieses Wortes und Handlungsprinzips, das ebenso wie die vielbemühte ›Verantwortung‹ immer wieder neu mit konkreter Politik gefüllt werden muss. In diesem Zusammenhang bieten die Reden vor der Generalversammlung – über die Jahre hinweg gelesen – einen bemerkenswerten Spiegel des Selbstanspruchs, der Initiativen, Kontinuitäten, Leerstellen und Traditionslinien der deutschen UN-Politik im Speziellen und der deutschen Außenpolitik im Allgemeinen.

English Abstract

Prof. Dr. Manuel Fröhlich · Annika Enning
Reflecting German UN Policy pp. 147–153

Speeches during the general debate of the UN General Assembly are a remarkable source when it comes to tracing continuity and change in national UN policies. This article offers an analysis of the 50 speeches delivered by German representatives at the UN since the accession of the Federal Republic to the world organization in 1973. This analysis includes a measurement of word frequencies as well as the reconstruction of argumentative patterns and topoi of German UN policy, with a special emphasis on the implications of a divided nation, Germany's involvement in efforts to resolve conflicts, its normative support to human security, as well as its stance on Security Council reform.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Generalversammlung, Mitgliedschaft, Multilateralismus, Reform Sicherheitsrat, German UN policy, General Assembly, membership, multilateralism, Security Council reform