

Windhunde und falsche Hasen

Von Gunther Hellmann
und Ulrich Roos

Betrachtet man die derzeitige Lage, dann ist großer Optimismus über schnelle Fortschritte hinsichtlich einer Reform des UN-Sicherheitsrats sicherlich fehl am Platz. Ob die Wiederbelebung der Diskussion seit dem Frühjahr 2007 allerdings nur das letzte „Zucken“ eines „Leichnams“ ist (so der pakistanische UN-Botschafter (Ross 2007)), hängt nicht zuletzt davon ab, wie sich die deutsche Außenpolitik zukünftig positioniert.

Im Moment hat es den Anschein als ob die Bundesregierung den „intermediary approach“ der so genannten „Fazilitatoren“ als einziger G4-Staat (zu denen neben der Bundesrepublik auch Japan, Indien und Brasilien gehören) vor allem deshalb unterstützt, weil nur auf diesem Wege die Chance gewahrt werden kann, den Fuß in die Tür des Sicherheitsrates zu bekommen, um aus einer quasi-permanenten Mitgliedschaft mittelfristig gleichsam per Gewohnheitsrecht eine ständige zu machen.

Wenn der nationale ständige Sitz das höchste Gut deutscher UN-Politik bleibt, ist diese Torchlusspanik auch gerechtfertigt, denn mittel- bzw. langfristig kann Deutschland nur verlieren. Japan und Indien können genauso wie Brasilien zumindest auf die deutliche Unterrepräsentation Asiens bzw. Lateinamerikas verweisen und hoffen, im Falle einer Neuverteilung der Sitze zusammen mit ein oder zwei Staaten Afrikas berücksichtigt zu werden. Deutschland hingegen bleibt (ironischerweise!) nur der Verweis auf die kollektiven Leistungen der EU als Argument für einen nationalen Sitz.

Alle Anwärterstaaten übersehen allerdings geflissentlich, wie sehr sie zum Spielball der ständigen Mitglieder geworden sind. Denn sie alle ähneln immer mehr jenen englischen Windhunden, die einem gelenkten künstlichen „Hasen“ hinterher hecheln, den sie freilich, weil es Teil des Spiels ist, nie fangen werden. Mehr noch: Im Unterschied zu den Windhunden, die nach einigen Runden durchs Ziel laufen, wird den Sicherheitsratsaspiranten womöglich nur vorgetäuscht, es gäbe tatsächlich ein „Ziel“ – ein Ziel, das mit dem Banner „Erweiterung des Sicherheitsrats um ständige Mitglieder“ überschrieben ist und das diejenigen vermeintlich als Gewinner erreichen, die sich im Schmieden von Koalitionen am geschicktesten anstellen.

Der Streit der Bewerber festigt die Macht der ständigen Vertreter im Sicherheitsrat

Da die eherne internationale Politik jedoch hinreichend viele Staaten mit einem Mindestgeschick in der Disziplin kurzfristiger Bündnispolitik ausgestattet hat, heben sich die Vorteile wechselseitig auf. Die Nutznießer der Uneinigkeit sämtlicher Aspiranten sind vor allem die derzeitigen ständigen Mitglieder. Mit Veto-Macht ausgestattet können sie jederzeit auf die Bremse treten. Aber derzeit ist dies noch nicht einmal nötig, kön-

Die UN-Reform kommt nicht voran, weil sich die Staaten wie Teilnehmer eines englischen Hunderennens benehmen. Deutschland könnte das ändern, wenn es nicht die nationale, sondern die europäische Karte spielen würde.



Im Saal der Generalversammlung der Vereinten Nationen.

JUSTIN LANE /DPA

nen sich die ständigen Mitglieder doch gewiss sein, dass die aussichtsreicheren Konkurrenten und ihre weniger aussichtsreichen Widersacher einander genügend Steine in den Weg legen. Sie können sich sogar zurücklehnen und ganz allgemein Reform predigen oder sogar dem einen oder anderen Kandidaten explizit Unterstützung zusichern. Sie können sich dabei bislang gewiss sein, dass sich immer genügend spezifischer Widerstand gegen einzelne Kandidaten mobilisieren lässt – und damit jegliche Reform auf den Sankt-Nimmerleinstag vertagt wird. (...)

Dieser Teufelskreis wird sich nur durchbrechen lassen, wenn hinreichend viele und hinreichend gewichtige Staaten aus der Tretmühle nationaler Prestigemaximierung aussteigen, sich untereinander zusammenschließen und den Anachronismus der derzeitigen Machtverteilung und Herrschaftsausübung im globalen Maßstab mit vereinten Kräften desavouieren. Dies würde u.a. bedeuten, nicht nur das Privileg des Vetos, sondern auch den Anspruch auf ständige Mitgliedschaft zumindest prinzipiell zu delegitimieren.

Neben den weithin unstrittigen zusätzlichen nicht-erneuerbaren Sitzen könnte die seit längerem in der Diskussion befindliche Kategorie der „semi-permanenten“ Sitze in mehrererlei Hinsicht nützlich sein. (...) Gegenüber einer ständigen Mitgliedschaft hätte eine semi-permanente Mitgliedschaft den Vorteil, dass sich die jeweiligen Kandidaten in jeder Wahlperiode neu „bewähren“ müssten – ein Prinzip, das bereits sehr früh (und völlig zurecht) sowohl von Deutschland wie auch Italien befürwortet wurde. (...) Damit würde die Chance auf eine echte Stär-

DIE AUTOREN



Gunther Hellmann lehrt Politikwissenschaft an der Universität in Frankfurt am Main.



Ulrich Roos promovierte an der Frankfurter Universität zur Entwicklung deutscher Außenpolitik seit der deutschen Einheit.

Die Studie „Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat“, Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs, aus der hier Auszüge dokumentiert sind, ist im Internet zu finden unter: <http://inef.uni-due.de> Sie erschien beim Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) als INEF-Report 92/2007.

kung der Vereinten Nationen beträchtlich steigen, denn die Tatsache, dass Staaten sich stets neu bewähren müssten, würde den Anreiz beträchtlich steigern, sich im Dienste der originären Ziele der Vereinten Nationen (oder zumindest einer hinreichend großen Zahl der UN-Mitgliedsstaaten) zu engagieren. Drittens würde der Anachronismus einer ständigen Mitgliedschaft (insbesondere einer solchen mit Vetorecht) umso stärker ins Auge stechen, je engagierter sich gewichtige semi-permanente Mitglieder für die Vereinten Nationen einsetzen. Indirekt wäre eine solche Reform daher auch eine Chance, langfristig zu einer weiter reichenden Reform der Vereinten Nationen zu gelangen,

die auf eine Charta-verbrieft ständige Mitgliedschaft einzelner Staaten im UN-Sicherheitsrat verzichtet bzw. Öffnungen für neue Formen der staatenübergreifenden Repräsentation schafft.

Für dieses Modell spräche zudem ganz praktisch, dass seine Erfolgsaussichten in dem Maße steigen, in dem gewichtige Akteure, die sich bislang als Sponsoren alternativer Modelle zu erkennen gegeben haben, sich für Änderungen in diesem Sinne offen zeigen. Deutschland käme dabei aus mehreren Gründen eine zentrale Funktion zu. Erstens wird es nach wie vor (und trotz gewisser Reputationsverlusten in der Folge der Politik der Regierung Schröder/Fischer) zu den Schwergewichten multilateraler Außenpolitik gerechnet.

Zweitens kann Deutschland durch seine bislang prominente Rolle in der G4 aber auch als führendes Mitglied der EU ein beträchtliches politisches Gewicht in die Waagschale werfen. Drittens verfügt Bundeskanzlerin Merkel nicht nur über ein großes Ansehen, sondern auch über vielfältig unter Beweis gestellte Fähigkeiten, diffizile Konfliktkonstellationen durch beharrliche Kompromissuche zu überbrücken und damit auch über die Fähigkeit den notwendigen Reformprozess in Gang zu setzen. (...)

Die EU sollte sich als Ganzes zur UN-Reform positionieren. Dazu gehören zwei Prinzipien:

1. Weil es innerhalb der EU keine ständigen Vorrechte gibt, können EU-Mitgliedsstaaten auch nicht voneinander fordern, solche Rechte auf Dauer zugesprochen zu bekommen (dass Frankreich und Großbritannien ein solches Vorrecht im Blick auf ihre ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheits-

rat genießen, hat ausschließlich damit zu tun, dass diese ihrem jeweiligen Beitritt zur EU vorausgingen). Mit der Unterwerfung unter die Wahl durch die anderen Mitglieder dieser Gruppe würden jene Mitgliedsstaaten, die Deutschlands Anspruch, die EU oft oder sogar "semi-permanent" zu vertreten, streitig machen wollten, ihrerseits herausgefordert, sich der offenen Konkurrenz zu stellen. Damit würde nicht nur der Wettbewerb unter „UNO-philien“ EU-Mitgliedern befördert, der letztlich den genuinen Zielen der UN zugute kommen sollte, sondern auch der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ein Dienst erwiesen.

2. Im Einklang mit Buchstaben und Geist des unter deutscher Präsidentschaft im Sommer 2007 beschlossenen „Reformvertrages“ der EU könnte Deutschland sich an die Spitze jener Mitgliedstaaten stellen, die die GASP auch im Rahmen der UN stärken wollen. (...)

Mit einer solchen Wiederbelebung einer europäischen Option würden mehrere Ziele erreichen werden können. Erstens könnte das wachsende Misstrauen jener entkräftet werden, die eine deutsche Prestigepolitik zulasten der GASP sehen. Zweitens würde die Glaubwürdigkeit der deutschen EU-Politik erhöht und gleichzeitig Italien zu jener gemeinsamen Stärkung der EU einladen werden, die sich die Regierung Prodi auf die Fahnen geschrieben hat. Italien würde mit einer solchen Initiative auch aus der Reserve gelockt, denn viele dieser Vorschläge entsprechen Forderungen, die Rom seit langem erhebt. Wenn es daher gelänge, zwischen Deutschland und Italien eine Kompromisslinie zu entwickeln, wäre dies ein enormer Fortschritt nicht nur für die EU, sondern auch für die UN, selbst, denn damit würden sich zwei Kernmitglieder der beiden wichtigsten konkurrierenden Koalitionen an die Spitze der Reform setzen.

Das Misstrauen gegen die deutsche Prestigepolitik könnte ausgeräumt werden

Deutschland, Italien und die EU würden der Welt damit auch signalisieren, dass nicht anachronistische nationalstaatliche Vorrechte, sondern eine Anpassung des UN-Systems an die veränderte weltpolitische Lage ihr Kernanliegen wäre. Drittens würde ein beträchtlicher Gewinn an Gestaltungsmöglichkeiten für die deutsche Außenpolitik einher gehen, weil sie sich nicht nur aus der babylonischen Gefangenschaft der G4 befreien würde, sondern auch in glaubwürdiger Weise weitere Reformen zu einem späteren Zeitpunkt einfordern könnte. Schließlich wäre auch die Keimzelle für einen späteren Sitz der EU geschaffen, sollte ein solcher Sitz mittel- oder langfristig möglich werden.

FR-online.de

weitere Informationen:
www.fr-online.de/doku