

Dieser Beitrag erscheint in einer Fassung *ohne* Anmerkungen unter demselben Titel in Heft 10/2007 der Zeitschrift "Internationale Politik"

## Von Windhunden und Hasen. Warum Deutschland aus dem Rennen um ständige Sitze im UN-Sicherheitsrat aussteigen sollte

*Gunther Hellmann und Ulrich Roos<sup>1</sup>*

Eine Reform des UN-Sicherheitsrats ist seit Jahren überfällig.<sup>2</sup> Dies wird heute selbst von den Bremsern nicht mehr geleugnet. Die konkrete Umsetzung dieses hehren Zieles erweist sich jedoch als äußerst schwierig. Deutschland hat in diesem Prozess seit Beginn

---

1 Dieser Beitrag basiert auf einer umfangreichen Untersuchung deutscher UN-Reformpolitik, die parallel unter dem Titel "Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat: Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs" in der Reihe "Policy Reports" des Instituts für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg, erschienen ist, verfügbar unter <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report92.pdf> (19.9.2007).

2 Vgl. hierzu auch frühere Beiträge zur Debatte in der Zeitschrift "Internationale Politik" bzw. ihrer Vorgängerin, dem "Europa-Archiv": Wolfgang Wagner, Der ständige Sitz im Sicherheitsrat. Wer braucht wen: Die Deutschen diesen Sitz? Der Sicherheitsrat die Deutschen?, in: Europa-Archiv, 48/19 (1993): 536-537; Karl Kaiser, Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat. Ein richtiges Ziel deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, 59/8 (2004): 61-72; Gunther Hellmann, Reinhard Wolf, Neuer Spielplan auf der Weltbühne. Deutschlands Auftritt muss abgesagt werden, in: Internationale Politik, 59/8 (2004): 73-80; Bernd Mützelburg, Großmannssucht – oder aufgeklärte Interessenpolitik? Deutschlands Rolle in den Vereinten Nationen, in: Internationale Politik, 60/10 (2005): 34-41. Zur deutschen UN-Politik bzw. zum Problem der Reform des UN-Sicherheitsrats vgl. ferner Lisette Andrae, Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat?, München: Oldenbourg 2002; Bardo Fassbender, All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law, 7. Jg., Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2003, S. 183-218; Gunther Hellmann, Ex occidente Lux ... Warum der deutsche Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat schlecht begründet ist und wie Deutschland auf anderem Wege "dauerhaft mehr Verantwortung übernehmen" kann, in: Politische Vierteljahresschrift, 45. Jg. (2004) Heft 4, S. 479-493; Manuel Fröhlich, Klaus Hüfner, Alfredo Märker, Reform des UN-Sicherheitsrats. Modelle Kriterien und Kennziffern, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hg.), Blaue Reihe, Nr. 94, Berlin 2005.

der 1990er Jahre eine zentrale Rolle gespielt: zunächst als moderate Stimme für eine Reform, die die genuinen Ziele der Vereinten Nationen in den Mittelpunkt rückt, im Laufe der 1990er Jahre und vor allem unter Rot-Grün aber immer stärker als Polarisierer. Statt auch in der heiklen Frage der Reform des UN-Sicherheitsrats jene vermittelnde Rolle zu spielen, für die deutsche Diplomatie lange bekannt war und gerühmt wurde<sup>3</sup>, setzte sich zuletzt eine Eigennutz maximierende Prestigepolitik durch. Im Spätsommer 2005 war diese Strategie jedoch gescheitert.

### *Erstklassige Verantwortung?*

Der Wechsel im Bundeskanzleramt schien eine außenpolitische Kehrtwende zu markieren, betrat mit Angela Merkel doch eine Novizin die Bühne, die sich ganz in die außenpolitische Tradition Helmut Kohls, eines heftigen Kritikers der rot-grünen UN-Ambitionen,<sup>4</sup> zu stellen schien. An der Grundorientierung deutscher UN-Politik hat sich bislang allerdings wenig geändert. Zwar wird das Projekt Sicherheitsratssitz nunmehr

---

3 Instrukтив sind in diesem Zusammenhang die Einschätzungen der beiden früheren deutschen UN-Botschafter Hans Arnold und Hans-Otto Bräutigam. Arnold urteilt über die Zeit der deutschen UN-Mitgliedschaft bis 1990 wie folgt: Die Bundesrepublik habe in dieser Zeit "zwar immer aktiv und gelegentlich auch prominent" in den Vereinten Nationen mitgearbeitet, doch "auf eine Machtausübung unter dem Vorzeichen der UNO verzichtet" und statt dessen eine "Kultur der Zurückhaltung" gepflegt (Hans Arnold, Deutschlands Rolle in der UNO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B42 (13. Oktober 1995), S. 27-35, hier S. 30). Genau diese "ein bisschen altruistisch(e)" Haltung (so Bräutigam), die die Akzente "auf die eigentliche Arbeit der Vereinten Nationen" legte statt die Mitgliedschaft unter "politischen Einflussgesichtspunkten" zu definieren, habe der Bundesrepublik über Zeit ihr enormes Ansehen beschert (zit. nach Andreae, Reform in der Warteschleife, S. 131).

4 Kohl selbst brachte am 19. Januar 1992 in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung seine Auffassung zur Frage einer deutschen Vertretung im Sicherheitsrat in knappen Worten auf den Punkt: „Ich will es nicht“ (Interview mit Helmut Kohl in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 19.1.1992). Einige Jahre später erklärte er: „Ich glaube nicht daran, dass es in absehbarer Zeit Fortschritte in dieser Frage [eines ständigen deutschen Sitzes im UN-Sicherheitsrat, GH/UR] geben wird. Die werden nur eintreten, wenn die Amerikaner uns dabei energisch unterstützen. Sie denken aber zur Zeit nicht daran. Herr Fischer wird noch viele Außenminister umarmen, und sie werden viele Bruderküsse miteinander wechseln. Doch passieren wird gar nichts“ (Kohl warnt vor Türkei-Verhandlungen: „Unfair und unehrlich“. Interview mit Helmut Kohl, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.12.2004, verfügbar unter <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~EAFB7EA69D5BD4FC29B9B1E2618BA4109~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [15.12.2004]).

weitaus geschickter verpackt.<sup>5</sup> Der Inhalt ist jedoch weitgehend gleich geblieben. In der Koalitionsvereinbarung von 2005 wurde die alte Linie fortgeschrieben, dass Deutschland zwar "in der Perspektive (...) weiterhin einen ständigen Sitz für die EU" anstrebe, zwischenzeitlich aber erst mal „bereit“ bleibe, „auch mit der Übernahme eines ständigen Sicherheitsratsssitzes mehr Verantwortung zu übernehmen“.<sup>6</sup> Diese Linie wurde von Merkel gegen heftige innerparteiliche Widerstände sogar zu einem Bestandteil des außenpolitischen Leitantrags der CDU im vergangenen Herbst.<sup>7</sup> Skeptiker sahen sich daher auch in ihrer Einschätzung bestätigt, dass eine Parteitagsrede Merkels aus dem Jahr 2004 eher ihre UN-Überzeugungen spiegelte. In einem fulminanten Plädoyer hatte sie sich damals gegen die Übernahme "zweitklassiger Verantwortung" ausgesprochen und

---

5 Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Steinmeier als erster Außenminister seit Hans-Dietrich Genscher in seiner ersten Ansprache vor der UN-Generalversammlung im Herbst 2006 auf die Wiederholung der gängigen Formulierungen zur deutschen Forderung nach einem ständigen Sitz verzichtet und das Thema Erweiterung des Sicherheitsrats völlig ausgespart hatte. Statt dessen warb er für „eine Politik der Zusammenarbeit und des Dialoges“ und wollte „die Handlungsfähigkeit“ der Vereinten Nationen in den Mittelpunkt gerückt und viel stärker „die Reform der Vereinten Nationen“ in einem breiteren Sinne thematisiert sehen als lediglich die eng auf den Sicherheitsrat fokussierte Problematik der Erweiterung (Frank-Walter Steinmeier, Rede von Bundesaußenminister Steinmeier vor der 61. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 22.09.2006, New York.  
<http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060922-NY-VN-GV-d.html> (23.9.2006).

6 Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, hier S. 136.

7 Vgl. hierzu Wulf Schmiese, UN-Reform: Merkel will Kurswechsel, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 05.11.2006; nach Schmieses Recherchen strebte Merkel im Vorfeld des CDU-Parteitages Ende November 2006 in Dresden "einen außenpolitischen Kurswechsel" ihrer Partei in der UN-Reform Politik zugunsten eines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat anstrebe. Schmiese zitiert mehrere namentlich genannte hochrangige CDU-Politiker, die Merkel u.a. vorhielten wie Schröder "den Weg der europäischen Einigung" zu verlassen. Die öffentlich zu Protokoll gegebene Zuversicht des CDU-Europaabgeordneten Elmar Brok, dass der Parteitag Merkel nicht folgen werde, bewahrheitete sich allerdings nicht: Die von Merkel gewünschte Version des Leitantrages wurde ohne Änderungen angenommen. Mehr noch, die EU-freundlichen Stimmen unter den Parteitagsdelegierten wagten noch nicht einmal jene Änderungsanträge zu stellen, die u.a. Brok indirekt angekündigt hatten. Vgl. hierzu den Antrag des Bundesvorstandes, die sogenannte "Antragsbroschüre" mit allen Anträgen sowie den Beschluss des Parteitages unter  
[http://www.dresden2006.cdu.de/download/061023\\_beschluss\\_buvo\\_deutschlands\\_verantwortung\\_welt.pdf](http://www.dresden2006.cdu.de/download/061023_beschluss_buvo_deutschlands_verantwortung_welt.pdf), [http://www.dresden2006.cdu.de/download/antragsbr\\_7.pdf](http://www.dresden2006.cdu.de/download/antragsbr_7.pdf) sowie [http://www.dresden2006.cdu.de/download/Beschluss\\_A\\_End.pdf](http://www.dresden2006.cdu.de/download/Beschluss_A_End.pdf) [3.9.2007]

ohne Umschweife einen ständigen Sitz mit *allen* Rechten und Pflichten gefordert.<sup>8</sup> Nicht zu übersehen ist allerdings auch, dass sich Merkel seit ihrer Wahl zur Bundeskanzlerin nirgends dezidiert festgelegt hat. Lange Zeit erschien es sogar besonders auffällig, wie sehr sie das Thema ständiger Sitz selbst bei nahe liegenden Gelegenheiten mied.<sup>9</sup>

Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Heftes war noch nicht abzusehen, wie sich die deutsche Bundeskanzlerin in ihrer ersten Rede vor der UN-Generalversammlung am 25. September positionieren würde. Anzunehmen war, dass sie der Klimapolitik besondere Aufmerksamkeit widmen und das Thema UN-Reform lediglich in allgemeiner Form streifen würde. Nicht auszuschließen war aber auch eine weitergehende Reforminitiative, hatte sie doch während ihres Besuchs in China und Japan im August solche Signale ausgesandt.<sup>10</sup> Die Notwendigkeit einer umfassenden Reform des Sicherheitsrats ist

---

8 Die vollständige Passage der Parteitage Rede Merkels lautet wie folgt: "Es ist aber im deutschen Interesse, einen vollwertigen Sitz in der UN zu bekommen. Es ist nicht im deutschen Interesse, einen zweitklassigen Sitz im Sicherheitsrat zu haben. Deutschlands Chancen nutzen, heißt: Wenn wir einen erstklassigen Sitz im UN-Sicherheitsrat fordern, dann zieht das natürlich auch erstklassige Verantwortung nach sich; ein zweitklassiger Sitz würde eine zweitklassige Verantwortung bedeuten. Wir müssen uns entscheiden, was wir wollen, mit allen Folgen, die eine solche Entscheidung hat. Wenn Sie mich persönlich fragen, sage ich Ihnen ganz klar: Ich will, dass unser Land seine Chancen nutzt. Das bedeutet eine erstklassige Verantwortung. Wenn wir dazu nicht in der Lage sind oder wenn wir dazu nicht bereit sind – darüber müssen wir Rechenschaft ablegen – oder wenn andere uns diese Möglichkeiten nicht einräumen, haben wir im UN-Sicherheitsrat nichts verloren, dann kämpfen wir lieber für einen weiteren Sitz der Europäischen Union im UN-Sicherheitsrat. Das ist redlicher. Zweitklassige Verantwortung für einen Showeffekt halte ich für falsch." Rede von Angela Merkel vor dem Parteitag der CDU am 6.12.2004 in Düsseldorf, verfügbar unter [www.beatrix-philipp-mdb.de/Archiv/PDF-files-partag/rede\\_merkel\\_kor-version-061204-2.pdf](http://www.beatrix-philipp-mdb.de/Archiv/PDF-files-partag/rede_merkel_kor-version-061204-2.pdf) [3.9.2007]. Nicht ganz so dezidiert, aber im selben Vokabular äußerte sich Merkel auf der Münchener Sicherheitspolitikkonferenz im Februar 2005, vgl. <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?id=145&sprache=en> [3.9.2007].

9 Vgl. etwa die Passagen zu den Vereinten Nationen in einer Rede von Bundeskanzlerin Merkel vom Februar 2006 (Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich des Empfangs für das Diplomatische Corps am 1.2.2006, verfügbar unter [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2006/02/2006-02-01-rede-von-bundeskanzlerin-merkel-anlaesslich-des-empfangs-fuer-das-diplomatische-corps-am-1-feb.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/02/2006-02-01-rede-von-bundeskanzlerin-merkel-anlaesslich-des-empfangs-fuer-das-diplomatische-corps-am-1-feb.html) (20.8.2006)).

10 Bereits während ihres China-Aufenthalts wurde Merkel mit der Aussage zitiert, dass man sich über die Reform des UN-Sicherheitsrats „wieder Gedanken machen“ müsse ([http://www.finanzen.net/news/news\\_detail.asp?NewsNr=577919](http://www.finanzen.net/news/news_detail.asp?NewsNr=577919) (3.9.2007)). Auf der Homepage des Bundeskanzleramts wurden ihre anschließenden Gespräche mit dem japanischen Premierminister dahingehend zusammengefasst, dass nach Auffassung Deutschlands und Japans das Veto-Recht „nicht mehr zeitgemäß“ sei und, nachdem der G4-

augenfällig. Sie wird von den aufstrebenden Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, vermehrt aber auch in de USA immer lauter eingeklagt.<sup>11</sup> Das Dilemma der deutschen Außenpolitik ist, dass es mit jedem Jahr schwieriger wird, den Anspruch auf einen dritten ständigen Sitz für ein Mitglied der Europäischen Union als legitim darzustellen. Mehr noch: in dem Maße, in dem Deutschland darauf insistiert, macht es sich selbst zur Zielscheibe der zunehmenden (vor kurzem auch in dieser Zeitschrift vorgetragenen) Kritik, die "dem Westen" vorhält, seine Dominanz in den wichtigsten internationalen Institutionen perpetuieren zu wollen.<sup>12</sup>

Das spannende politische Problem, das sich vor diesem Hintergrund stellt, lässt sich in zweifacher Form zuspitzen. In einer generalisierten Variante lautet es in etwa wie folgt: Wie lange kann die deutsche Außenpolitik einen zunehmend als illegitim wahrgenommenen (oder doch zumindest als weit weniger legitim als bei Konkurrenten aus Asien, Afrika oder Lateinamerika angesehenen) globalen machtpolitischen Anspruch aufrechterhalten, ohne erhebliche Abstriche am Image einer um Vermittlung und fairen globalen Austausch bemühten "Zivilmacht" in Kauf nehmen zu müssen?<sup>13</sup> Und

---

Vorschlag vom Sommer 2005 „vorerst gescheitert“ sei, Japan und Deutschland gemeinsam darüber nachdenken wollten, „wie es mit der notwendigen Reform weitergehen kann.“ ([http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5292/Content/DE/Artikel/2007/08/2007-08-29-dritter-tag-bundeskanzlerin-in-japan.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5292/Content/DE/Artikel/2007/08/2007-08-29-dritter-tag-bundeskanzlerin-in-japan.html) (3.9.2007)).

11 Daniel W. Drezner, *The New New World Order*, in: *Foreign Affairs*, 3-4/2007, S. 34-46, verfügbar unter <http://www.foreignaffairs.org/20070301faessay86203/daniel-w-drezner/the-new-new-world-order.html> (20.3.2007); Kishore Mahbubani, *Der Westen als Nadelöhr*, in: *Internationale Politik*, 62. Jg., Nr. 7-8 (2007), 54-64.

12 In immer stärkerem Maße richtet sich die Kritik dabei gegen die Staaten der Europäischen Union deren „starre Ablehnungshaltung“ als „eine der Hauptursachen dafür“ angesehen wird, „dass der Westen ein so bedenkliches Nadelöhr für die Anpassung der Weltordnung an neue geopolitische und ökonomische Tatsachen geworden ist“ (Mahbubani, *Der Westen als Nadelöhr*, hier S. 56).

13 Das Bild der "Zivilmacht" prägt nach wie vor das Selbstbild der deutschen Außenpolitik (vgl. Hanns W. Maull, *Die prekäre Kontinuität, Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck*, in: Manfred G. Schmidt, Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2006, verfügbar unter [http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/maull/pubs/prek\\_kont.pdf](http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/maull/pubs/prek_kont.pdf) (6.3.2007)). Wenn es stimmte, müssten die Unterschiede (etwa) zu Frankreich und Großbritannien nach wie vor markant sein, denn diesen beiden europäischen Partnern wird das Gütesiegel der Zivilmacht von seinen Erfindern gerade *nicht* ausgestellt. Diese Differenz, die früher tatsächlich real war, ist aber nicht mehr erkennbar. Mehr noch, in mancherlei Hinsicht entpuppen sich die Deutschen im Vergleich zu Franzosen

personalisiert: wie lange kann das Image von Bundeskanzlerin Merkel als "ehrlicher Maklerin"<sup>14</sup> vom Makel engstirniger nationaler Interessenmaximierung frei gehalten werden, wenn unter ihrer richtlinienkompetenten außenpolitischen Führung dem Trend der machtpolitischen Resozialisierung deutscher Außenpolitik<sup>15</sup> durch eine Fortsetzung Schröder'scher Prestigepolitik Vorschub geleistet wird?

Gewiss, dies sind Zuspitzungen. Sie haben aber schon deshalb einen wahren Kern, weil die Widersprüche deutscher Außenpolitik unübersehbar sind. Sie zeigen sich etwa darin,

---

oder Briten als machtpolitisch versierter (wobei "Machtpolitik" hier als Gegenbegriff zu zivilmächtigem Handeln gilt). Wie die jüngsten Umfragen von "Transatlantic Trends" zeigten, neigen die Deutschen unter bestimmten Bedingungen sogar mehr zum Rückzug aus multilateralen Verpflichtungen, einem vermeintlichen Wesenszug von Zivilmächten, als Frankreich und Großbritannien (vgl. Transatlantic Trends 2007, Datenanhang, S. 27, 32, verfügbar unter [http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/Toplines5302TTSGBPGERMANY\\_v1.pdf](http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/Toplines5302TTSGBPGERMANY_v1.pdf) (8.9.2007)). Auch in den Vereinten Nationen selbst stechen die Deutschen mittlerweile als machtpolitisch versierte Spieler selbst die Briten und Franzosen aus. Ilyana Kuziemko und Eric Werker haben beispielsweise herausgefunden, dass sich nur bei zwei Staaten, den USA und Deutschland, die Entwicklungshilfe für jene Staaten signifikant erhöhte, die in den UN-Sicherheitsrat gewählt wurden (vgl. Ilyana Kuziemko, Eric Werker, How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations, in: Journal of Political Economy, Vol. 114, No. 5 (2006), 905-930). In einer früheren Entwurfsfassung des Papiers vom September 2004 (dort S. 17), in der neben den USA auch Deutschland einbezogen war, fanden sie für Deutschland ähnliche Muster: "The striking finding is that no other country except Germany exhibits results similar to those of the US and the UN. Though we do not show the results here, when the other regressions from Table 2 are replicated using German aid data, the coefficients are remarkably similar, suggesting that Germany attempts to purchase influence on the Security Council. A country serving during an important year of 553 articles would see a doubling of their aid from Germany, a bonus worth an average of \$16 million."

14 Vgl. u.a. die Presseschau "Ausland feiert Merkel als neuen Star", Spiegel Online, 17.12.2005, verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,390927,00.html> (17.12.2005); Josef Joffe, Von Merkel umgarnt, in: Die Zeit, Nr. 16 (12.4.2007), S.1; Josef Joffe, Call Her Angie von Bismarck, in: Washington Post, 5 August 2007, S. B4 (verfügbar unter <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/02/AR2007080201768.html> (28.8.2007); zur "erstaunlichen" außenpolitisch ausgesprochen versierten "Instinktpolitikerin" Merkel vgl. Gabor Steingart, Staunen – dreimal, in: Spiegel Online, 1.5.2007, verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-480435,00.html> (1.5.2007).

15 Vgl. Gunther Hellmann, Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus, in: WeltTrends 42 (2004), S. 79-88; Gunther Hellmann, „...um diesen deutschen Weg zu Ende gehen zu können.“ Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden 2007, S. 453-479.

dass der Sonntagsrhetorik eines "einigen Europa" im diplomatischen Alltag der Vereinten Nationen bestenfalls "aufgeklärte Interessenspolitik" (Mützelburg) folgt, die alles unterlässt, was eine *konkrete* außenpolitische Gemeinsamkeit der EU ermöglichen könnte. Wenn es aber richtig ist, was Angela Merkel anlässlich des 50. Jahrestages der Römischen Verträge zur Notwendigkeit gemeinsamen europäischen Handelns sagte ("Nicht allein handeln, sondern gemeinsam in einem einigen Europa"<sup>16</sup>), dann wird das Festhalten am Anspruch auf einen ständigen Sitz immer unhaltbarer.

### *Wachsender Druck auf Deutschland*

Drei Gründe sprechen dafür, dass der Druck auf Deutschland zunehmen wird und daher auch der Anreiz steigen könnte, eine Kurskorrektur vorzunehmen. Erstens ist die vormals beträchtliche Unterstützung für Deutschlands Anspruch in den vergangenen zwei Jahren deutlich zurückgegangen. Von den 151 UN-Mitgliedstaaten, deren Position zur Reform des Sicherheitsrates dokumentiert ist, befürworten 86 zusätzliche ständige und/oder nichtständige Sitze. Von diesen 86 unterstützen allerdings nur 32 einen Sitz für Deutschland (oder die anderen sogenannten "G4 Staaten" Brasilien, Indien und Japan, mit denen sich Deutschland zusammengeschlossen hat). Die anderen setzen sich vor allem für mehr Entwicklungsländer ein. Dreizehn Staaten lehnen neue ständige Mitglieder explizit ab – darunter vor allem die Länder, die durch eine Aufwertung der G4-Staaten selbst Statuseinbußen hinnehmen müssten.<sup>17</sup> 52 Staaten äußern sich nicht oder spezifizieren ihre Präferenzen nicht näher. Insgesamt bedeutet dies für die G4, dass der Gruppe ihrer 32 eindeutigen Unterstützer 119 Staaten gegenüberstehen, die entweder andere Vorschläge präferieren oder eine Erweiterung um neue ständige Mitglieder grundsätzlich ablehnen.<sup>18</sup>

---

16 Angela Merkel, Rede der Bundeskanzlerin beim Festakt zur Feier des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der "Römischen Verträge" am 25.3.2007, verfügbar unter [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2007/03/2007-03-25-rede-bk-berliner-erklaerung.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2007/03/2007-03-25-rede-bk-berliner-erklaerung.html) [27.3.2007].

17 Die dreizehn Staaten, die eine Erweiterung um neue ständige Mitglieder explizit ablehnen sind Argentinien, Kolumbien, Italien, Kanada, Liechtenstein Malta, Mexiko, Niederlande, Pakistan, Süd-Korea, Schweiz, Spanien, und die Türkei.

18 Vgl. hierzu die detaillierte Auswertung und Dokumentation in Hellmann, Gunther / Roos, Ulrich 2007: Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat: Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs, INEF Report 92, Duisburg.

Zweitens stellt sich Deutschlands Situation auch innerhalb der EU weit weniger positiv dar als dies vom Auswärtigen Amt suggeriert wird.<sup>19</sup> Von den 15 Mitgliedsstaaten der EU, die sich geäußert haben,<sup>20</sup> traten (außer Deutschland) lediglich noch fünf explizit als Ko-Sponsoren des G4-Resolutionsentwurfs auf: die Tschechische Republik, Finnland, Frankreich, Portugal und Griechenland. Hinzu kommt die Slowakei, die sowohl den deutschen wie auch den japanischen Anspruch unterstützt, aber nicht als Ko-Sponsor auftritt. Der überschaubaren Gruppe von Anhängern steht jedoch mit den Niederlanden, Spanien, Malta, Schweden, Zypern und Italien eine sogar leicht größere Gruppe von offenen Widersachern Deutschlands gegenüber. Die dritte Gruppe umfasst alle jene Länder, die sich keinem der beiden Lager eindeutig zuordnen lassen. Sie stellt mit 15 Staaten die große Mehrheit. Großbritannien steht der deutschen Position noch am nächsten, was genau wie im Falle der Unterstützung Frankreichs schon deshalb kaum verwundern kann, weil die Erweiterung des Rates um einen ständigen deutschen Sitz den eigenen Anspruch zementieren würde. Polen, Lettland, Belgien und Dänemark gehörten 2005 noch zu den Ko-Sponsoren des G4-Vorschlags. Zuletzt verzichteten sie jedoch darauf, ihre Unterstützung erneut zu Protokoll zu geben. Eine Gruppe von immerhin neun EU-Partnern hat sich im Verlauf der letzten zwei bis drei Jahre entweder gar nicht

---

19 Analysiert man die Positionen der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, dann ergibt sich ein weit differenzierteres Bild als jenes, das die offizielle deutsche Außenpolitik vermittelt. So heißt es etwa, dass Deutschland „seit dem Beginn der Reformdiskussion von anderen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen immer wieder als natürlicher Kandidat für einen ständigen Sitz genannt“ werde (Auswärtiges Amt, Warum will Deutschland einen ständigen Sitz?

<http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/VereinteNationen/ReformVN/ReformSR-Fragen.html#t3> (3.9.2007)). Der ehemalige deutsche UN-Botschafter Pleuger meinte sogar, dass Deutschland „im Mai und Juni vergangenen Jahres [2005, GH/UR] 145 bis 155 Stimmen“ für seinen Anspruch auf einen ständigen Sitz erlangt hätte, falls es zu einer Abstimmung in der Generalversammlung gekommen wäre (Nicolas Richter, „Die Entwaffnung der Hisbollah ist Selbstmord“. Gunter Pleuger über Blauhelme im Nahen Osten, das Scheitern der UN-Reform und den iranischen Atomkonflikt. SZ-Interview mit dem früheren Botschafter bei den Vereinten Nationen, in: Süddeutsche Zeitung, 12.8.2006.

20 Es handelt sich hierbei um Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Lettland, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Schweden, Tschechische Republik und Zypern (vgl. General Assembly Sixtyfirst session, 72nd, 73rd, 74th and 75th plenary meetings held on Monday, 11 December and Tuesday, 12 December 2006, UN-Doc. A/61/PV.72, A/61/PV.73, A/61/PV.74 und A/61/PV.75, verfügbar unter: <http://documents.un.org/> [27.5.2007]).

zur Reformfrage geäußert (Irland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Ungarn, Estland) oder aber keine erkennbare Position bezogen (Bulgarien, Rumänien und Slowenien). Nicht minder wichtig ist, dass sich sowohl in der Kommission, wie auch im Europäischen Parlament praktisch nur kritische Stimmen zur deutschen Forderung finden.<sup>21</sup>

Drittens sind im ungleichen G4-Zweckbündnis allseitige Absetzbewegungen unübersehbar. Die japanische Regierung hat bereits im Juli 2006 eine Kehrtwende vollzogen und eine Kampagne zur Reduzierung des eigenen sowie zur Erhöhung des chinesischen Anteils am UN-Haushalt begonnen. Noch bedeutsamer ist, dass sie die bislang vergleichsweise kulantesten Bedingungen für einen Beitragsrabatt für Entwicklungsländer zu deren Lasten verändert sehen möchte.<sup>22</sup> Auch Brasilien und Indien haben den engen Schulterschluss der G4 gelockert und sich mit Südafrika im Rahmen des 2003 begründeten "India Brazil South Africa Dialogue Forum" (IBSA) zusammengetan, um der Forderung einer machtvolleren kollektiven Repräsentation der Entwicklungsländer Nachdruck zu verleihen.<sup>23</sup> Hier ist von besonderem Interesse, dass

---

21 European Commission, The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2003) 526 final, 10 September 2003, verfügbar unter [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/un/docs/com03\\_526en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/un/docs/com03_526en.pdf) [21.8.2006]; Interview mit Javier Solana in der WELT vom 24.3.2003, verfügbar unter <http://www.welt.de/data/2003/03/24/56866.html> [20.8.2006]; Report on the relations between the European Union and the United Nations (2003/2049(INI)), Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, Rapporteur: Armin Laschet, verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0480+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=6&NAV=S&LSTDOC=Y> [20.8.2006].

22 Vgl. Submission of Japan's Second Proposal on the Methodology for the UN Scale of Assessments for the Next Three Year Term, 8 November 2006. <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2006/11/1108.html> (7.12.2006). Japan konnte zwischenzeitlich erste Erfolge seiner Kampagne zur Senkung der eigenen Beitragslast verbuchen. Der japanische Beitragssatz wurde von 19,47 Prozent (2004-2006) auf 16,24 Prozent für den Zeitraum 2007-2009 doch einigermaßen drastisch reduziert (vgl. Klaus Hüfner, Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2004 bis 2007, in: Vereinte Nationen, 55 (3), S. 110-117.

23 Sarah-Lea John de Sousa, India, Brazil, South Africa (IBSA) – New Inter-regional Multilateralism in the South? Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Peace and Security and Human Rights Backgrounder Nr. 7, April (2007), verfügbar unter [www.fride.org/eng/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1495](http://www.fride.org/eng/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1495) [30.8.2007].

sich zwar zuletzt noch immer knapp 2/3 der zu diesem Thema das Wort ergreifenden UN-Mitgliedstaaten für zusätzliche ständige Sitze ausgesprochen haben (46 von 73), jedoch nur ein knappes Viertel explizit den G4-Entwurf unterstützt (18 von 73). Diese Differenz erklärt sich vor allem dadurch, dass viele Mitglieder der "Blockfreien" zwar die Kandidaturen Indiens, Brasiliens und afrikanischer Staaten unterstützen, jedoch Vorbehalte gegen Japan und Deutschland hegen.

Ein eher positiver Anreiz für eine grundlegende Kurskorrektur, ergibt sich schließlich daraus, dass die Frage eines ständigen deutschen Sitzes nichts ist, was in der deutschen Öffentlichkeit große Leidenschaften weckt. Mehrere Umfragen lassen sich in diesem Zusammenhang anführen. Erstens schätzen die Deutschen den Einfluss Deutschlands in der Welt recht nüchtern ein. Nur etwa ein Drittel der Befürworter wie auch der Kritiker deutscher Außenpolitik glauben, dass Deutschland eine „wichtige Rolle“ spielt.<sup>24</sup> Eine Mehrheit geht zudem davon aus, dass sich die deutsche Position in den letzten Jahren eher verschlechtert hat.<sup>25</sup> Drittens lehnen die Deutschen immer stärker eine „aktive Außenpolitik“ ab, die notgedrungen mit einem ständigen Sitz einhergehen würde. Auf die Frage, wie sich Deutschland in der internationalen Politik verhalten solle, spricht sich nur ein Drittel für eine aktive Außenpolitik aus; 43 Prozent sind der Auffassung, dass sich Deutschland „eher auf die Bewältigung der eigenen Probleme konzentrieren und sich aus Problemen, Krisen und Konflikten anderer möglichst heraushalten“ sollte.<sup>26</sup> Viertens ist die große Mehrheit (68%), die sich feststellen lässt, wenn direkt nach der Befürwortung eines ständigen nationalen Sitzes für Deutschland gefragt wird, dadurch zu relativieren, dass ähnliche Mehrheiten einen ständigen Sitz für die EU unterstützen (64%).<sup>27</sup> Kurzum:

---

24 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach, IfD-Umfrage Nr. 7070 (Mai 2005).

25 Vgl. ebd.

26 Thomas Bulmahn, Bevölkerungsumfrage 2005. Repräsentative Befragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland (Ergebnisbericht), Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg, hier S. 8, verfügbar unter [http://www.sowi.bundeswehr.de/portal/PA\\_1\\_1\\_0\\_LT/PortalFiles/02DB04000000001/W26GW8E5448INFODE/Ergebnisbericht+SOWI-Bev%C3%B6lkerungsbefragung+2005.pdf?yw\\_repository=youatweb](http://www.sowi.bundeswehr.de/portal/PA_1_1_0_LT/PortalFiles/02DB04000000001/W26GW8E5448INFODE/Ergebnisbericht+SOWI-Bev%C3%B6lkerungsbefragung+2005.pdf?yw_repository=youatweb) (15.3.2006).

27 Vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 5070, 5082 und 7070 (Halbgruppe A) sowie Transatlantic Trends, Umfragedaten 2005, S. 13, verfügbar unter <http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/TTToplineData2005de.pdf> (23.2.2006).

die Unterstützung für einen nationalen Sitz ist ausgesprochen seicht und die Bereitschaft, bei entsprechender politischer Führung einen europäisch ausgerichteten Sitz zu unterstützen, mindestens genauso stark ausgeprägt.

### *Günstige Rahmenbedingungen für einen Kurswechsel*

Die nahe liegende Schlussfolgerung ist, dass die Rahmenbedingungen für einen pro-europäischen Kurswechsel der deutschen UN-Politik günstig sind. Dies wird umso deutlicher, je mehr man sich vergegenwärtigt, wie wichtig Deutschland, Italien und die EU für echte Fortschritte im Reformprozess sind und wie aussichtslos die Hoffnung ist, einen nationalen ständigen Sitz für Deutschland zu erringen. Ersteres ergibt sich aus der Positionierung Deutschlands und Italiens an der wichtigen Konfliktlinie zwischen jenen Staaten, die ständige Sitze einfordern, und jenen, die diese verhindern wollen. Dazu gehört ferner das Gewicht der EU in den Vereinten Nationen. Addiert man die Beiträge aller EU-Staaten, so kommen sie für beinahe 40% des jährlichen UN-Haushalts und der UN-Friedensmissionen sowie fast 50% der Beiträge zu den sonstigen UN-Programmen auf. In der Generalversammlung verfügen sie über 27 der 192 Stimmen.<sup>28</sup> Stellt man ferner in Rechnung, dass der Einfluss der EU auf viele osteuropäische Nicht-EU-Mitglieder sowie Staaten Lateinamerikas beträchtlich ist (Insider kalkulieren hier mit einer EU Hausmacht in der UN-Generalversammlung von 50-55 Stimmen<sup>29</sup>), so wird schnell deutlich wie bedeutsam die Rolle der EU für jegliche Entscheidungsfindung ist.

Wie aussichtslos die Hoffnung auf einen ständigen deutschen Sitz ist, wird augenscheinlich, wenn man sich nochmals die machtpolitische Grundkonstellation der Sicherheitsratsreform vergegenwärtigt. Alle Anwärterstaaten übersehen nämlich geflissentlich, wie sehr sie zum Spielball der ständigen Mitglieder geworden sind. 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

---

<sup>28</sup> Vgl. Hüfner, Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2004 bis 2007.

<sup>29</sup> Gunter Pleuger, Die Europäische Union als Macht und Makler in den Vereinten Nationen, Redebeitrag auf einer Veranstaltung der DGVN in Berlin (2006).  
[http://www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/DOKUMENTE/Einladungen\\_Programme\\_Berichte/2006/Pleuger\\_EU-UN\\_Redig.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Einladungen_Programme_Berichte/2006/Pleuger_EU-UN_Redig.pdf) (12.4.2007).

laufen, wird den Sicherheitsratsaspiranten womöglich nur vorgetäuscht, es gäbe tatsächlich 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. Da die eherne internationale Politik jedoch hinreichend viele Staaten mit einem Mindestgeschick in der Disziplin kurzfristiger Bündnispolitik ausgestattet hat, heben sich die Vorteile erfolgreicher Koalitionspolitik 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. Das ist derzeit aber gar nicht nötig, weil sich die "P5" gewiss sein können, dass die aussichtsreicheren Konkurrenten und ihre weniger aussichtsreichen Widersacher einander genügend Steine in den Weg legen. Sie können sich zurücklehnen und ganz allgemein Reform predigen oder sogar dem einen oder anderen Kandidaten explizit Unterstützung zusichern, denn sie können sich ziemlich sicher 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 Treitmühle nationaler Prestigemaximierung aussteigen, sich untereinander zusammenschließen und den Anachronismus der derzeitigen Machtverteilung im globalen Maßstab *kollektiv anprangern*. Dies würde u.a. bedeuten, nicht nur das Privileg des Vetos, sondern auch den Status *ständiger* Mitgliedschaft *zumindest prinzipiell zu delegitimieren*. Eine sogenannte "semi-permanente" Mitgliedschaft, die im Kern die Aufhebung des Wiederwahlverbots beinhaltet und seit längerem in der Diskussion ist, könnte hier den Ausweg weisen.<sup>30</sup> In diese Richtung entwickelte sich im letzten Halbjahr tendenziell auch die Diskussion in der zuständigen UN-Arbeitsgruppe.<sup>31</sup> Allerdings insistieren nach wie vor gewichtige Staaten Asiens,

---

30 Fassbender, *All Illusions Shattered?*, hier besonders S. 206-210.

31 Einmal im Jahr legt die zuständige UN-Arbeitsgruppe (Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council) der Generalversammlung einen Bericht über den Stand des Reformprozesses vor. In diesem Jahr wurde tage- und nächtelang um einen Formelkompromiss gerungen. Die Mitgliedsstaaten einigten sich am 14. September auf folgende Überarbeitung des §21 Abs. D des Berichts: (The General Assembly)...“(d)ecides

Afrikas und Lateinamerikas auf der vorbehaltlosen Einrichtung ständiger Sitze.<sup>32</sup> Wenn es allerdings richtig ist, dass dieses Verlangen aussichtslos ist, sollten sich früher oder später Vorreiter finden, die Auswege skizzieren und dabei z.B. die semi-permanente Mitgliedschaft in den Mittelpunkt rücken. Im vergangenen halben Jahr hat sich der deutsche UN-Botschafter, Thomas Matussek, durchaus in diesem Sinne engagiert.<sup>33</sup> Von Kritikern des deutschen Anspruchs wird die deutsche Zustimmung zum jüngsten "intermediary approach" aber als ziemlich durchsichtiges Manöver abgetan, soviel wie möglich von den weg schwimmenden Fellen zu retten und Deutschland gleichsam durch

---

that the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matter related to the Security Council should be considered during the 62nd session of the General Assembly, so that further concrete results may be achieved, including through intergovernmental negotiations, building on the progress achieved so far, particularly in the 61st session, as well as the positions and proposals made by all Member States." Die ursprüngliche Version des Berichts vom 10. September 2007 ist verfügbar unter [http://www.centerforunreform.org/system/files/GA\\_RevisedDraftOEWGReportSCReform\\_10Sep07.pdf](http://www.centerforunreform.org/system/files/GA_RevisedDraftOEWGReportSCReform_10Sep07.pdf) (17.9.2007). Dabei ist vor allen die Änderung des Passus - „so that further concrete *steps* may be achieved“ - hin zur jetzigen Version - „so that further concrete *results* may be achieved“ - besonders bedeutsam. Im Zentrum der im kommenden Jahr anstehenden Verhandlungen dürfte entsprechend der "Fazilitatorenberichte" der sogenannte „intermediary approach“ stehen: „The intermediary approach entails the creation of a category of membership not currently provided for under the Charter. Within the intermediary or transitional approach, Member States may wish to consider, inter alia, creating extended seats that could be allocated for the full duration of the intermediary arrangement, up to the review; extended seats for a longer period than the existing non permanent seats with the possibility of re-election; or extended seats for a longer term than the existing non permanent seats but without the possibility of re-election. Any of these options can be combined with enlargement in the regular non-permanent category, in accordance with article 23.2 of the Charter” (vgl. Report to the President of the General Assembly on the Consultations regarding “The Question of equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other Matters related to the Security Council”, United Nations, New York 26 June 2007, verfügbar unter [http://www.centerforunreform.org/system/files/Report+Facilitators\\_26June07.pdf](http://www.centerforunreform.org/system/files/Report+Facilitators_26June07.pdf) (18.9.2007).

32 Dazu gehören unter anderem Indien, Brasilien und Südafrika, die sich jüngst als Anwärtler auf einen ständigen Sitz vehement für die Aufnahme von Verhandlungen in der kommenden Sitzungsperiode der Generalversammlung ausgesprochen haben (vgl. <http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/3514> und <http://www.reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=2556> (16.9.2007)

33 Thomas Matussek, Rede des deutschen UN-Botschafters vom 19. Juli 2007 vor der OEWG in New York. [http://www.centerforunreform.org/system/files/GERMANY\\_STATEMENT\\_19+July+2007.PDF](http://www.centerforunreform.org/system/files/GERMANY_STATEMENT_19+July+2007.PDF) (19.8.2007); Andreas Ross, Deutsche UN-Träume, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.5.2007.

die Hintertür eines vorläufig semi-permanenten Sitzes per Gewohnheitsrecht eine quasi-permanenten Sitz zu sichern.<sup>34</sup>

### *Europa gelingt gemeinsam*

Um die Aussichten auf eine erfolgreiche Reform zu verbessern und die Reputationsverluste Deutschlands einzudämmen, ist jedoch keine taktische Anpassung, sondern ein grundlegender Kurswechsel nötig. Diesen könnte die Bundesregierung beispielsweise wie folgt bewerkstelligen. Im Anschluss an das Motto ihrer EU-Präsidentschaft ("Europa gelingt gemeinsam") könnte Bundeskanzlerin Merkel eine Initiative für eine gemeinsame EU-Position entwickeln. Sie müsste dies keineswegs von vorneherein mit einem Verzicht Deutschlands auf die Option eines der Region "Westeuropa" zugewiesenen semi-permanenten Sitzes verbinden.<sup>35</sup> Mehr noch, sie könnte sogar explizit den Anspruch aufrecht erhalten, wie er sich in der jüngst vorgetragenen

---

34 Ein solche Vorgehensweise erinnert an den überlieferten Ratschlag des ehemaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher an den jungen Gunter Pleuger: „Herr Pleuger, nehmen Sie doch erst einmal was Sie kriegen können, dann verhandeln Sie über den Rest weiter“, zitiert nach Gunter Pleuger, *Die Europäische Union als Macht und Makler*, S. 5.

35 Das gegenwärtige Regionalsystem ist einer der Knackpunkte in der Neujustierung der Machtverhältnisse in den Vereinten Nationen. Es spiegelt nach wie vor die alte Ost-West-Konfrontation und nicht die u.a. vom „High-level Panel on Threats, Challenges and Change“ empfohlene kontinentale Regionalstruktur (vgl. UN-Dokument A/59/565). Dementsprechend gibt es neben Afrika, Asien und Lateinamerika eine Gruppe "Osteuropa" (inkl. Russland) sowie eine Gruppe "Westeuropäische und andere Staaten", der u.a. Australien, Neuseeland, die USA, Kanada, Israel und die Türkei zugerechnet werden. Für die Europäische Union bedeutet dies, dass sie auf im Wesentlichen auf zwei Regionalgruppen aufgeteilt ist (Zypern gehört der Asian Group an). In der osteuropäischen Gruppe stellt sie mit 9 von 21 Staaten eine sehr starke Minderheit, in der westeuropäischen Gruppe mit 16 von 28 eine schwache Mehrheit (Estland und die USA gehören formal keiner Gruppe an; die USA werden normalerweise aber der westeuropäischen Gruppe zugerechnet). In der Praxis der Besetzung der Sitze des UN-Sicherheitsrates bedeutet dies, dass der EU beträchtliches Gewicht zukommt, da sie sowohl über die osteuropäische wie auch die westeuropäische Gruppe Einfluss nehmen kann. Wenn Europa (wie vom "High-level Panel" vorgeschlagen) zu einer Gruppe zusammengefasst würde, würde dies den Einfluss der EU in den UN tendenziell schwächen, aber auch den Anreiz steigern, dem deklaratorischen Ziel einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mehr Substanz zu verleihen, weil dadurch der Zwang wachsen würde, zu gemeinsamen Entscheidungen zu gelangen. Die EU könnte zwar Europa nicht dominieren, d.h. es wäre nach wie vor ein Arrangement mit allen Nicht-EU-Staaten erforderlich, aber sie könnte kohärenter auftreten. In den UN insgesamt besteht derzeit allerdings (aus unterschiedlichen, teilweise auch machtpolitischen Interessen) kein starkes Interesse an einer Neustrukturierung des gegenwärtigen Regionalgruppensystems (vgl. Report of the Facilitators to the President of the General Assembly, United Nations, New York 19 April 2007, verfügbar unter <http://www.centerforunreform.org/system/files/Facilitators+Report.pdf> (18.9.2007)).

Linie findet, für Deutschland (zunächst für eine Übergangszeit) einen semi-permanenten Sitz anzustreben. Um eine solche Forderung für eine Mehrheit der EU-Partner akzeptabel zu machen, müsste sie diesen Anspruch allerdings in verallgemeinerungsfähige Prinzipien einbetten. Dazu zählen insbesondere zwei:

(1) Weil es innerhalb der EU keine ständigen Vorrechte gibt, können EU-Mitgliedsstaaten auch nicht voneinander fordern, solche Rechte auf Dauer zugesprochen zu bekommen (Frankreich und Großbritannien bilden hier eine Ausnahme, weil ihre Mitgliedschaften im Sicherheitsrat ihrem jeweiligen Beitritt zur EU vorausgingen). "Freie Wahlen" bzw. ein Surrogat in Form von Aushandlungsprozessen sind daher die der EU angemessene Form, um ihre Vertreter im UN-Sicherheitsrat zu bestimmen. Wenn Deutschland sich, statt eine ständige Mitgliedschaft qua UN-Charta-Änderung einzufordern, der Wahl durch seine wichtigsten Verbündeten unterwerfen würde, 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 Vereinten Nationen selbst zugute käme, sondern auch der GASP ein wichtiger Dienst erwiesen.

(2) Im Einklang mit dem unter ihrer Präsidentschaft im Juni 2007 beschlossenen EU-"Reformvertrag" könnte Frau Merkel ferner ankündigen, dass Deutschland sich an die Spitze jener Mitgliedstaaten stellt, die die GASP im Rahmen der Vereinten Nationen stärken wollen. Sie könnte ähnlich gesinnte Staaten einladen, zusammen mit Deutschland eine feierliche Selbstverpflichtung zu unterschreiben, die insbesondere zwei Punkte enthalten sollte. Erstens sollten sich die Unterzeichner verpflichten, die Umsetzung des neuen 3. Satzes von Art. 19 EUV, demzufolge die Union den Hohen Vertreter stärker in ihre Sicherheitsratspräsenz einbindet<sup>36</sup>, konsequent voranzutreiben. Zweitens sollten sie

---

36 Vgl. hierzu den "Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft" vom 23.7.2004, verfügbar unter <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/de/07/cg00/cg00001.de07.pdf> [3.9.2007], hier S. 25-26. In Art 19 soll demgemäß folgender neuer Satz eingefügt werden: "Wenn die Union einen Standpunkt zu einem Thema festgelegt hat, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen steht, beantragen die dort vertretenen Mitgliedstaaten, dass der Hohe Vertreter gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen."

sich verpflichten, dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament über ihr Abstimmungsverhalten regelmäßig Bericht zu erstatten und dabei explizit darzulegen, wie ihre Politik die Ziele der Union befördert haben. Damit wäre nicht nur ein Mechanismus der Rechenschaftslegung gegenüber jenen geschaffen, die über eine mögliche Wieder- oder eben auch Abwahl von EU-Sicherheitsratsmitgliedern zu entscheiden hätten, sondern auch eine Rückkoppelung an den europäischen Souverän erreicht.