



Frankfurter Rundschau

3. Dezember 2004, S. 8

Der Traum vom Platz an der Sonne

Warum der deutsche Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat schlecht begründet ist

Von Gunther Hellmann

Die Bundesregierung strebt nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Sie führt dafür Begründungen ins Feld, die einer kritischen Prüfung nicht standhalten. Der Autor setzt sich damit im Einzelnen auseinander und zeigt, dass das Ansinnen sogar in offenem Widerspruch zu Geist und Buchstaben des Grundgesetzes steht.

(...) Seit September 2004 liegen die Karten auf dem Tisch. Das Spiel aber hat erst begonnen - und es wird sich wohl bis in den Herbst 2005 hinziehen. Der Einsatz könnte höher kaum sein, denn es geht hier um weit mehr als die im Kanzleramt angestrebte "privilegierte Stellung" in der Welt. Auf dem Spiel steht nicht weniger als das alte Selbstverständnis der "Bonner Republik": Soll die zentrale normative Vorgabe des Grundgesetzes weiterhin als Leitlinie deutscher Außenpolitik dienen oder wird nun (nach der Vollendung der deutschen Einheit und dem Abschluss der Erweiterung von EU und Nato) auch die machtpolitische Resozialisierung Deutschlands vollendet?

Diese Frage so zuzuspitzen, heißt, die diskursiven Vorgaben zu unterlaufen, die die politische Klasse zu setzen versucht. Seit der Vereinigung sind im Auswärtigen Amt in mühsamer Kleinarbeit stetig wechselnde Argumentations- und Begründungsmuster entwickelt worden, um dem vereinten Deutschland als vermeintlich "natürlichem Kandidaten" für den UN-Sicherheitsrat das moderne Äquivalent von Kaiser Wilhelms "Platz an der Sonne" zu sichern.

Oberster Maßstab Grundgesetz

Bei genauerer Prüfung zeigt sich jedoch, dass kaum gute Gründe für dieses Ansinnen ins Feld geführt werden können. Als oberster Maßstab kann nur das Grundgesetz dienen. Der entscheidende Satz in seiner Präambel besagt, dass Deutschland "von dem Willen beseelt" sei, "als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen". Ein jedes dieser Worte verdient es, für sich gewogen zu werden. (...)

Misst man das Ansinnen der Bundesregierung an diesem Anspruch, so gibt es derzeit nicht einen einzigen guten Grund zur Rechtfertigung eines nationalen deutschen Sitzes. Mehr noch: Dieser Anspruch steht in mehrfacher Hinsicht in offenem Widerspruch zu Buchstaben und Geist der Präambel. Erstens schwächt er in zweierlei Weise die Verpflichtung, als "gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa" dem Frieden zu dienen. Zum einen hat der deutsche Vorstoß den heftigsten Widerstand Italiens (immerhin ein zumindest "gleichberechtigtes" Gründungsmitglied der ersten gemeinsamen europäischen Institutionen) heraufbeschworen. Zum anderen ist offensichtlich, dass ein deutscher Sitz den nationalen Anspruch Frankreichs und Großbritanniens auf ungleiche Repräsentation weiter verfestigt, statt ihn zu unterminieren. Wie vor diesem Hintergrund ein Argument aussehen könnte, demzufolge die Perspektiven einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union durch einen deutschen Sitz befördert würden, ist schwer vorstellbar.

Zweitens ist es wenig plausibel zu argumentieren, dass ein ständiger deutscher Sitz dem Frieden der Welt zuträglicher wäre als der Verzicht auf diesen Sitz. Neben den innereuropäischen Spaltungen sind nämlich nicht nur ähnliche Rivalitäten zwischen konkurrierenden Mächten in anderen Regionen zu erwarten, sondern auch nachteilige Auswirkungen auf die Effektivität der Vereinten Nationen. Wer suggeriert, dass ein um zehn Sitze erweiterter Sicherheitsrat zu schnelleren oder wirksameren Entscheidungen finden würde als der Rat in seiner (zugegebenermaßen höchst anachronistischen) gegenwärtigen Zusammensetzung, der beherrscht noch nicht einmal die Grundrechenarten der Politik. Hinzu kommt, dass die Realisierung der deutschen (wie auch der japanischen) Ambitionen mittelfristig eher zu einer Verringerung statt Stabilisierung oder gar Erhöhung der finanziellen Beiträge dieser Staaten führen (und insofern den Frieden mittelbar eher schwächen) würde. Ein kurzer Blick auf die (teilweise drastisch unter den deutschen und japanischen Finanztransfers liegenden) Beiträge der derzeitigen ständigen Mitglieder zeigt, dass jene, die sich ihres Status sicher sein können, eher knauserige Beiträge leisten. Zudem zeigen detaillierte Untersuchungen zum außenpolitischen Entscheidungsprozess in Bonn und Berlin, dass die deutschen Beiträge nach 1990 immer stärker unter einem instrumentellen Blickwinkel gesehen wurde.

Schwächung der UN

Vor allem der Apparat des Auswärtigen Amtes drängte (teilweise schon vor der Vereinigung) darauf, durch die Bereitstellung von Bundeswehreinheiten für UN-Einsätze die Mitwirkungsmöglichkeiten Deutschlands an vorderster Stelle zu profilieren. Insofern daher instrumentelle Überlegungen die bisherigen (im Vergleich zu den derzeitigen ständigen Mitgliedern weit überdurchschnittlichen) Beiträge von Japanern und Deutschen erklären, ist mit der Durchsetzung ihres Anspruchs mittelfristig eher mit merklichen Reduktionen (und einer entsprechenden Schwächung der UN) zu rechnen.



Deutschlands Streben nach Anerkennung hat auch seine Schattenseiten. Denn wer sich aufs glatte Eis der Weltpolitik begibt, wird nicht nur Pirouetten drehen, sondern vielleicht auch tiefe Kratzer hinterlassen. (dpa)

Prüft man also den deutschen Anspruch vor dem Hintergrund der beiden wichtigsten normativen Vorgaben des Grundgesetzes (vereintes Europa und Dienst am Frieden), ist das Ergebnis eindeutig negativ. Eine Versöhnung könnte bestenfalls dann gelingen, wenn man (a) plausibel machen könnte, dass Deutschland (trotz der friedensschädlichen Auswirkungen seines Strebens in der EU) in besonderer Weise geeignet ist, den Frieden in der Welt zu fördern; und/ oder wenn man (b) zeigen könnte, dass der Anspruch auf "Gleichberechtigung" (als internationaler wie auch national-verfassungspolitischer Geltungsanspruch) legitim ist.

Beide Argumente werden in der einen oder anderen Weise vorgetragen. Befürworter des deutschen Anspruches argumentieren beispielsweise präemptiv, dass ein neues deutsches "Wesen, an dem die Welt genesen soll, (...) nicht erkennbar" sei. Das Ansinnen der Bundesregierung sei vielmehr durch "ein schlichteres, rationaleres Kalkül" (Knut Pries in der Frankfurter Rundschau) geleitet: "Dass wir in der Gemeinschaft eine einflussreichere Rolle übernehmen, haben wir erstens verdient und ist zweitens gut für die Gemeinschaft". Um die besonderen Verdienste Deutschlands zu unterstreichen wird dann zumeist auf die hohen finanziellen und militärischen Beiträge verwiesen ("drittgrößter Beitragszahler und zweitgrößter Truppensteller").

Das wirkt auf den ersten Blick beeindruckend, und es ist zweifellos auch richtig - auch wenn der Charme dieser Zahlen deutlich an Glanz einbüßt, wenn man ihn einerseits im Lichte der oben erwähnten instrumentellen Überlegungen betrachtet und diese Zahlen andererseits angesichts der anhaltenden sozioökonomischen innerstaatlichen Probleme und drastischen Kürzungen in allen Bereichen in die Zukunft extrapoliert. Hinzu kommt, dass gerade in den letzten beiden Jahren die deutsche

Wende vom früheren "genuinen" zum nunmehr "effektiven Multilateralismus" (Joschka Fischer) einige Blessuren hat hinnehmen müssen. Denn selbst wenn man (wie die Bundesregierung und manche ihrer Befürworter) die "Achsenbildung" mit Frankreich und Russland im Irak-Krieg als besonders friedensdienlich werten mag (eine Bewertung, der nicht nur in den USA, sondern auch bei einigen europäischen Partnern Deutschlands heftig widersprochen wird), kann die nicht minder deutliche Absage des Bundeskanzlers an jegliche Form der Beteiligung an Maßnahmen der Vereinten Nationen gegen den Irak - und zwar selbst dann, wenn diese im UN-Sicherheitsrat einmütig verabschiedet worden wären - kaum als besonders friedensförderlich gewertet werden.

Auch wenn man den Anspruch auf einen ständigen Sitz in einem breiteren Sinne mit deutschen "Verdiensten" an der Weltgemeinschaft rechtfertigen will, fällt es heute eher schwerer als dies vor zehn oder gar zwanzig Jahren der Fall gewesen wäre. Bereits beim klassischen Friedensfaktor, der Entwicklungshilfe, sieht die Bilanz dürrftig aus. Mit einem Anteil von 0,245 Prozent am nationalen Bruttosozialprodukt (BSP) im Jahr 2001 war Deutschland nicht nur nach wie vor weit von der Vorgabe der UN von 0,7 Prozent entfernt. Es hatte sich auch gegenüber 1991 (0,42 Prozent) nochmals deutlich verschlechtert.

Noch dramatischer gestaltet sich der Einbruch bei den Militärausgaben, die in die "Verdienst"-Bilanzierung mit einzubeziehen schon deshalb gerechtfertigt ist, weil UN-Friedensoperationen immer wichtiger, zahlreicher und damit auch teurer werden. Deutschlands Militärausgaben befinden sich derzeit sowohl im nationalen Längsschnitt wie auch im Vergleich mit Bündnispartnern auf einem historischen Tiefststand. (...) Nun ist sicherlich in Rechnung zu stellen, dass angesichts des gänzlichen Wegfalls einer unmittelbaren militärischen Bedrohung des Territoriums Deutschlands drastische Reduzierungen mehr als gerechtfertigt waren. Die Einschnitte sind mittlerweile allerdings so tief, dass selbst einfache Operationen im Dienste der Vereinten Nationen schwierig geworden sind und zukünftig sicher noch schwieriger werden. Auch hier sind die "Verdienste" also weit weniger beeindruckend als die Regierung Glauben machen will. Dass die Deutschen daher eine "einflussreichere Rolle verdient" hätten, ist wenig überzeugend.

Könnte dieser Anspruch vielleicht noch mit dem ältesten deutschen Argument zur Rechtfertigung einer "privilegierten Rolle" gerettet werden, dem Argument der "Gleichberechtigung"? Die Schwierigkeit hier ist natürlich, dass es keinen eindeutigen und allgemein anerkannten Standard zur Messung gleicher Rechte gibt. "One state, one vote" gilt weder in föderalen Systemen noch in internationalen Organisationen als unumschränktes Ordnungsprinzip. Insofern hat es sich in der internationalen Politik (als einigermaßen gerechtfertigte Praxis) eingebürgert, Maßstäbe wie z.B. das "politische und wirtschaftliche Gewicht" eines Staates oder "geopolitische Realitäten" heranzuziehen, wenn man Staaten in unterschiedlichen Gewichtsklassen (z.B. "Großmächte") gruppiert.

Die Zahlen sprechen für sich

Diesem Verständnis gemäß zählt sich Deutschland heute ganz offensichtlich zu den derzeitigen Großmächten - auch wenn das Wort angesichts zahlreicher historischer Belastungen möglichst umgangen und bestenfalls etwas schamhaft von Deutschland als "großer Macht in Europa" (Gerhard Schröder) gesprochen wird.

Doch auch hier entpuppt sich Deutschland sehr schnell bestenfalls als Kandidat der internationalen Mittelgewichtsklasse, wenn man die Zahlen sprechen lässt. Der deutsche Anteil am BSP der Welt hatte sich von 4,3 Prozent 1991 bereits im Jahr 2001 auf 4,0 Prozent verringert. (...) Selbst bei der Größe der Bevölkerung - einem keineswegs marginalen Kriterium im Zusammenhang mit dem deutschen Argument, den Sicherheitsrat "so repräsentativ wie möglich" zu machen (Gunter Pleuger) - hat sich in diesen zwanzig Jahren trotz Vereinigung eine Verschiebung zuungunsten Deutschlands ergeben. Zur Zeit der Teilung hatte die alte Bundesrepublik 1981 noch einen Anteil von 1,37 Prozent der damaligen Weltbevölkerung. Mit der Vereinigung stieg dieser Anteil im Jahr 1991 zwar auf 1,49 Prozent an, heute ist er allerdings mit 1,34 Prozent wieder unter das Niveau von 1981 zurückgefallen. (...)

Kurzum: Das "Gewicht" Deutschlands fällt, nüchtern betrachtet, deutlich leichter aus als es die politischen Superschwergewichtsansprüche vermuten lassen. Es beeindruckt weder absolut, noch relativ, noch im Vergleich zwischen dem vereinten Deutschland und jenen Zeiten, als Deutschland noch geteilt war (und in Bonn niemand von einem ständigen Sitz auch nur träumte). Hinzu kommt, dass sich das andere Kriterium, das im Kontext des "Gleichberechtigungs"-Diskurses früher zumeist genannt wurde, das Kriterium der "Repräsentativität", mittlerweile als Bumerang erwiesen hat und deshalb kaum noch eingesetzt wird: Wenn heute bereits drei der fünf Staaten, die ständig im Sicherheitsrats sitzen, aus Europa kommen, wird die "Repräsentativität" des Gremiums kaum dadurch erhöht, dass jetzt auch noch Deutschland Platz nimmt.

Was bleibt unterm Strich an Gründen für den deutschen Anspruch? Die Antwort fällt eindeutig aus: keine guten, wohl aber ein prestigeheischendes machtpolitisches Argument: "So wie die anderen das auch machen, steht uns das auch zu" (Gerhard Schröder) - wobei "die anderen" natürlich keine Federgewichte sind, sondern mindestens in der Halbschwergewichtsklasse boxen. Richtig ist an dieser Einschätzung, dass Deutschland "geopolitisch" sicherlich schon deshalb wieder zu den gewichtigeren Spielern gehört, weil heute (im Kontrast zur Zeit vor 1990) unsere Partner mehr von unserem Wohlwollen abhängen als wir von ihrem (zumindest scheint das in Berlin so gesehen zu werden). Ob es allerdings klug ist, dies allzu offen zur Schau zu stellen, ist mehr als fraglich.

"Deutsche Wege", die als weltpolitische Gipfelstürme gebahnt wurden, haben Deutschland selten Gutes beschert. Gute Gründe müssen daher weniger diejenigen aufbringen, die vor neuen Gipfelabenteuern warnen, als jene, die meinen, sich solche Operationen risikolos leisten zu können -

und zwar selbst dann, wenn sie schwer mit dem Grundgesetz vereinbar sind, d.h. weder einem vereinten Europa nützen, noch dem Frieden dienen. (...)

Zehn Jahre nach seinem Buch "Risiko Deutschland" sitzt Joschka Fischer derzeit an einem neuen Werk, das angeblich den Titel "Die Rückkehr der Geschichte" tragen soll. Es ist nicht zu vermuten, dass Fischer mit diesem Titel speziell auf deutsche Wiedergänger (etwa Wilhelm II.) anspielen will. Die anderen großen Stichworte, die Fischer im vergangenen Jahr in die Diskussion eingespeist hat, drehen sich vielmehr um die Frage, wie die Welt (und Deutschland) auf die zentrale Herausforderung des internationalen Terrorismus reagieren sollen. Fischer schwebt hier eine "Rekonstruktion des Westens" vor, in der ein "stärkeres Europa" seiner bisherigen Politik nun auch eine "strategische Dimension" hinzufügt.

Blick nach Westen

Welchen Platz Deutschland in diesem Szenario einnehmen soll, bleibt vage, zumal eine stärker "strategische" Positionierung der EU ausdrücklich nicht mit "kerneuropäischen" Überlegungen verknüpft werden soll - die EU also eher nach einem "intergouvernementalen Kooperationsmodell" als einem (auf dem Leitbild "supranationaler Vertiefung" aufbauenden) stärker einheitlichen Akteursmodell organisiert werden soll.

Vor diesem Hintergrund gewinnt das Streben Deutschlands nach einem ständigen Sitz eine zusätzliche Brisanz. Denn wenn es gelänge, diesen Sitz zu sichern und gleichzeitig (a) die Integrationsdichte der EU tatsächlich auf jener Stufe des Verfassungskonvents verbliebe, die Fischer zufolge das "Optimum dessen ist, was man an Integration erreichen kann" und (b) die EU eine "strategische Dimension", d.h. Handlungsfähigkeit gegenüber und im Konzert mit Amerika gewänne, würde dies notgedrungen jene Staaten in eine herausgehobene Position katapultieren, die zu den stärksten gerechnet werden. Dass Deutschland trotz seiner ökonomischen Schwäche noch immer zu dieser Klasse zählt, steht außer Frage. Wie es sich in diesem Kontext in den sich verändernden Rahmen einfügen würde, ist allerdings offen. (...)

Vorsicht beim Handeln

Was ist zu tun? Fischer hat Recht, wenn er in einer "Rekonstruktion des Westens" die zentrale Herausforderung deutscher wie auch europäischer Außenpolitik sieht. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil in den geglückten Phasen deutscher Geschichte die Sonne stets im Westen aufging. Der Blick von Berlin in Richtung Westen muss jedoch nicht gleich zu den Vereinten Nationen in New York bzw. den USA wandern. Westlich von Berlin (und viel näher an ihm) liegen auch Bonn und Luxemburg.

Dass beide (trotz ihrer nicht ganz zur Größe der Großmächte emporragenden Statur) für Europa sehr "wichtig" waren, räumt Fischer zurecht ein. Sie stellen auch nach wie vor ein attraktives alternatives Leitbild im Vergleich zu jener Vorstellung dar, die "Verantwortung" nur

noch im Zusammenhang mit einem dauerhaft "privilegierten" Status denken kann. In Rortys Sinn könnten sie sogar Anlass zu jenem "Stolz" geben, der eine Voraussetzung kritischer Selbstreflexion sein kann. Zwischen konkurrierenden nationalen Egoisten zu vermitteln und einen tragfähigen Ausgleich herzustellen - diese Maxime war (...) in der deutschen Politik bis 1990 handlungsleitend und in Europa wirkungsvoll: Sie half, Europa zu einen und den Frieden zu fördern. Dass sie für Gegenwart und Zukunft untauglich sein soll, will einfach nicht einleuchten.

Koalitionsvereinbarungen und Verfassungspräambeln unterscheiden sich darin, wie sie die Möglichkeitshorizonte politischen Handelns beschreiben. Die einen gelten (im besten Fall) für vier Jahre, die anderen zielen auf die Ewigkeit. In einem wohlgeordneten politischen System sollte man allerdings erwarten dürfen, dass in den Vier-Jahresrhythmen alles unterbleibt, was langfristige Visionen zunichte macht. Diese Gefahr besteht heute, wenn der europäische Sitz immer wieder für "tot" erklärt wird. Ihn wieder zum Leben zu erwecken, ist vielleicht dadurch möglich, dass Deutschland auf einen ständigen nationalen Sitz verzichtet und in der EU jene Koalitionen schmiedet, die langfristig dabei helfen, den französischen und britischen Anspruch auf ihre nationalen Sitze auszuhebeln. (...)

Der Autor

Gunther Hellmann, Jahrgang 1960, ist Professor für Politikwissenschaft sowie Dekan des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Seine Forschungsschwerpunkte sind deutsche Außenpolitik, europäische und transatlantische Sicherheit sowie Theorie der internationalen Beziehungen.

Gemeinsam mit Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn gab er jüngst heraus: Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2003.

Der Beitrag, der hier in Auszügen dokumentiert ist, erscheint als Kommentar am 15. Dezember in "Politische Vierteljahresschrift", Fachzeitschrift der "Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft". Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. ber
