

Deutschland und Italien vor der Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen

Es ist für mich eine besondere Freude, dass der Senat dieses Seminar aufnehmen darf, dessen Thema die äußerst heikle Frage der Reform eines der bedeutendsten Aspekte der Organisation der Vereinten Nationen betrifft. Was mich weiterhin erfreut ist die Tatsache, dass die Initiative von zwei Instituten - vom Istituto Affari Internazionali und von der Konrad Adenauer Stiftung - ergriffen wurde, von denen das erste durch Altiero Spinelli gegründet wurde und das zweite im Namen Konrad Adenauers, beide zusammen mit Alcide De Gasperi Gründungsväter unseres gemeinsamen Vaterlands Europa.

An den Wurzeln der neuen nationalen Identität unserer beiden Länder, ihrer Selbstbehauptung und ihres Wiederaufbaus nach den Zerstörungen und Tragödien des Zweiten Weltkriegs befindet sich ein höchst gemeinsames Element: die Öffnung unserer jeweiligen staatlichen Ordnungen zur internationalen Zusammenarbeit.

Es handelt sich dabei um ein kennzeichnendes Element, das in der italienischen Verfassung wie im deutschen Grundgesetz klar umrissen ist, und zwar mit nicht von ungefähr ähnlichen Formeln: in Artikel 11 der italienischen Verfassung und in den Artikeln 24 und 26 des Grundgesetzes. Unsere Systeme lehnen den Krieg ab als Mittel zur Lösung internationaler Auseinandersetzungen und zugleich öffnen sie sich zur Annahme der Einschränkungen der Souveränität, die sich „für eine Ordnung, die Frieden und Gerechtigkeit zwischen den Nationen sichern soll“, als notwendig erweisen. Das ist die Formel von Artikel 11 der italienischen Verfassung von 1948; eine ähnliche Formulierung findet sich in Artikel 24 des deutschen Grundgesetzes, das im darauf folgenden Jahr verabschiedet wurde.

Der multilaterale Ansatz sitzt schon in den Genen unserer beiden Demokratien, die entschlossene Angliederung an die Vereinten Nationen und das ständige Interesse an der einwandfreien Funktion der internationalen Einrichtungen zur Sicherung der Werte – wie die Gerechtigkeit und der Frieden unter den Nationen – die in den Grundgesetzen unserer beiden Länder sozusagen gemeißelt sind.

Den Ausdruck finde ich besonders treffend, den das deutsche Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon verwendet hat, wonach das Grundgesetz einer autarkischen und selbstbrümlischen Idee der Souveränität absage und sich von jeglicher Form politischen Machiavellismus und einer starren Souveränitätsidee trenne.

Das entspricht der Entscheidung der deutschen wie auch der italienischen Verfassungsväter unter der Eingebung zweier großer Persönlichkeiten, Staatsmänner und Freunde: Alcide De Gasperi und Konrad Adenauer.

Meines Erachtens sollten wir, Italiener und Deutsche, von unwesentlichen Umständen absehen und bei unseren Auseinandersetzungen diese grundlegenden Gemeinsamkeiten unserer neueren Geschichte nie außer Acht lassen.

Diese Erfahrung bringt uns heute dazu, eine Reform des Systems der Vereinten Nationen anzustreben, das diesen eine bedeutendere Repräsentanz und folglich eine wirksamere und glaubwürdigere Handlungsfähigkeit sichern sollte.

Wir Italiener sind der Meinung, dass die Einstellung weiterer Sitze mit einem zeitweiligen – auch dem derzeit vorgesehenen gegenüber längeren - Mandat zielgerechter wäre und dass

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

LAMBERTO DINI

April 2011

diese so verteilt werden sollten, dass dem Hauptorgan der Vereinten Nationen damit eine bessere Widerspiegelung der internationalen Wirklichkeit verliehen würde.

Heute beobachten wir eine tiefer gehende und außerordentliche Umverteilung des Wohlstands und der wirtschaftlichen und politischen Kräfte in der Welt. Dieses Phänomen ist mit dem der Gründerjahre vergleichbar. Heute scheint jedoch als Ergebnis davon eine relative Gewichtseinbuße der gesamten westlichen Welt -- insbesondere Europas -- im Vergleich zum ungestümen demographischen und wirtschaftlichen Wachstum der asiatischen Länder zu verzeichnen zu sein. Deshalb ist die Forderung nach einer besseren Repräsentanz der höchsten Entscheidungsstellen der internationalen Institutionen begründet.

Doch hat es angesichts einer so stark in Bewegung befindlichen Realität heute noch einen Sinn, Optionen -- wie die der Einrichtung weiterer ständiger Sitze - vorzuziehen, die dazu neigen, neue Privilegsituationen erstarren zu lassen, die auch durch die gerade zu beobachtende wirtschaftliche und soziale Entwicklung überholt werden könnten?

Wäre es demgegenüber nicht weit sinnvoller und mit unseren Traditionen übereinstimmend, Lösungen anzustreben, die zugleich eine bessere Repräsentanz des Systems der Vereinten Nationen sichern und eher den Weg zu einer weiterentwickelten Demokratie beschreiten, wobei alle Mitgliedstaaten durch die Wahl der Mitglieder des Sicherheitsrates mit einer im Vergleich zu der heute vorgesehenen, längeren und signifikanteren Amtszeit stärker eingebunden werden? Somit wäre es Ländern, die sich -- wie Deutschland -- zur Aufnahme größerer Verantwortungen im Leben der Organisation der Vereinten Nationen bereit erweisen, gestattet, am Rat mit größerer Häufigkeit teilzunehmen.

Doch abgesehen von diesen Aussichten und noch bevor dieses Thema angesprochen wird, zumal unsere jeweiligen Regierungen diesbezüglich unterschiedliche Positionen vertreten, sollten wir meiner Meinung nach alle -- und wir Parlamentarier an erster Stelle -- über die Frage der Rolle Europas und dessen Institutionen nachdenken..

Angesichts des Emporkommens neuer politischer, wirtschaftlicher und sozialer Giganten erscheint die Dimension unserer Länder immer unzulänglicher. Nur ein geeintes Europa kann als ein dem neuen und sehr erbitterten internationalen Wettbewerb gegenüber angemessener Akteur angesehen werden. Ich erachte das als eine Tatsache, um die man nicht umhin kann.

Im Programm der deutschen Regierung, wie auch in dem der italienischen, steht das Ziel eines Sitzes für Europa geschrieben; das bedeutet soviel wie der Europäischen Union im Sicherheitsrat eine einheitliche Vertretung zu sichern: Eine Union, die wir mit einer eigenen juristischen Persönlichkeit ausgestattet sehen wollten und die wenigstens auf dem Papier eine Außenpolitik betreiben sollte.

Italien und Deutschland sollten sich gemeinsam dafür einsetzen, um der Union zu einer eindeutigeren Rolle bei den Arbeiten der Generalversammlung zu verhelfen. Wir haben mit frustrierender Enttäuschung der vergangenen Versammlung beigewohnt, bei der wir Europäer nach der Überwindung -- aufgrund des Vertrags von Lissabon -- der herkömmlich vom jeweils vorsitzenden Land gespielten Rolle nicht in der Lage waren, einen ausreichenden Konsens aufzubringen und aufzubauen, um dem Hohen Vertreter der Außenpolitik der EU oder dem Vorsitzenden des Europarats zu gestatten, sich vor der Versammlung unter den ersten Rednern im Namen der Union zu äußern.

Angesichts des neuen, durch den Vertrag von Lissabon bestimmten, ordnungspolitischen Rahmens, durch den der Union neue Instrumente erwachsen sollen, damit sie einstimmig und folgerichtig auf der internationalen Bühne auftreten kann, bleiben uns trotzdem nicht Erfahrungen erspart, die uns in jeder Hinsicht einen bitteren Nachgeschmack hinterlassen.

Die Geschichte der Revisionen der Verträge nach Maastricht gehorchte stets dem Zweck, Europa auf der Weltszene ein seiner Dimension und seiner wirtschaftlichen Bedeutung entsprechendes, politisches Gewicht zu verleihen. Bei den entsprechenden Anstrengungen, zunächst in Amsterdam und dann in Nizza und schließ-

ITALIEN

LAMBERTO DINI

April 2011

lich beim europäischen Konvent waren wir Italiener und Deutsche stets beieinander.

Die Erfahrungen habe ich persönlich als Außenminister und Mitglied des europäischen Konvents durchgemacht. Deshalb kann ich ruhig aussagen, dass unter den grundlegenden Prinzipien der Arbeiten des europäischen Konvents die Verleihung einer starken und sicheren Projektion der Europäischen Union eine durchaus zentrale Stellung einnahm.

Der Großteil der im Laufe der Arbeiten des Konvents gezeitigten Fortschritte und eingebrachten Neuerungen sind in den Vertrag von Lissabon eingeflossen. Freilich ist die verfassungsmäßige Dimension abhandeln gekommen und das, was wir als Außenminister hätten bezeichnen wollen, trägt jetzt den weniger anspruchsvollen Namen Hoher Vertreter der Außenpolitik. Doch insgesamt ist der durch die in den Vertrag von Lissabon eingebrachten Neuerungen bedingte Qualitätswandel in der Handhabung der Außenpolitik der Union augenscheinlich.

Unter den interessantesten und innovativsten Bestimmungen möchte ich die in Artikel 34 des Unionsvertrags enthaltenen erwähnen, laut dem bei Vorliegen einer gemeinsamen Stellungnahme zu einem auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen stehenden Thema die teilnehmenden Mitgliedstaaten Europas fordern, dass der Hohe Vertreter dazu aufgefordert wird, die Stellungnahme der Europäischen Union vorzubringen. Derselbe Artikel 34 erlegt den am Sicherheitsrat teilnehmenden Mitgliedstaaten die Pflicht auf, die Positionen und Interessen der Union zu wahren.

Letztere Bestimmung sieht freilich auch vor, dass auch die Verantwortungen unbeschadet bleiben sollen, die diesen Staaten aufgrund der Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen obliegen. Als Weiterentwicklung dieser Auflage sieht eine anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon beschlossene, unglückliche und zweideutige Erklärung hinsichtlich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vor, dass die Staaten Europas, die zugleich Mitglieder des Sicherheitsrats sind, „durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen gebunden sind, insbesondere

durch die primäre Verantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit.“ Diese dem Vertrag beiliegende Erklärung wurde aufgrund des Drucks der Länder unterzeichnet, die einen ständigen Sitz innehaben zum Zweck, sich von der Aufgabe freizumachen, eine gemeinsame Stellungnahme aufzubereiten bzw. einer solchen zu entgehen. Somit wurde dieser Begriff der „primären Verantwortung der Mitglieder des Sicherheitsrats“ ersinnt, von dem in der Charta selbst überhaupt nicht die Rede ist.

Doch handelt es sich dabei um eine Erklärung und weiter nichts. Die Vertragsbestimmungen geben eine ausreichende Grundlage ab, um bei Vorliegen eines entsprechenden politischen Willens unter den im Sicherheitsrat sitzenden, europäischen Ländern gemeinsame Stellungnahmen und die darauf bezogenen Absprachen auszuarbeiten, die im Sicherheitsrat vom Hohen Vertreter vorgebracht werden können. Nichts steht der Aufnahme von Bindungsmechanismen entgegen, durch die eine wirksame Koordinierung der Positionen der europäischen Länder vor den Sitzungen des Sicherheitsrats erzwungen werden kann.

Ich nahm an der Arbeitsgruppe des europäischen Konvents teil, die diese Bestimmungen ausgearbeitet hat, und kann mich an die gemeinsam mit dem Vertreter der deutschen Regierung erledigte Arbeit erinnern, um dem vom Vereinten Königreich und von Schweden ausgeübten Druck standzuhalten, die von einer Weiterentwicklung der Außenpolitik nichts wissen wollten. Gemeinsam konnten wir, Italiener und Deutsche, auch die anfangs zögernde Haltung der Franzosen überwinden, so dass beim Endabschnitt der Arbeiten des Konvents der Minister de Villepin selbst im Namen Frankreichs die Ausdehnung der Mehrheitswahl auch auf die Außenpolitik der Union vorschlug. Leider kam es hinsichtlich dieses erwünschten Ziels nicht zum erforderlichen Konsens.

Ich erinnere mich insbesondere daran, dass wir die entsprechenden Bestimmungen, namentlich die auf den europäischen Außenminister und auf den diplomatischen Dienst bezogenen, niederschrieben und uns dabei dachten, dass im Falle der Einhaltung des von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Kalenders und des Ab-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

LAMBERTO DINI

April 2011

schlusses des Ratifizierungsverfahrens vor der Europawahl von 2004 ein Deutscher, ein deutscher Minister, der erste Außenminister der Union, das Gesicht und der Hauptdarsteller der gemeinsamen Außenpolitik, hätte sein sollen.

Dabei handelte es sich nicht nur um Gründe, die mit der Person im Zusammenhang standen, sondern auch um einen tief greifenden Gedanken: die Geburt der neuen europäischen Institutionen, die wir auf dem Verfassungsvertrag begründen wollten, auf einer Einbeziehung Deutschlands als Hauptakteur in die am besten qualifizierte und innovativste Unionspolitik – nämlich die Außenpolitik. Durch diese Entscheidung kam auch der Willen zum Ausdruck, die Hinterlassenschaft des „kurzen Jahrhunderts“ dadurch zu überwinden, dass die neue Hauptfigur eines wiedervereinigten Deutschlands durch ein unzertrennliches Band an die Ansprüche und die Rolle der Europäischen Union unter dem Zeichen der von den Gründervätern erteilten Lektion gebunden werden sollte.

Die Nichteinhaltung jenes Kalenders kann nicht Italien noch Deutschland zugeschrieben werden. Wir sollten uns daher alle darüber Gedanken machen, wie die Entscheidung, nicht zu den Europawahlen von 2004 mit dem neuen Vertrag zu gelangen, sich negativ auf die Volksbefragungen in Frankreich und Holland ausgewirkt hat

Jener Geschichte sowie der geschichtlichen Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern wohl eingedenk glaube ich, dass Italien und Deutschland heute gemeinsam handeln und sich dahingehend engagieren sollten, dass die anderen Europapartner die Bestimmungen des Vertrags genau befolgen, die eine engere europäische Koordination im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auferlegen – eine Koordination, die in erster Linie Brüssel obliegen soll.

Dann sollten wir uns dafür einsetzen, dass die Repräsentanz der Union in New York ihre Koordinationsaktion in wirksamerer und effektiver Weise entfaltet, indem diese nicht vom jeweiligen Vorsitz wahrgenommen und dem Widerstand der ständigen Mitglieder Einhalt geboten wird.

Außerdem bin ich der Meinung, dass wir Italiener und Deutsche uns zu Hauptakteuren auf-

schwingen sollten - und zwar gerade indem wir die Lehren von Adenauer und De Gasperi beherzigen – und eine Initiative hinsichtlich der Wiederaufnahme der europäischen Verteidigungspolitik ergreifen sollten.

Diesbezüglich bietet der Vertrag von Lissabon wirklich innovative Werkzeuge und Möglichkeiten, die uns nicht entgehen sollten. Anfang Februar las ich einen Artikel in der deutschen Ausgabe des Financial Times aus der Feder meines Freunds und Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten, Werner Hoyer, in dem der Gedanken wieder aufgenommen wird, „allmählich den kritischen Kern europäischer Streitkräfte aufkommen zu lassen“. Ein solcher Vorschlag ist laut Hoyer „sinnvoll sowohl in militärischer Hinsicht als auch im Hinblick auf die Sicherheitspolitik“ und außerdem entspräche er den Erfordernissen der Einschränkung des Staatshaushalts.

Wir können und sollen uns nicht mit dem abfinden, was sich in den letzten Tagen bei der libyschen Krise zugetragen hat, d.h. dass damit auch der endgültige Verzicht auf jegliches Projekt eines europäischen Verteidigungswesens einhergeht (wie der Titel eines in *Le Monde* vom letzten Freitag besagt).

Meines Erachtens sollten unsere beiden Parlamente, unabhängig von den durch die Handlungen unserer Regierungen auferlegten Umständen, sich dahingehend betätigen, gemeinsame Vorschläge auszuarbeiten und vorzulegen als Anreiz zur Wiederaufnahme der Auseinandersetzung über die Außen- und Sicherheitspolitik der Union, ausgehend von ihrer Anwesenheit in den internationalen Organisationen und insbesondere im Sicherheitsrat.

Diesbezüglich möchte ich zum Abschluss bemerken, dass ich der Meinung bin, dass wir mit Umsicht und, wenn Sie gestatten, mit einer gewissen Dosis von Skeptik an die sich in diesen Tagen abspielende Auseinandersetzung mit der Reform des Sicherheitsrats herangehen.

Abgesehen von den mündlichen Versicherungen, die von einem oder dem anderen der Länder abgegeben wurden, die auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat abzielen, haben die fünf gegenwärtigen ständigen Mitglieder heute genauso wie vor zehn Jahren, als ich

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

LAMBERTO DINI

April 2011

Außenminister war, keine einhellige Position. Trotz der zahlreichen Erklärungen bin ich davon überzeugt, dass sie weiterhin am *status quo* festhalten. Sie sind sich dessen gewiss, dass eine Erweiterung mit einem neuen Gleichgewicht, zunächst im geographischen Sinne, innerhalb des Rates zuungunsten des einen oder des anderen einhergehen würde, während die gegenwärtige Zusammensetzung des Rates ihnen im Falle des Zusammenhalts die Möglichkeit bietet, eine Mehrheit aufzubringen, um gewisse Entscheidungen zu stoppen. Solche Möglichkeiten würden sich in einem erweiterten Rat kaum ergeben.

Wir Italiener und Deutschen sollten uns daher dafür einsetzen, die europäische Koordination bindend zu gestalten und aufgrund unseres gemeinsamen Wunsches die Bedeutung der Rolle der Union auf der internationalen Bühne zu sichern.

Am 24. und 25. März hat der Europarat ein aus meiner Sicht historisches Abkommen über das wirtschaftliche Regieren (*governance*) der Union realisiert. Dabei wurden sowohl der Wesensbestand wie auch die Verfahrensregeln erneuert, indem erstmals insbesondere den Aufsichtsregeln hinsichtlich der Wirtschaftspolitik eine bindende Geltung verschafft wurde, die schon längst in den Verträgen (Artikel 120 und 121) niedergeschrieben war, jedoch bisher nie ernst genommen wurde. Dieser qualitative Wandel ist auch und vielleicht besonders der Entschlossenheit der Kanzlerin Angela Merkel zu verdanken.

Mein Wunsch geht dahin, dass Deutschland, das größte Land der Union im Hinblick auf Bevölkerung und Wirtschaft, in der Lage sei, eine gleiche Anreizfunktion auszuüben, um den Bestimmungen der Verträge hinsichtlich der Außenpolitik der Union genügend Lebenssaft und Gehalt zu verleihen, und zwar zunächst den Bestimmungen, die die Koordinierung im Sicherheitsrat betreffen, in dem Deutschland zur Zeit ein Wahlmitglied ist.

Dabei, dessen bin ich mir gewiss, wird Italien an seiner Seite stehen.