



Der heiße Stuhl

Was kann Deutschland im Sicherheitsrat erreichen?

RICHARD GOWAN
Mai 2018

- Mit der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (2019–2020) könnte Einiges auf Deutschland zukommen – wird das Gremium doch von Auseinandersetzungen um den Iran und Syrien sowie anderen Krisen beherrscht, bei denen sich China, Russland und die Vereinigten Staaten einem Kompromiss verschließen.
- Deutschland sollte weder diplomatischen Kontroversen ausweichen noch Energien auf nebelhafte Ratsdebatten über allgemeine Themen internationaler Sicherheit verschwenden, sondern anspruchsvolle Initiativen ergreifen, um die Diplomatie im Sicherheitsrat zu beleben, Initiativen etwa zum Wiederaufbau in Syrien, dem Krieg in der Ukraine und den Konflikten in Afrika.
- Mit seinem Einfluss und den bewährten Kommunikationskanälen nach China und Russland wäre Deutschland in der Lage, Vereinbarungen unter den ständigen Mitgliedern des Rats zu vermitteln, die diese allein nicht erreichen könnten.
- Auch wenn es weiterhin unwahrscheinlich bleibt, dass Deutschland einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat bekommen wird, wird es doch eine größere Rolle in der europäischen Diplomatie nach dem Brexit spielen müssen. Als nichtständigem Mitglied im Sicherheitsrat bietet sich Berlin eine Gelegenheit zu zeigen, dass es durchaus auf der höchsten Ebene globalen Krisenmanagements mitwirken kann.



1. Einführung: Ein unbequemer Sitz bei den Vereinten Nationen?

Warum nehmen es Länder heutzutage freiwillig auf sich, für den Sicherheitsrat zu kandidieren, wo der Rat in so einer schlechten Verfassung ist? Nach sieben Jahren der Auseinandersetzungen um Syrien haben Russland und die führenden westlichen Mitglieder im Sicherheitsrat einen fast vollständigen Vertrauensverlust erlitten. Unter Präsident Trump zeigen sich die Vereinigten Staaten in den UN-Debatten um den Iran und Israel zunehmend aggressiv. In der Regierung Trump zwar relativ moderat auftretend, warnte die US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, Nikki Haley, dass sie Länder, die US-Positionen nicht unterstützen, im Auge behält. China, wengleich immer noch ein vorsichtiger Akteur im Sicherheitsrat, lässt in New York seine diplomatischen Muskeln spielen, mit der Absicht, die Menschenrechtsarbeit der Organisation zurückzuschrauben.

Ein Land, das für zwei Jahre einen Sitz im Sicherheitsrat bekommt, riskiert, in eine Falle zu laufen. Deutschland kandidiert derzeit für 2019 und 2020 als eines der beiden nichtständigen Mitglieder der Gruppe Westeuropäischer und anderer Staaten (WEOG), neben Belgien (gewählt wird am 8. Juni 2018).¹ Es wird sich eingehender Prüfung unterziehen müssen. Angesichts der Zerrissenheit der UN in vielen Fragen ist es wohl unwahrscheinlich, dass Berlin diese Zeit ohne heftige Auseinandersetzungen mit Beijing, Moskau und Washington hinter sich bringt. Komplizierter wird die Lage noch dadurch, dass das bevorstehende Ausscheiden des Vereinigten Königreichs (VK) aus der Europäischen Union (EU) im März 2019 Fragen nach dem Einfluss der EU auf UN-Ebene aufwirft.² Frankreich wäre zwar der europäische Bannerträger im Sicherheitsrat, doch wird der Druck auf Deutschland wachsen, eine wichtigere Rolle im Sicherheitsrat zu übernehmen, nicht nur im eigenen Interesse, sondern auch im Namen der EU insgesamt.

Deutsche Amtsträger wissen um die Glätte des diplomatischen Parketts in New York. Im März 2011 sorgte Berlin für einen kleineren Skandal, weil es sich bei der Abstimmung über die Resolution 1973 zu Militäraktionen in

Libyen enthielt.³ Dies brachte es in Konflikt mit Großbritannien und Frankreich – die früh für eine Intervention eintraten – sowie den Vereinigten Staaten, wobei viele andere EU-Mitglieder die Berliner Skepsis teilten. Den Kritikern im In- und Ausland zufolge zeigten Kanzlerin Merkel und ihre Berater damit, dass sie auf Machtpolitik noch nicht eingestellt waren. Rückblickend macht die Enthaltung mehr Sinn. Das Eingreifen der NATO in Libyen hat nicht nur zum Zusammenbruch des Landes geführt – was wiederum zum Problem unkontrollierter Migration nach Europa beitrug –, sondern auch wichtige Beziehungen im Machtgefüge der UN vergiftet. Auch wenn die deutsche Zurückhaltung 2011 zu rechtfertigen ist, zeigt der Fall der Resolution 1973, wie die Diplomatie im Sicherheitsrat Berlin zu unbequemen Entscheidungen mit potenziell ernstesten Folgen für seine wichtigsten strategischen Beziehungen zwingen kann.

Deutschland bemüht sich bereits jetzt um die Folgenbewältigung nach Trumps Entscheidung, das Abkommen mit dem Iran aufzukündigen – sie wird einen langen Schatten über die UN-Debatten der kommenden Monate und Jahre werfen. Als einer der sechs Staaten, die als EU-3+3 bzw. ständige 5 (P5)+1 bezeichnet werden und mit Teheran den gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (JCPOA) unterzeichneten, hat Deutschland wenig ermutigende Aussichten, über die UN die Spannungen zwischen den USA und dem Iran sowie in der Region aufzulösen, weil dies Ärger mit Washington bedeuten könnte.

Deutschland ist für Krisen im Sicherheitsrat heute wohl besser gewappnet als in 2011. Nach den Lehren aus dem Libyen-Engagement hat die vorige Große Koalition (2013–2018) die Abteilungen des Auswärtigen Amts für multilaterales Krisenmanagement umstrukturiert und gestärkt. Zudem hat sich Berlin mit der Entsendung von Friedenstruppen nach Mali mehr praktische Kenntnisse des UN-Vorgehens in Konfliktherden erworben. Die Berufung von Merkels langjährigem außenpolitischen Berater Christoph Heusgen zum Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen im September 2017 verdeutlichte die größere Bedeutung, die Berlin der Organisation nun beimisst. Deutsche Diplomaten gestehen offen, noch nicht über Umfang und Tiefe der UN-Expertise ihrer britischen und französischen Kollegen zu verfügen. Aber auch andere

1. Israel, das ebenfalls im Rennen um einen nichtständigen Sitz war, hat seine Bewerbung Anfang Mai aufgeschoben.

2. Siehe Richard Gowan, *Separation Anxiety: European Influence at the UN After Brexit* (European Council on Foreign Relations, May 2018); available at: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-256_European_Influence_At_the_UN_After_Brexit.pdf.

3. Sarah Brockmeier, *Germany and the Intervention in Libya*. *Survival*, Bd. 55, Nr. 6 (2013).



europäische Staaten wie die nordischen Länder und die Niederlande geben den Vereinten Nationen in ihrer Außenpolitik größeres Gewicht. Dennoch ist Deutschland zu einem zunehmend glaubwürdigen Akteur auf der diplomatischen Bühne in New York geworden.

Gewiss birgt die kommende Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat für Deutschland Risiken – doch auch die Möglichkeit, seinen aufgewerteten Status auf internationalem Parkett zu festigen. Der Tiefstand der Beziehungen zwischen den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats hat einigen gewählten Mitgliedern Räume eröffnet, in Verhandlungen eine größere Rolle zu spielen. Australien und Luxemburg – für die Gruppe Westeuropäischer und anderer Staaten von 2013 bis 2014 im Rat – brachten eine Reihe von Resolutionen zu humanitärer Hilfe für Syrien ein, die zwar die verfahrenere Situation insgesamt nicht verbessern konnten, den Hilfsorganisationen jedoch ermöglichten, ihre Arbeit in den Not leidenden Gebieten auszuüben.⁴ Schweden, seit 2017 im Sicherheitsrat, ist in diesem Bereich höchst aktiv, und ebenso bestrebt, die Spannungen zwischen den ständigen Mitgliedern allgemein zu verringern. Dies hat sich häufig als unmöglich erwiesen, auch beklagen Briten, Franzosen und Amerikaner, die Schweden seien zuweilen zu sehr auf Kompromisse mit China und Russland bedacht. Dennoch werden sie darin von anderen gewählten Mitgliedern des Sicherheitsrates weitgehend unterstützt.

Als außerordentlich gewichtiges gewähltes Mitglied könnte Deutschland als Vermittler zwischen den Großmächten auf höherer Ebene wirken. Hier können deutsche Diplomaten ihre eigenen diplomatischen Stärken zum Tragen bringen. Dazu gehören Kommunikationskanäle mit Moskau und Peking, die ihnen, trotz jüngster Spannungen, ermöglichen können, neue Gesprächsfäden zu Themen wie Syrien und Ukraine zu spinnen und damit das Patt im Sicherheitsrat zu überwinden. Es geht weniger darum, die Zeit als nichtständiges Mitglied mit möglichst wenig Wirbel zu überstehen, sondern darum, konkret etwas am Umgang des Rats mit einigen der schwierigsten Probleme auf seiner Agenda zu ändern. Ohne gewisse Fortschritte im Falle Syriens und anderer größerer Krisen in den nächsten Jahren ist es gut möglich, dass der Sicherheitsrat weiter auf die Bedeutungslosigkeit und Spaltung zusteuert. Wenn alleine die Aufnahme in

den Rat für Deutschland schon ein diplomatisches Risiko darstellt, dann kann es genauso gut weitere Anstrengungen im Rat unternehmen, um die Geschicke der UN wieder in geordnetere Bahnen zu lenken.

2. Prioritäten

Wie kann Deutschland im Sicherheitsrat den größtmöglichen Einfluss entfalten? Gewählte Mitglieder müssen sich ihrer strategischen Ziele sehr bewusst sein, weil schon die bloßen Abläufe und Formalitäten aufreibend sein können. Nichtständige Mitglieder beklagen immer wieder, dass es – auch nach gründlicher Schulung und Planung – fast ein Jahr dauert, die Abläufe zu verstehen, weshalb kaum Zeit bleibt, inhaltlich wirklich etwas zu erreichen.

Erschwert wird dies noch dadurch, dass alle fünf ständigen Mitglieder nur ungern Einfluss an die gewählten Mitglieder abtreten. In der Regel handeln die drei westlichen Vetomächte (P3) die entscheidenden Abschnitte heikler Resolutionen unter sich aus, bevor sie diese mit den Chinesen und Russen klären und schließlich bei den zehn gewählten nichtständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats (E10) einbringen. Mit einer noch nicht lange zurückliegenden Neuerung haben die P3 ihren Anspruch auf die Federführung beim Entwurf solcher Resolutionen bekräftigt, die ihre jeweiligen Länder angehen oder Krisen, die ihre Interessen betreffen – etwa Frankreich für den Libanon, Großbritannien für Myanmar und so weiter. Dies ist eine weitere Möglichkeit, den Einfluss der E10 zu beschränken, da gewählte Mitglieder nur bei wenigen länderspezifischen Situationen die Federführung übernehmen können, wenngleich sie bei eher allgemeinen Resolutionen die Lasten tragen und den Vorsitz in Sanktionsausschüssen führen.

Dennoch kann Deutschland von einer einflussreicheren Rolle in Ratsangelegenheiten als die übrigen gewählten Mitglieder ausgehen. So hatte es 2011–2012 die Federführung bei Afghanistan inne und saß einem entsprechenden Sanktionsausschuss vor, der sich mit al-Qaida befasste. Nach dem Libyen-Engagement luden Briten und Franzosen den damaligen deutschen Botschafter Peter Wittig zu Gesprächen über Syrien und den Jemen ein. Seit Deutschlands letzter nichtständiger Mitgliedschaft im Sicherheitsrat hat es seine privilegierte Position gegenüber den P3 durch seine Mitwirkung bei den Iran-

4. Dazu im Einzelnen: Richard Gowan, *Australia in the UN Security Council* (The Lowy Institute, Juni 2014); verfügbar unter: <https://www.loyyinstitute.org/publications/australia-un-security-council#>.



Verhandlungen weiter gefestigt. Auch die Regierung Obama wollte Berlin 2015 in multilaterale Gespräche über Syrien außerhalb des Sicherheitsrates einbeziehen.

Gleichwohl wird Deutschland seine Prioritäten im Sicherheitsrat mit Bedacht festlegen müssen – es gilt, Felder zu ermitteln, auf denen es sich nicht nur diplomatisch engagieren, sondern auch die Agenda der Vereinten Nationen gestalten will. Wahrscheinlich wird Deutschland erneut die Federführung bei Afghanistan übernehmen – sie lag seit seiner letzten Mitgliedschaft im Rat bei anderen WEOG-Mitgliedern –, doch ist dies heute weniger vorrangig auf der Agenda platziert. Auch greifen gewählte Mitglieder allgemein einige thematische Fragen auf, um sie während ihrer Mitgliedschaft voranzubringen; meist organisieren sie dazu hochrangige offene Gespräche, wenn sie den turnusmäßigen Vorsitz innehaben. In der Zeit 2011–2012 machte Berlin die Folgen des Klimawandels für die Sicherheit zu seiner obersten thematischen Priorität. Das Thema war zwar kein Novum – die Briten hatten einige Jahre zuvor eine Debatte darüber angestoßen –, doch war es unter Mächten wie China und Russland umstritten; sie waren der Auffassung, dass es nicht in die Zuständigkeit des Rates falle. Die deutsche Initiative blieb inhaltlich eher folgenlos: Der Sicherheitsrat wies Friedensoperationen an, auf Umweltbelange zu achten, was zu einigen halbherzigen Erwähnungen von Niederschlagsmengen in nachfolgenden UN-Berichten führte; doch trug Deutschlands Einsatz dazu bei, den Klimaschutz als legitimes Thema für die Ratsdebatten zu etablieren. Das Gremium diskutiert heute Umweltgefahren wie die Desertifikation im Sahel mit wachsender Regelmäßigkeit, trotz anhaltender russischer Einwände. Es wäre nur konsequent, wenn Deutschland, zumindest einmal in 2019 und 2020, Klimawandel auf die Tagesordnung des Rats setzen würde.

Dem steht gegenüber, dass die nichtständigen Mitglieder letztendlich an ihrem Einfluss auf spezifische Länder und Krisen, nicht an jenem auf thematische Debatten gemessen werden. Überhaupt würden viele Diplomaten thematische Debatten lieber seltener sehen – sie sind in der Regel Sonntagsreden, arm an Inhalt und reich an leeren Floskeln, für die Minister eigens nach New York einfliegen; insbesondere die ständigen Mitglieder betrachten sie eher abschätzig. »Die thematischen Debatten des Rates leisten wichtige Beiträge zu normativen Entwicklungen, beispielsweise hinsichtlich Frauen und Frieden und Sicherheit, zu Kindern und bewaffneten Konflikten sowie

zum Schutz von Zivilisten«, bemerkt Ian Martin, früherer Leiter der Denkfabrik Security Council Report.⁵ Doch können sie auch »monoton werden und sich kaum auf länderspezifische Situationen auswirken«; dabei kosten sie Zeit, die besser für konkretere Diskussionen über die Krisen und Staaten auf der Agenda des Rates verwendet werden könnte. Deutschland muss sich, um glaubwürdig zu sein, auf bestimmte Konfliktherde konzentrieren.

Von Afghanistan abgesehen wird Deutschland fast zwangsläufig in komplexe diplomatische Vorgänge um den Iran hineingezogen. In welcher Form genau dies geschehen wird, hängt davon ab, ob das JCPOA unter dem Druck der USA 2018 gänzlich scheitern wird. Sollte jedoch das Atom-Abkommen in irgendeiner Form bis Anfang 2019 weiter bestehen, müsste Berlin als Vermittler in Teheran wirken, damit die Diplomatie nicht zum Erliegen kommt. Scheitert das Abkommen bereits in diesem Jahr vollständig, gerät Deutschland im Sicherheitsrat neben Großbritannien und Frankreich in eine unangenehme Lage – erstens zu versuchen, die Amerikaner zu überzeugen, zur Diplomatie zurückzukehren und eine Eskalation im Nahen Osten zu vermeiden, und zweitens Teheran von Provokationen abzuhalten, die die Lage weiter verschlimmern könnten. Berlin hat nur Aussicht auf Erfolg, wenn es sich eng mit Briten und Franzosen im E3-Format abstimmt – einer Ad-hoc-Struktur, von der die Briten hoffen, dass sie den Brexit überlebt – und dabei in eher loser Form mit China und Russland zusammenarbeitet, um kontraproduktive Zusammenstöße im Sicherheitsrat wegen Iran zu vermeiden. Ein gewisses Maß an Reibung mit den Vereinigten Staaten ist praktisch nicht zu vermeiden.

Welchen Weg Deutschland in der Iranfrage auch einschlagen mag, es wird im Interesse Berlins liegen, andere Kanäle der UN-Diplomatie offenzuhalten. Es sollte möglichst versuchen, die »Abschottung« verschiedener diplomatischer Angelegenheiten voneinander zu erhalten: auf Fortschritte dort zu drängen, wo dies möglich ist, und zu vermeiden, dass unlösbare Konflikte (in diesem Falle Iran) die UN insgesamt lähmen. Es gibt zwei Fälle, in die Berlin sich einbringen und auf einen Ausgleich der Großmachtinteressen hinwirken könnte: erstens praktische Schritte zur Unterstützung der Deeskalation in Syrien, zweitens eine UN-Mission zur Beendigung des

5. Ian Martin: In hindsight: What's wrong with the Security Council? *Security Council Report* (3.29.2018); verfügbar unter: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-04/in_hindsight_whats_wrong_with_the_security_council.php.



Krieges in der Ukraine. Vielleicht will sich Deutschland auch afrikanischer Sicherheitsfragen annehmen, die für Berlin zunehmend an Bedeutung gewinnen. Allerdings ist vor dem Versuch zu warnen, eine führende Rolle bei allem zu spielen, was vor den Sicherheitsrat kommt – ob der Friedensprozess in Kolumbien oder die Lage in Korea –, weil es Deutschland von seinen Hauptprioritäten ablenken könnte.

2.1 Schmerzlinderung in Syrien?

Wie erwähnt haben Australien und Luxemburg 2013 im Sicherheitsrat eine Initiative zur Unterstützung der humanitären Hilfe in Syrien ergriffen. Sie wurde um Resolutionen erweitert, die Hilfsorganisationen ermöglichen, auch ohne Zustimmung der syrischen Regierung Hilfe in den von Rebellen gehaltenen Gebieten zu leisten. Zwar hat der Sicherheitsrat diese Befugnis jedes Jahr verlängert, doch signalisiert Russland, dass es sie nun nicht mehr für relevant hält, weil Damaskus große Teile seines Gebietes zurückerobert hat. Moskau will, dass westliche Länder nicht mehr über humanitäre Fragen – und andere Dinge wie Chemiewaffen – reden und stattdessen Wiederaufbauhilfe für Syrien leisten. Die P3 und andere Geber, darunter Deutschland, sperren sich gegen diese Forderungen. Eine Krise wegen des Atom-Abkommens mit dem Iran wird syrische Kompromisse wohl erschweren. Sollten Präsident Baschar al-Assad und seine Verbündeten jedoch weiterhin die Opposition unterdrücken, könnte es letztendlich notwendig sein, einen gewissen von den UN unterstützten Rahmen für Wiederaufbau und Versöhnung auszuhandeln, den Russland akzeptieren kann und den Gebern eine gewisse Kontrolle darüber gibt, wie ihre Mittel verwendet werden, sodass sie nicht einfach zu Beihilfen für das Regime entarten. Das ginge nur mit schmerzhaften Zugeständnissen aller Beteiligten. Um in den Verhandlungen im Sicherheitsrat über diese heiklen Themen eine führende Rolle einzunehmen, wäre Deutschland gut (oder zumindest am wenigsten schlecht) positioniert, weil es nicht in die hitzigen Auseinandersetzungen zwischen den P3 und Russland um Syrien verwickelt war und gleichzeitig ein zahlungskräftiger Geber ist.

2.2 Chancen für die Ukraine?

Während die UN-Debatten über Syrien zwangsläufig heikel bleiben, gibt es eine minimale Chance, dass Deutsch-

land zu etwas aussichtsreicheren Gesprächen über die Ukraine beitragen könnte. Präsident Wladimir Putin überraschte den Westen im September 2017 mit der Andeutung, er könnte sich für eine Form von UN-Präsenz im Donbass zur Beendigung des Krieges offen zeigen. Der damalige deutsche Außenminister Sigmar Gabriel reagierte darauf mit Begeisterung, und die Regierung Trump, weniger vorhersehbar, griff den Gedanken sofort auf. Seitdem hat es immer wieder einmal amerikanisch-russische Bemühungen um eine Lösung gegeben; zwar bestehen nach wie vor zahlreiche Differenzen hinsichtlich Umfang und Auftrag von UN-Truppen, doch könnte sich ein tragfähiger Kompromiss ergeben. Im Koalitionsvertrag der deutschen Regierungsparteien wird dies befürwortet. Sollte sich 2019 oder 2020 eine Gelegenheit zur Einigung ergeben, wird Berlin als Mitglied des Normandie-Formats für die Ukraine-Gespräche eine entscheidende Rolle für einen Abschluss zukommen. Deutschland könnte in dieser Frage im Sicherheitsrat auch die Federführung übernehmen, da Russland und die USA Einwände gegen andere Länder haben könnten. Die Briten sind bislang bei Ukraine-Fragen federführend gewesen, doch spielt London beim Thema Donbass nur eine marginale Rolle; zudem sind seine Beziehungen zu Moskau seit dem (Nervengift-)Fall Skripal miserabel. Frankreich, ein weiterer Initiator des Normandie-Formats, beansprucht die Federführung bei diesem Thema – Berlin jedoch könnte sich diese mit Paris teilen oder von Moskau eher als Vermittler akzeptiert werden.

Eine führende diplomatische Rolle in Syrien oder der Ukraine – oder gar in beiden Konflikten – wäre eine Bewährungsprobe für die deutschen diplomatischen Fähigkeiten. Fortschritte in diesen Fragen – insbesondere gleichzeitige Fortschritte in beiden – bieten die besten Chancen für eine eher grundsätzliche Wiederherstellung der diplomatischen Zusammenarbeit mit Russland im Sicherheitsrat.

2.3 Eine afrikanische Perspektive?

Für Berlin stellt sich eine weitere Frage: Sollte es eine größere Rolle in den Ratsdebatten über UN-Friedensmissionen in Afrika anstreben, also Missionen, die mehr als die Hälfte der Zeit des Sicherheitsrats kosten und an denen über 70.000 Soldaten und Polizisten beteiligt sind? Bei Blauhelmeinsätzen andernorts sind es weniger als 20.000. Bei der Bewerbung um einen Sitz im Sicher-



heitsrat 2011–2012 sagte Deutschland zu, sich in afrikanischen Sicherheitsfragen zu engagieren, machte dies jedoch nach dem Libyen-Fall nicht zur Priorität. Damals waren deutsche Amtsträger und Politiker noch skeptisch hinsichtlich der Bedeutung Afrikas. Das hat sich geändert. Die Mali-Krise 2013, die Erkenntnis, dass der Sahel eine al-Qaida-Basis ist und vor allem die umfangreichen Migrantinnen- und Flüchtlingsbewegungen über die Sahara bedeuten, dass Berlin sich afrikanischer Sicherheitsfragen viel bewusster geworden ist. Deutschland sollte sich im Sicherheitsrat um einen konkreten Beitrag zu den afrikanischen Angelegenheiten bemühen. Dabei liegt das Problem darin, jene Themen zu ermitteln, für die Berlin eher als Frankreich im frankophonen Afrika oder eher als die drei afrikanischen Ratsmitglieder für die Federführung in Betracht kommt.

Am besten wäre, wenn sich Berlin zu bestimmten afrikanischen Fällen für eine gemeinsame Federführung zusammen mit einigen dieser anderen Akteure positionieren würde. Beispielsweise haben Deutschland und Frankreich bei einem gemeinsamen Entwicklungskonzept für den Sahel mit den UN und der Weltbank kooperiert. Berlin und Paris könnten im Sicherheitsrat eine gemeinsame Federführung bei entsprechenden Resolutionen zu Sicherheit, Entwicklung und Umweltgefahren für den Sahel vereinbaren. Dies würde Frankreichs regionalen Einfluss mit dem finanziellen Gewicht Deutschlands verbinden. Berlin könnte sich auch Südafrika zuwenden – einer weiteren bedeutenden Regionalmacht außerhalb des erlauchten Kreises der P5. Südafrika tritt seine nichtständige Mitgliedschaft 2019 an und ist sehr darauf bedacht, die internationale Gemeinschaft positiv zu beeindrucken – nach einer wenig erfolgreichen Phase in den letzten Tagen der Regierung Jacob Zuma. Die beiden Länder könnten bei der Festigung der afrikanischen Friedenssicherungs- und Konfliktverhütungsfähigkeiten über EU- und UN-Kanäle kooperieren. Dies wäre folgerichtig, da Deutschland ein bewährter Partner der Afrikanischen Union ist.⁶

2.4 Die allgemeine Sicherheitsagenda des Rats

Auf den Friedensprozess in Korea – ein weiteres Beispiel für potenziell aussichtsreiche UN-Diplomatie – wird Deutschland kaum Einfluss nehmen können. Seit 2017

6. Beispielsweise trug Deutschland die Kosten der neuen Zentrale der Friedens- und Sicherheitsabteilung der AU in Addis Abeba.

arbeiten China und die USA im Sicherheitsrat überraschend gut bei den Sanktionen gegen Nordkorea zusammen, doch ist dies weitgehend ein bilateraler Prozess, den selbst Franzosen und Briten kaum beeinflussen können. Natürlich wird Berlin, sofern möglich, hier weitere Fortschritte unterstützen, doch hat es keinen Grund, darauf übermäßig viel diplomatische Energie zu verwenden.

Auch auf andere Themen auf der Agenda des Sicherheitsrats wird Deutschland nur begrenzt einwirken können. Beispielsweise hat Berlin wiederholt gefordert, den entsetzlichen Krieg im Jemen zu beenden, kann jedoch in New York wenig ausrichten, während die USA und das VK weiterhin die von den Saudis geführte Initiative dort unterstützen. Andere UN-Prozesse – etwa die Überwachung des kolumbianischen Friedensabkommens – kommen mehr oder weniger erfolgreich voran; hier kann Deutschland wohl nur marginale Verbesserungen anstreben. Das heißt nicht, dass sich deutsche Diplomaten in New York aus diesen Angelegenheiten völlig heraushalten sollten – die ständigen Mitglieder merken, wenn Nichtständige ein tieferes Verständnis der Ratsangelegenheiten entwickeln statt sich in Gemeinplätzen zu ergehen –, doch ist es besser, sich auf einige klar umrissene Prioritäten zu konzentrieren anstatt bei zu vielen Themen mitmischen zu wollen.

Berlin wird allerdings einen Themenkomplex im Auge behalten müssen, der derzeit wenig beachtet wird: die Balkanproblematik. Der Sicherheitsrat kommt nach wie vor zu Sitzungen über Kosovo und Bosnien und Herzegowina zusammen, diese bleiben aber folgenlos. Da jedoch die Spannungen insbesondere in Bosnien wachsen, besteht das Risiko, dass eine neue Krise Südosteuropa wieder auf die UN-Agenda zwingt und möglicherweise die Risse im Verhältnis zu Russland vergrößert. Deutschland müsste sich wiederum mit Briten und Franzosen zusammenschließen, um europäische Interessen zu schützen.

3. Fazit

Mit diesem Beitrag soll bewusst ein ehrgeiziges Arbeitsprogramm für Deutschland im Sicherheitsrat umrissen werden. Selbst wenn Berlin alle diese Ansätze mit einigem Erfolg verfolgen könnte, bliebe die Lage im Sicherheitsrat außerordentlich angespannt. Zwei Jahre Mitgliedschaft dort sind nicht bloß ein Privileg für einflussreiche Länder wie Deutschland oder eine Plattform für ein paar Fragen



von nationalem Interesse; sie bilden kurzfristig ein Fenster, das einem gut vorbereiteten und entschlossenen Land ermöglicht, ein gewisses Gleichgewicht in der Politik der Großmächte wieder herzustellen. Deutsche Amtsträger und Politiker müssen hinsichtlich der erheblichen Risiken und ungewissen Erfolgsaussichten der UN-Diplomatie realistisch sein.

Dessen ungeachtet ist ein Sitz im Sicherheitsrat nicht nur eine Bürde, sondern auch eine Chance. Er würde Deutschland ermöglichen zu zeigen, dass es in der Lage und willens ist, sich in der multilateralen Sicherheitsdiplomatie zu engagieren. Durch den Brexit verliert die EU einen ihrer beiden erfahrensten Akteure bei den Vereinten Nationen. Es werden sich Forderungen an Deutschland richten, neben Frankreich eine größere Rolle bei der Vertretung europäischer Interessen in New York zu spielen – nicht nur während seiner Ratsmitgliedschaft, auch darüber hinaus. Sollte Deutschland 2019–2020 zeigen können, dass es die UN-Spielregeln beherrscht, kann es auch für die Zeit danach einen Anspruch auf anhaltenden Einfluss auf die Ratsdebatten anmelden – insbesondere bei Themen wie der Ukraine.

Derzeit gibt es für Deutschland kaum Aussichten auf den seit langem angestrebten ständigen Sitz im Sicherheitsrat; dieses Vorhaben steckt in endlosen Beratungen der UN-Vollversammlung fest. Eine Reform sehen mindestens drei der ständigen Mitglieder – China, Russland und die USA – äußerst skeptisch. Am glaubwürdigsten könnte sich Deutschland konkreten Einfluss in der UN verschaffen, wenn es sich nicht mehr formalistisch dieser Illusion hingäbe, sondern sich in die realen Krisen und Konflikte einschaltete, die die UN-Agenda beherrschen. Der Sicherheitsrat befindet sich in schlechter Verfassung, alleine wird Deutschland ihn nicht retten können. Gleichwohl kann es als Vermittler zwischen den Großmächten und als Anwalt der Stabilität in diesen für die UN und die Welt insgesamt stürmischen Zeiten wirken.



Über den Autor

Richard Gowan ist *Fellow* des *European Council on Foreign Relations* und lehrt an der *School of International and Public Affairs* der Columbia University. Zuvor war er Forschungsleiter am *Center on International Cooperation* der New York University, dem er noch als *Non-Resident Fellow* verbunden ist; er schreibt eine wöchentliche Kolumne zu multilateralen Fragen («Diplomatic Fallout») für die *World Politics Review*.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Friedrich-Ebert-Stiftung | New York Office
747 Third Avenue, 22B | New York, NY 10017 | USA

Verantwortlich:
Bettina Luise Rürup, Executive Director, FES New York
Phone +1-212-687-0208 |
www.fesny.org

Bestellungen/Kontakt:
fes.associate@fesny.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung der FES nicht gestattet.

Die Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in New York dient als Verbindungsbüro zwischen den Vereinten Nationen (VN), den Auslandsbüros der Stiftung und den Partnern in den Ländern des Südens – mit dem Ziel, die Stimme des globalen Südens zu stärken.

Die Zweigstelle trägt zu VN-Debatten in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Frieden und Sicherheit bei. Dazu organisieren die Mitarbeiter_innen vor Ort jedes Jahr an die 30 Seminare, Konferenzen und runde Tische und veröffentlichen zudem regelmäßig Hintergrundpapiere und Fact Sheets. Gleichzeitig trägt die Friedrich-Ebert-Stiftung in New York zum Dialog über die Arbeit der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds in Washington, D.C., bei.

Das New Yorker Büro liegt in unmittelbarer Nähe des Hauptsitzes der Vereinten Nationen. Es hat vier Mitarbeiter_innen und bietet zudem Praktika für Studierende aus den Bereichen Internationale Beziehungen sowie Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik an.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-96250-147-1