AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 04.06.2018 | Richard Gowan

Der heiße Stuhlkreis

Deutschland sollte sich im UN-Sicherheitsrat nicht davor scheuen, schwierige Themen wie Ukraine und Syrien anzugehen.

Warum nehmen es Länder heutzutage freiwillig auf sich, für den Sicherheitsrat zu kandidieren, wo der Rat doch in so einer schlechten Verfassung ist? Nach sieben Jahren Auseinandersetzungen um Syrien haben Russland und die führenden westlichen Mitglieder im Sicherheitsrat einen fast vollständigen Vertrauensverlust erlitten. Unter Präsident Donald 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, sie würde die Länder, die US-Positionen nicht unterstützen, im Auge behalten. China, wenngleich immer noch ein vorsichtiger Akteur im Sicherheitsrat, lässt in New York seine diplomatischen Muskeln spielen, mit dem Ziel, die Menschenrechtsarbeit der Organisation zurückzuschrauben.

Ein Land, das für zwei Jahre einen Sitz im Sicherheitsrat bekommt, riskiert, in eine Falle zu tappen. 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). Israel, das ebenfalls im Rennen um einen nichtständigen Sitz war, hat seine Bewerbung Anfang Mai zurückgestellt. Angesichts der Zerrissenheit der UN in vielen Fragen ist es unwahrscheinlich, dass Berlin diese Zeit ohne heftige Auseinandersetzungen mit Peking, Moskau und Washington hinter sich bringt.

Deutschland bemüht sich bereits jetzt um die Bewältigung der Folgen von Trumps Entscheidung, das Atom-Abkommen mit dem Iran aufzukündigen, welche einen langen Schatten auf die UN-Debatten der kommenden Monate und Jahre werfen wird. Als einer der sechs Staaten, die mit Teheran das Abkommen 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.

Nichtständige Mitglieder müssen ihre strategischen Ziele sehr genau im Blick behalten, weil schon die bloßen Abläufe und Formalitäten aufreibend sein können.

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 nichtständigen Mitgliedern Räume eröffnet, in Verhandlungen eine größere Rolle zu spielen. Australien und Luxemburg – von 2013 bis 2014 im Rat – brachten eine Reihe von Resolutionen zu humanitärer Hilfe für Syrien ein, die den Hilfsorganisationen immerhin ermöglichten, ihre Arbeit in den Not leidenden Gebieten auszuüben.

Als überaus gewichtiges nichtständiges Mitglied könnte Deutschland als Vermittler zwischen den Großmächten wirken. Hier können deutsche Diplomaten ihre Stärken einbringen. 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 Rates mit einigen der schwierigsten Probleme auf seiner Agenda zu ändern. Ohne 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 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.

Wie kann Deutschland nun im Sicherheitsrat den größtmöglichen Einfluss entfalten? Nichtständige Mitglieder müssen ihre strategischen Ziele sehr genau im Blick behalten, 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 Großbritannien, Frankreich und die USA (P3) die entscheidenden Abschnitte heikler Resolutionen

erst unter sich aus, dann klären sie diese mit den Chinesen und Russen, um den Text erst danach den zehn gewählten nichtständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats (E10) vorzulegen.

Dennoch kann Deutschland von einer einflussreicheren Rolle als die übrigen gewählten Mitglieder ausgehen. So hatte es in seiner letzten Amtszeit 2011–2012 die Federführung bei Afghanistan inne und saß einem Sanktionsausschuss vor, der sich mit al-Qaida befasste. Durch seine Mitwirkung bei den Iran-Verhandlungen hat Deutschland seine privilegierte Position gegenüber den P3 weiter gefestigt. Auch die Regierung Barack Obama wollte Berlin 2015 in multilaterale Gespräche über Syrien außerhalb des Sicherheitsrats einbeziehen.

Gleichwohl wird Deutschland seine Prioritäten im Sicherheitsrat mit Bedacht festlegen müssen. Es gilt, Bereiche zu finden, auf denen es die Agenda der Vereinten Nationen gestalten will. Wahrscheinlich wird Deutschland erneut die Federführung bei Afghanistan übernehmen, doch ist dies heute weniger vorrangig auf der Agenda platziert. Auch greifen gewählte Mitglieder generell gern einige thematische Fragen auf, um sie während ihrer Mitgliedschaft voranzubringen. Beim letzten Mal machte Berlin die Folgen des Klimawandels für die Sicherheit zu seiner obersten thematischen Priorität. Das Thema war zwar kein Novum, doch war es unter Mächten wie China und Russland umstritten; sie waren der Auffassung, es falle nicht in die Zuständigkeit des Rates. Die deutsche Initiative blieb inhaltlich eher folgenlos; doch trug Deutschlands Einsatz dazu bei, den Klimaschutz als legitimes Thema für die Ratsdebatten zu etablieren. Es wäre nur konsequent, wenn Deutschland auch dieses Mal Klimawandel auf die Tagesordnung setzen würde.

Bei zwei Themen könnte sich Berlin einbringen und auf einen Ausgleich der Großmachtinteressen hinwirken: erstens praktische Schritte zur Unterstützung der Deeskalation in Syrien, zweitens eine UN-Mission zur Beendigung des

Dennoch werden die nichtständigen Mitglieder letztlich an ihrem Einfluss auf spezifische Länder und Krisen, nicht an jenem auf thematische Debatten gemessen werden. 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 Abkommen unter dem Druck der USA 2018 gänzlich scheitern wird. Sollte es jedoch in irgendeiner Form bis Anfang 2019 weiter bestehen, müsste Berlin als Vermittler in Teheran wirken, damit die Diplomatie nicht

Krieges in der Ukraine.

zum Erliegen kommt. Scheitert das Abkommen bereits in diesem Jahr vollständig, gerät Deutschland im Sicherheitsrat neben Großbritannien und Frankreich in eine unangenehme Lage. Es muss zum einen versuchen, die Amerikaner zu überzeugen, zur Diplomatie zurückzukehren und eine Eskalation im Nahen Osten zu vermeiden, und zum anderen Teheran von Provokationen abhalten, die die Lage weiter verschlimmern könnten. Berlin hat nur Aussicht auf Erfolg, wenn es sich eng mit Briten und Franzosen abstimmt und dabei in eher loser Form mit China und Russland zusammenarbeitet. Ein gewisses Maß an Reibung mit den Vereinigten Staaten wird sich nicht vermeiden lassen.

Welchen Weg Deutschland in der Iran-Frage auch einschlagen mag, es wird im Interesse Berlins liegen, andere Kanäle der UN-Diplomatie offenzuhalten. Bei zwei Themen könnte sich Berlin einbringen und auf einen Ausgleich der Großmachtinteressen hinwirken: erstens praktische Schritte zur Unterstützung der Deeskalation in Syrien, zweitens eine UN-Mission zur Beendigung des Krieges in der Ukraine.

Im Hinblick auf Syrien 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 Kompromisse im Fall Syrien wohl erschweren. Sollten Präsident Baschar al-Assad und seine Verbündeten jedoch weiterhin die Opposition unterdrücken, könnte es letztlich notwendig sein, einen gewissen von den UN unterstützten Rahmen für Wiederaufbau und Versöhnung auszuhandeln. Dieser müsste von Russland akzeptieren werden können und den Gebern eine gewisse Kontrolle darüber geben, wie ihre Mittel verwendet werden, damit 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 positioniert, weil es nicht in die hitzigen Auseinandersetzungen zwischen den P3 und Russland um Syrien verwickelt war und gleichzeitig ein zahlungskräftiger Geber ist.

Während die UN-Gespräche über Syrien zwangsläufig heikel bleiben, gibt es eine minimale Chance, dass Deutschland 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 Doneckbecken zur Beendigung des Krieges offen zeigen. Der damalige deutsche Außenminister Sigmar Gabriel reagierte darauf begeistert, und die Regierung Trump griff den Gedanken sofort auf. Seitdem hat es immer wieder mal 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 wird dies befürwortet. Sollte sich 2019 oder 2020 eine Gelegenheit für eine 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.

Kann Deutschland 2019–2020 zeigen, dass es die UN-Spielregeln beherrscht, kann es auch für die Zeit danach einen Anspruch auf anhaltenden Einfluss auf die Ratsdebatten anmelden.

Eine führende diplomatische Rolle in Syrien und/oder der Ukraine wäre eine Bewährungsprobe für die deutschen diplomatischen Fähigkeiten. Fortschritte in diesen Fragen bieten die besten Chancen für eine grundsätzliche Wiederherstellung der diplomatischen Zusammenarbeit mit Russland im Sicherheitsrat.

Auf andere Themen der Agenda des Sicherheitsrats, etwa den Friedensprozess in Korea wird Deutschland wenig oder kaum Einfluss nehmen können. Seit 2017 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 es gibt keinen Grund, darauf übermäßig viel diplomatische Energie zu verwenden.

Auch auf die Beendigung des entsetzlichen Krieges im Jemen kann Deutschland in New York kaum hinwirken, während die USA und Großbritannien 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 geringfügige Verbesserungen anstreben.

Berlin wird allerdings einen Themenkomplex im Auge behalten müssen, der derzeit wenig beachtet wird: die Balkan-Problematik. Der Sicherheitsrat kommt nach wie vor zu Sitzungen über Kosovo und Bosnien-Herzegowina zusammen, diese bleiben aber stets folgenlos. Da jedoch die Spannungen insbesondere in Bosnien zunehmen, 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 zusammentun, um europäische Interessen zu wahren.

Ein Sitz im Sicherheitsrat ist nicht nur eine Bürde, sondern auch eine Chance. Er würde Deutschland ermöglichen zu zeigen, dass es willens und in der Lage ist, sich in der multilateralen Sicherheitsdiplomatie einzubringen. Kann Deutschland 2019–2020 zeigen, 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.

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.

Lesen Sie eine längere Version dieser Analyse hier.



Richard Gowan
New York
Richard Gowan ist Leiter für UN-Fragen bei der *International Crisis*

Group und *Senior Policy Fellow* beim *European Council on Foreign Relations*. Zuvor lehrte er an der *Columbia University* in New York. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Vereinten Nationen, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Afrika und der Westliche Balkan.