Deutschland im UN-Sicherheitsrat: Weder zu stark noch zu schwach

Richard Gowan

Bewertungen von Deutschlands Amtszeit im UN-Sicherheitsrat 2011 und 2012 kreisen zumeist um seine umstrittene Libyen-Enthaltung. Doch jenseits dieser Entscheidung blieb Deutschland ein verlässliches Mitglied im westlichen Block. Es zwang den Rat dazu, sich mit neuen Bedrohungen und Menschenrechtsfragen zu beschäftigen. In Bezug auf die Syrien-Krise führte dies zu Differenzen mit einigen nichtwestlichen Staaten. Während ein ständiger Sitz für Deutschland nicht näher gerückt ist, kann es auf eine quasi ›semi-permanente‹ Mitgliedschaft durch regelmäßige Wiederwahl hoffen.

Über Deutschlands Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2011/2012 kursieren zwei Mythen: Der eine Mythos ist der von Deutschlands Stärke, der andere von Deutschlands Schwäche. Beide Mythen haben ihren Ursprung in der kontroversen Entscheidung vom 17. März 2011, als sich Deutschland bei Resolution 1973, die den Einsatz von Gewalt in Libyen autorisierte, der Stimme enthielt. Einige sahen darin ein Zeichen für Deutschlands gewachsenes außenpolitisches Selbstbewusstsein, da es nicht mit den anderen westlichen Mächten gestimmt hat. Andere interpretierten die Enthaltung als falsche Hybris, die das Land isoliert und geschwächt hat. Im Folgenden werden diese beiden Sichtweisen kritisch hinterfragt, und es wird erläutert, warum keine von beiden überzeugt. Stattdessen wird anhand Deutschlands Prioritäten und seiner Haltung zum ›Arabischen Frühling‹ ein anderes Erklärungsmuster für Deutschlands Rolle im Sicherheitsrat entwickelt.

Deutschland und die UN: Zwei Mythen

Die Libyen-Enthaltung

Auch wenn hier argumentiert wird, dass die Folgen von Deutschlands Enthaltung bei der Libyen-Resolution überbewertet werden, kann sie jedoch nicht außer Acht gelassen werden – insbesondere, weil sie schon so oft fehlinterpretiert worden ist. Die Entscheidung wurde in einer Zeit heftiger Wirren getroffen. Truppen von Machthaber Muammar al-Gaddafi waren auf dem Weg zu der von Rebellen gehaltenen Stadt Bengasi. Die USA hatten ihre Haltung zum Einsatz von Gewalt buchstäblich über Nacht geändert, und Berlin fühlte sich über die Entscheidungsfindung ihres größten Verbündeten schlecht informiert. Die Europäische Union war gespalten. Die Entscheidung der deutschen Regierung, sich zu enthalten, beruhte daher unausweichlich auf einer subjektiven *Ad-hoc*-Beurteilung der Lage. Hätte die Bedrohung Bengasis nicht eine so rasche Entscheidung erforderlich gemacht, oder wäre die Haltung der Vereinigten Staaten konsistenter gewesen, hätte Berlin sich vermutlich anders entschieden.

Auch wenn viele diplomatische Entscheidungen schnell und auf der Grundlage fehlerhafter Informationen gefällt werden, suchen Kommentatoren und Historiker unweigerlich gerne nach einer tieferen Bedeutung jeder Entscheidung. Im Fall von Deutschlands Enthaltung zu Libyen kamen zwei Versionen der Geschichte auf: zum einen der Mythos von Deutschlands Stärke und zum anderen sein Gegenteil, der Mythos von Deutschlands Schwäche. Beide halten einer genaueren Betrachtung nicht Stand.

Deutschlands ›Stärke‹

Für Anhänger des Mythos von Deutschlands Stärke war die Enthaltung ein Beleg für Deutschlands gewachsenes Selbstbewusstsein auf dem internationalen Parkett. Statt mit den USA, Großbritannien und Frankreich zu stimmen, votierte es mit den BRIC-Staaten Brasilien, Russland, Indien und China (Südafrika, das ›fünfte‹ BRICS-Land, stimmte mit dem Westen gegen Gaddafi).[1] Für manche Kommentatoren wirkte dies wie der Versuch Berlins, sich den nicht-westlichen aufstrebenden Mächten wieder anzunähern oder zumindest seine Autonomie gegenüber den anderen westlichen Mächten zu demonstrieren. Ian Bremmer und Mark Leonhard folgerten: »Die Entscheidung nährte Spekulationen, ob Deutschland seine Unterstützung für das von den USA angeführte westliche Bündnis zurückziehen wollte zugunsten unabhängigerer, block-ungebundener und merkantilistisch motivierter Positionen, welche die führenden Schwellenländer vertreten.«[2] Bremmer und Leonhard vertreten die Meinung, diese Interpretation würde durch die Streitigkeiten in jüngster Zeit zwischen den USA und Deutschland über die Wirtschaftspolitik, von denen einige öffentlich ausgetragen wurden, untermauert. Im Vertrauen gaben amerikanische Diplomaten zu, dass es über wirtschaftliche

Richard Gowan, geb. 1978, ist Associate Director for Crisis Diplomacy and Peace Operations am Center on International Cooperation der New York University und Senior Policy Fellow beim European Council on Foreign Relations.

1 Näheres zu Südafrika im Rat: Sanusha Naidu/Lesley Connolly, Südafrikas zweite Amtszeit, in diesem Heft, S. 19–23, hier S. 20.

2 Ian Bremmer/Mark Leonard, US-German Relationship on the Rocks, Washington Post, 18.10.2012.

Fragen zu ernsten Spannungen mit den deutschen Kollegen gekommen sei. Doch fast zwei Jahre nach der schicksalhaften Abstimmung zu Libyen sprechen amerikanische und westeuropäische offizielle Vertreter bei den UN in New York im Großen und Ganzen positiv über Deutschlands Rolle im Sicherheitsrat. Die Deutschen wären schnell aktiv geworden, um den Schaden vergessen zu machen, so die Diplomaten. Sie hätten sich als gute ›Team Player‹ im langwierigen Kampf um die Bewältigung der Syrien-Krise erwiesen und sich eng mit den anderen EU-Staaten abgesprochen.

Zwei Jahre nach der Abstimmung zu Libyen sprechen amerikanische und westeuropäische Diplomaten positiv über Deutschlands Rolle im Sicherheitsrat.

Deutschlands ›Schwäche‹

Vor diesem Hintergrund scheint es schwierig zu behaupten, Deutschlands Verhaltensmuster im Rat zeuge von einer grundsätzlichen Neuausrichtung seiner globalen Ansichten und Loyalitäten, auch wenn an anderer Stelle über Wirtschaftsfragen heftig gestritten wird. Einige Analytiker sehen dies als ein Beweis für den Mythos von Deutschlands Schwäche. Dieser Sicht zufolge hätten die negativen nationalen und internationalen Reaktionen auf seine Enthaltung Berlin gezeigt, dass es seine Macht in den UN überschätzt hatte und es gezwungen war, zurückzurudern und sich so eng wie möglich an die traditionellen westlichen Freunde anzulehnen. Dieses Narrativ geht zurück auf SPIEGEL-Journalist Ralf Neukirch, der in einem Artikel schreibt: »die vorläufige deutsche Bilanz (fällt) schlechter aus als selbst die größten Pessimisten erwartet hatten«.[3] Die Enthaltung zu Libyen hätte nicht nur Deutschlands Fähigkeit, autonom und kreativ in anderen Krisen zu handeln eingeschränkt, so Neukirch weiter, sondern hätte auch bedeutet, dass »(d)as erklärte Ziel, ständiges Mitglied im Sicherheitsrat zu werden, (..) in weite Ferne gerückt« sei. Abschließend resümiert er: »Die Wahl in das wichtigste Uno-Gremium hat Deutschland mehr geschadet als genutzt«.

Richtig ist wahrscheinlich, dass Deutschlands Chancen, sich einen ständigen Sitz im Rat zu sichern, während der letzten zwei Jahre eher schlechter geworden sind. Im Frühjahr 2011 startete die G-4 (Brasilien, Deutschland, Indien und Japan) noch einmal eine gemeinsame Kampagne für eine Resolution der Generalversammlung, die eine Erweiterung des Rates um ständige und nichtständige Sitze vorsieht. Es gelang ihnen zwar, Unterstützungsversprechen einer einfachen Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten zu erhalten, jedoch nicht der notwendigen Zweidrittelmehrheit. Diplomatische Beobachter[4] hatten angemerkt, dass die Vereinigten Staaten über die Enthaltungen Brasiliens, Deutschlands und Indiens zu Libyen wütend gewesen seien. Washingtons Missfallen war sicherlich nicht hilfreich für deren Kampagne. Doch die Regierung von Barack Obama hatte schon vorher beschlossen, sich nicht für eine Reform des Sicherheitsrats einzusetzen, daher kann ihre Haltung nicht nur mit der Libyen-Abstimmung erklärt werden.

Die Ständige Vertretung war stets gut unterrichtet und setzte sich ernsthaft auch mit Themen auseinander, die wenig Bezug zu den nationalen Interessen hatten.

Generell kann das Argument, Deutschlands Verhalten im Sicherheitsrat hätte dem Land irreparablen Schaden zugefügt, nur schwer aufrechterhalten werden. Es hat nicht nur seine Beziehungen zu den westlichen Partnern wieder aufgebaut, sondern auch zu den arabischen Ländern, die es durch seine Weigerung, einen Krieg gegen Gaddafi zu unterstützen, verärgert hatte. Im September 2012 war Deutschland Gastgeber eines Treffens des Sicherheitsrats auf Außenministerebene zum Thema, wie die Beziehungen zwischen den UN und der Arabischen Liga verbessert werden können.[5] Im November 2012 wurde Deutschland in der Generalversammlung mit 127 von 193 Stimmen in den UN-Menschenrechtsrat gewählt, nur knapp hinter den USA mit 131 Stimmen. Dieses Ausmaß an Unterstützung würde man nicht unbedingt erwarten für ein Land, das seine diplomatische Glaubwürdigkeit verloren hat.

Die Fakten über Deutschlands Amtszeit im Sicherheitsrat untermauern weder den Mythos der Stärke noch den der Schwäche. Gibt es aber noch etwas Überzeugenderes als diese Erkenntnis über die zwei Jahre zu sagen?

Prioritäten: Afghanistan, Klimawandel und Kinder

Im Dezember 2012 zogen einige Kommentatoren eine positivere Bilanz von Deutschlands Rolle im Sicherheitsrat als es Neukirch im Jahr 2011 getan hat. Viele betonten, dass die Ständige Vertretung in New York – insbesondere Botschafter Peter Wittig – den Ruf einer soliden und kompetenten Diplomatie festigen konnten. »Das Bemerkenswerteste an Deutschlands Amtszeit war sein Spitzendiplomat, Wittig«, schreibt Helmut Volger. Er beschreibt den Botschafter als »einen ruhigen, zurückhaltenden, mit sanfter Stimme sprechenden Diplomaten, der Würde und Freundlichkeit mit einer gewissen Härte beim Verfolgen seiner Ziele verbindet.«[6]

In vertraulichen Gesprächen unterstrichen nichtdeutsche Diplomaten und Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) diese Ansicht. Die Ständige Vertretung war stets gut unterrichtet und setzte sich ernsthaft auch mit Themen auseinander, die wenig Bezug zu den nationalen Interessen hatten (etwa Konflikte in Afrika). Auch der Respekt für Wittig, von dem die meisten glauben, dass er gegen die Enthaltung im Fall Libyen war, ist aufrichtig. Dennoch ist Kompetenz weder eine politische Philosophie noch ein strategisches Ziel. Stellte Deutschland während seiner Amtszeit ein umfassenderes Konzept seiner Rolle im Sicherheitsrat zur Schau?

In vielerlei Hinsicht verfolgte Deutschland auf konsistente Weise seine Prioritäten, von denen viele in einem Beitrag von Wittig angekündigt worden

waren.[7] Dazu gehörten Afghanistan, Klimawandel und der Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten. Auch wenn der ›Arabische Frühling‹ unweigerlich einen großen Teil der Zeit des Rates beanspruchte, gelang es Deutschland, Aufmerksamkeit auf seine zuvor festgelegten Prioritäten zu lenken, insbesondere während seiner beiden Ratspräsidentschaften im Juli 2011 und im September 2012. Keine dieser Prioritäten waren problemlos voranzubringen gewesen.

Afghanistan

Von allen Themen auf der deutschen Agenda war die Situation in Afghanistan von größtem unmittelbarem Interesse für Berlin. Bereits zu Beginn des Jahres 2011 war klar geworden, dass die NATO-geführte Operation in Afghanistan in seine letzte Phase trat, aber eine tiefe Unsicherheit herrschte über die zukünftige Stabilität des Landes. Obwohl die Vereinten Nationen zu Beginn direkt nach dem Fall der Taliban-Herrschaft sehr stark in Wiederaufbaubemühungen involviert waren, wurden sie im Verlauf des Krieges immer weiter an den Rand gedrängt. Die UN-Unterstützungsmission in Afghanistan (UNAMA) war gefangen in einer schwierigen politischen Partnerschaft mit der afghanischen Regierung. Der Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats war verantwortlich für eine Liste von mehr als 400 Personen und Körperschaften. Experten sahen jedoch in dem einzigen Sanktionsregime gegen sowohl Al Qaida als auch Taliban ein Hindernis für die Aufnahme von Verhandlungen für eine politische Lösung mit den Taliban. Das Sanktionsregime machte alle Taliban zu Terroristen. Die Liste der mit Sanktionen belegten Einzelpersonen spiegelte die Kommandostruktur der Aufständischen nicht korrekt wider und enthielt etwa 30 Personen, die für tot gehalten werden.

Während die USA nach und nach die Führung der Militäroperation in Afghanistan übernahmen, zeichnete sich Deutschland für die Bemühungen verantwortlich, das unzureichende Engagement der Vereinten Nationen in dem Land zu verbessern. Deutschland war federführend bei der Ausarbeitung von Resolutionen zu Afghanistan, ein ungewöhnliches Privileg für ein nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats. In dieser Eigenschaft überwachte Deutschland Mitte 2011 die Aufteilung des Sanktionsregimes in zwei getrennte Regime, um so Kontakte zu den Taliban zu ermöglichen. Deutschland regte darüber hinaus eine Überprüfung der UNAMA an. Diese Maßnahmen sowie die Afghanistan-Konferenz in Bonn im Dezember 2011 verbesserten die Rahmenbedingungen für den Abzug der NATO (und Deutschlands) aus Afghanistan. Der Taliban-Sanktionsausschuss unter dem Vorsitz Deutschlands ging schnell dazu über, die Liste der mit Sanktionen belegten Personen zu überarbeiten.

Doch viele Probleme sind noch ungelöst: UN-Bedienstete berichteten im Jahr 2012, dass die Sanktionsliste für die Taliban immer noch eine Reihe von hochrangigen Aufständischen auslasse. Auch wenn Deutschland Maßnahmen ergriffen hat, um die menschenrechtlichen Schutzmechanismen für die Personen auf der Al-Qaida-Sanktionsliste zu verbessern, seien diese Mechanismen nach Ansicht des UN-Sonderberichterstatters über den Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus immer noch nicht stark genug. Die UNAMA, auf deren Personal heimtückische Anschläge verübt wurden, sieht sich mit Haushaltskürzungen im Jahr 2013 konfrontiert, und es ist immer noch unklar, welche Rolle die Vereinten Nationen in Afghanistan nach dem Abzug der NATO spielen werden. Fortschritte in Richtung ernsthafte Gespräche mit den Taliban sind bis dato nicht zu erkennen.

Deutschland war federführend bei der Ausarbeitung von Resolutionen zu Afghanistan, ein ungewöhnliches Privileg für ein nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats.

Klimawandel und Sicherheit

Dennoch kann Deutschland sich einige der Verbesserungen des UN-Engagements in Afghanistan als Verdienst anrechnen. Seine Entscheidung, eine Debatte über die sicherheitspolitischen Implikationen des Klimawandels während seiner Ratspräsidentschaft im Juli 2011 abzuhalten, führte jedenfalls zu weniger konkreten Resultaten. Großbritannien hatte im Jahr 2007 dieses Thema zum ersten Mal auf die Tagesordnung gesetzt. Damals wurde heftig darüber diskutiert, ob es überhaupt auf die Agenda des Sicherheitsrats gehört. Die Briten haben es seitdem auch nicht wieder vorgebracht. Deutschlands Initiative, das Thema wieder aufleben zu lassen, spiegelte seine Frustration darüber wider, dass die anderen diplomatischen Foren und Mechanismen nicht in der Lage waren und sind, sich des Problems anzunehmen. Zum Zeitpunkt der Debatte war allen Beteiligten das Debakel des Kopenhagener Klimagipfels von 2009 noch lebhaft im Gedächtnis.

Die von Deutschland initiierte Debatte zu Klimawandel und Sicherheit war nicht gerade erfolgreich.

Die von Deutschland initiierte Debatte war nicht gerade erfolgreich, obwohl das Ziel, sich auf eine (nicht-bindende) Erklärung des Präsidenten zu einigen, an sich schon kein allzu ambitioniertes gewesen war. Deutschland war sich bewusst, dass insbe-

3 Ralf Neukirch, Großes Land ganz klein, Der Spiegel, 19.9.2011.

4 Die hier und im Folgenden widergegebenen indirekten Zitate gehen auf Gespräche des Autors mit Diplomaten in New York im November und Dezember 2012 zurück.

5 Siehe Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats: UN-Dok. S/PRST/2012/20 v. 26.9.2012 und den Brief des deutschen UN-Botschafters an den UN-Generalsekretär: UN Doc. S/2012/686 v. 6.9.2012.

6 Helmut Volger, Germany's ›Added Value‹ to the Security Council, PassBlue, 27.12.2012.

7 Peter Wittig, Deutschland im UN-Sicherheitsrat. Schwerpunkte der Arbeit für die Jahre 2011/2012, Vereinte Nationen (VN), 1/2011, S. 3–7.

sondere China und Russland gegen die Behandlung dieses Themas waren und auch viele Entwicklungsländer eine ›Versicherheitlichung‹ von Klimafragen befürchteten. Deutschland legte ein sorgfältig formuliertes Konzeptpapier vor, worin es betonte, dass die Debatte sich »ausschließlich« auf Sicherheitsfragen konzentrieren würde, vor allem auf den Anstieg des Meeresspiegels und auf Ernährungssicherheit.[8]

Deutschland hat eine deutlich westlich geprägte Agenda verfolgt.

Doch auch dieser bewusst enge Fokus konnte China nicht beschwichtigen; eine Zeit lang schien es, als würde keine Einigung zustande kommen. Am Ende wurde ein Kompromisspapier vorgelegt, dessen größter Teil darin bestand, das Primat der anderen für Klima und Umwelt zuständigen UN-Organisationen zu bekräftigen (allen voran die schwierigen Verhandlungen im Rahmen der Klimarahmenkonvention). Die einzige praktisch orientierte Maßnahme war, den Generalsekretär zu bitten, in seinen Berichten ab sofort klimabezogene Auslöser für Konflikte einzubeziehen.[9] Dies ist bislang nur sporadisch umgesetzt worden.

Kinder und bewaffnete Konflikte

Nach den Streitigkeiten mit China und anderen Entwicklungsländern über das Thema Klimawandel im Jahr 2011 lud Deutschland mit dem Thema Kinder und bewaffnete Konflikte im Jahr 2012 erneut zu Diskussionen ein. Es übernahm den Vorsitz der gleichnamigen Arbeitsgruppe und wurde dafür gelobt, die Arbeit der Gruppe rationalisiert zu haben. Doch im September 2012 kam es, während Deutschlands zweiter Ratspräsidentschaft, zu Spannungen. Der Generalsekretär hatte einen Bericht vorgelegt, der die Situation von Kindern nicht nur in jenen Ländern zur Sprache brachte, die auf der Agenda des Sicherheitsrats stehen, sondern auch von einigen anderen Ländern, wie etwa Indien, Kolumbien und Pakistan. Alle drei Staaten waren zu dem Zeitpunkt im Rat vertreten, und alle waren ›not amused‹. Deutschland brachte eine Resolution ein, deren Text zwar zu großen Teilen auf vorangegangenen Resolutionen beruhte, die aber die Verhängung von Sanktionen vorsieht gegen Staaten, Gruppen oder Individuen, die anhaltende Rechtsverletzungen und Missbrauch an Kindern in Situationen bewaffneten Konflikts begehen. China und Russland enthielten sich der Stimme, ebenso Aserbaidschan und Pakistan. Indien und Kolumbien brachten Vorbehalte an.[10]

Deutschland war vorbereitet auf den Schlagabtausch mit den aufstrebenden Mächten und China.

Was besagen Deutschlands Prioritäten?

Drei Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Prioritäten ziehen: Erstens hat Deutschland, zumindest nach Ansicht nicht-westlicher Kritiker, eine deutlich westlich geprägte Agenda verfolgt. Schritte zur Verbesserung des UN-Engagements in Afghanistan zu unternehmen, liegt eindeutig im Interesse Deutschlands als NATO-Mitglied. Seine Entscheidung, das Thema Klimawandel (wieder) im Sicherheitsrat anzusprechen, hat den Entwicklungsländern nicht gefallen, die auf den Klimakonferenzen oft mit der EU aneinandergeraten sind (mit Ausnahme der kleinen Inselstaaten). Und schließlich sein Augenmerk auf das Thema Kinder in bewaffneten Konflikten wurde als ein Teil der westlichen Menschenrechtsagenda angesehen, von der Länder wie Kolumbien und Pakistan behaupten, sie reflektiere nicht die Realitäten ihrer Sicherheitsprobleme. Während der Debatte zu Kindern und bewaffnete Konflikte hatte Chinas Botschafter gesagt, dass der Sicherheitsrat Pakistan nur »Probleme und Schwierigkeiten« in dessen Kampf gegen den Terrorismus bereiten würde.[11]

Um auf den eingangs erwähnten Mythos von Deutschlands Schwäche zurückzukommen: Deutschland hat keine dieser drei Prioritäten ausschließlich verfolgt, um seine Glaubwürdigkeit im Westen nach der Libyen-Episode wieder herzustellen. Sie waren alle bereits zu Beginn seiner Amtszeit auf Deutschlands Agenda. Hätte die drohende Einnahme Bengasis nicht die Wahrnehmungen von Berlins Diplomaten geändert, hätten Kritiker vielleicht sogar von ultra-westlichen Prioritäten in den UN gesprochen.

Dies führt zum zweiten bemerkenswerten Punkt über Deutschlands Strategie im Sicherheitsrat: Es war einigermaßen vorbereitet auf den Schlagabtausch mit den aufstrebenden Mächten im Allgemeinen und China im Besonderen. In anderen internationalen Formaten, wie der G-20, hat Deutschland sich bemüht, engere Beziehungen zu den Chinesen aufzubauen. Doch durch das Verfolgen einer weitestgehend westlichen Agenda in den UN hat es Konflikte mit China in Kauf genommen. Es kann durchaus vermutet werden, dass diese Konflikte weder Beijing noch Berlin sonderlich Sorgen bereiten. Die Wirtschaftsfragen, die auf den G-20-Treffen verhandelt werden, sind von großer Bedeutung für beide, die themenorientierten grundsätzlichen Stellungnahmen des Sicherheitsrats hingegen nicht. Insgesamt legt Deutschlands Handeln im Rat nahe, dass es nicht die Absicht hat, seine Haltung in den UN zu ändern, um sich bei den nicht-westlichen Mächten anzubiedern.

Was wollte Deutschland aber dann erreichen? Im Fall Afghanistans, verfolgte es klare nationale Interessen. Durch die Themen Klimawandel und Kinder in bewaffneten Konflikten schien es jedoch (wenn auch sehr sanft) die Grenzen des Verständnisses des Rates von Frieden und Sicherheit verschieben zu wollen. Mit seiner Betonung des Themas Kinderrechte hat das Land einen kleinen Schritt unternommen, um Kernmenschenrechte in der Arbeit des Sicherheitsrats zu verankern. Mit dem Thema Klimawandel versuchte es, eine breitere Debatte über die sich wandelnden Sicherheitsbedrohungen zu initiieren, auch wenn im Ergebnis, wie vorherzusehen war, nicht viel erreicht wurde.

Wie eingangs angedeutet, waren all diese Bemühungen darauf ausgerichtet, den Sicherheitsrat besser auf die neuen Sicherheitsbedrohungen vorzubereiten. Es wurde viel darüber geschrieben, dass der Rat die nicht-traditionellen Bedrohungen und Menschenrechte ernster nehmen müsste, doch diplomatische Fortschritte auf dieses Ziel hin sind meist schleppend. Die deutschen Initiativen fallen in diese Kategorie. Doch gibt es Zeiten, in denen der Rat sich mit der tieferen Bedeutung von internationaler Sicherheit auseinandersetzen muss. Der ›Arabische Frühling‹ hat eine heftige Debatte darüber ausgelöst. Deutschlands Haltung zu den Aufständen machte deutlich, dass es sich darüber im Klaren war, dass sich die Vereinten Nationen auf diese neuen Herausforderungen einstellen müssen – auch wenn China und Russland dies nicht akzeptieren wollen.

Der ›Arabische Frühling‹

Deutschland hat früh erkannt, dass der ›Arabische Frühling‹ viele der festen Annahmen über die Prioritäten und Verantwortlichkeiten des Sicherheitsrats umkehren könnte. Im Februar 2011, während sich Ägypten im Aufruhr befand, berief Brasilien ein Treffen auf Ministerebene zum Thema Entwicklung und Sicherheit ein. Der deutsche Außenminister Guido Westerwelle nutzte die Gelegenheit, die Ereignisse in den arabischen Staaten anzusprechen und Unterstützung für einen demokratischen Wandel in Ägypten in Aussicht zu stellen. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht ersichtlich, dass die Vereinten Nationen eine bedeutende Rolle im ›Arabischen Frühling‹ spielen würden. Genau so wenig konnte jemand vorhersehen, dass Westerwelle im folgenden Monat politischen Schaden aufgrund seiner Befürwortung der Libyen-Enthaltung verursachen würde. Von offizieller deutscher Seite wird die Auffassung vertreten, dass die Intervention des Außenministers das Handeln des Sicherheitsrats während der Jahre 2011 und 2012 in Richtung eines friedlichen politischen Wandels in Libyen, Jemen und Syrien vorwegnahm. Deutschland unterstützte nachdrücklich Bemühungen, dem Gaddafi-Regime mit nicht-militärischen Mitteln beizukommen, einschließlich Sanktionen und Anrufung des Internationalen Strafgerichtshofs, wie es Resolution 1970 vom 26. Februar 2011 vorsieht.[12]

Auch wenn die nachfolgende Debatte über Resolution 1973 Fragen in Bezug auf Deutschlands Haltung zum ›Arabischen Frühling‹ aufwarf, war das Land später ein überzeugter Fürsprecher eines friedlichen Übergangs in Syrien – in enger Zusammenarbeit mit Frankreich und Großbritannien. Zudem forderten die Deutschen explizit, dass das Regime in Damaskus für die Verbrechen gegen die eigene Bevölkerung zur Verantwortung gezogen werden sollte. Gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien forderte Deutschland ab Mitte 2011 im Sicherheitsrat Maßnahmen gegen Syrien, trotz amerikanischer Zweifel an dem Wert einer offenen Konfrontation mit Russland und China.

Französische und britische Diplomaten sagten, sie hätten bei den Debatten über Syrien ihre deutschen Kollegen als gleichwertige Partner behandelt, auch wenn sie selbst durch ihre ständige Mitgliedschaft im Rat einflussreichere Positionen haben. Dies war zwar nicht immer der Fall, doch die Europäer bildeten im Allgemeinen einen einheitlichen Block. Zu keinem Zeitpunkt wirkte sich die immer erbitterter geführte Debatte innerhalb der EU über die Euro-Krise auf ihre Kooperation in Bezug auf Syrien aus.[13]

Deutsche Regierungsvertreter hatten anfänglich gehofft, dass ihre Enthaltung zu Libyen ihnen zusätzliche Glaubwürdigkeit bei Verhandlungen mit Brasilien, China, Indien und Russland verschaffen würde.

Deutsche Regierungsvertreter hatten anfänglich gehofft, dass ihre Enthaltung zu Libyen ihnen zusätzliche Glaubwürdigkeit bei Verhandlungen mit Brasilien, China, Indien und Russland verschaffen würde. Sie waren enttäuscht, dass die großen nicht-westlichen Staaten sich immer mehr untereinander koordinierten, um im Jahr 2011 jede ernsthafte Maßnahme gegen Syrien zu unterbinden. Auch wenn Indien seine Position Anfang 2012 änderte, ist dies wahrscheinlich eher auf den Druck von Saudi-Arabien und anderen arabischen Staaten zurückzuführen, die gegen das syrische Regime sind, als auf das Bemühen europäischer Diplomaten. Hier sehen wir ein ähnliches Muster wie bei den Themen Klimawandel und Kinder in bewaffneten Konflikten: Statt nach Möglichkeiten zu suchen, um sich, wie im Fall Libyens, den BRICS-Staaten anzuschließen, nahm Deutschland Positionen ein und brachte Themen auf, die seine Beziehungen zu den westlichen Freunden in den UN stärkten.

Statt nach Möglichkeiten zu suchen, um sich den BRICS-Staaten anzuschließen, nahm Deutschland Positionen ein, die seine Beziehungen zu den westlichen Freunden in den UN stärkten.

Dies hat noch nicht einmal seinen Beziehungen zu allen nicht-westlichen Regierungen geschadet: Berlins Haltung zu Syrien wurde von den arabischen Regierungen begrüßt und von einer Mehrheit der Staaten in der Generalversammlung unterstützt. Dennoch, in einer Zeit, in der sich die Spannungen in den UN zwischen den westlichen Mächten und den BRICS verstärken könnten, hat Deutschlands Ver-

8 Siehe UN Doc. S/2011/408 v. 5.7.2011, insbesondere Abs. 5.

9 UN-Dok. S/PRST/2011/15 v. 20.7.2011.

10 UN-Dok. S/RES/2068 v. 19.9.2012. Siehe auch die Pressemitteilung SC/10769 v. 19.9.2012 sowie der Bericht des Generalsekretärs: UN Doc. A/66/782–S/2012/261 v. 26.4.2012.

11 Siehe Wortprotokoll: UN Doc. S/PV.6838 v. 19.9.2012, S. 3.

12 Näheres zu den Libyen-Resolutionen: Robin Geiß/Maral Kashgar, UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung, VN, 3/2011, S. 99–104, hier S. 101f.

13 Deutschlands Enthaltung in der Generalversammlung bei der Anerkennung Palästinas als Beobachterstaat ist ein weiteres Indiz dafür, dass sich das Land beim Thema Naher Osten langsam der EU-Mehrheitsmeinung annähert.

halten im Hinblick auf Syrien sein grundsätzliches Bekenntnis zum Westen bekräftigt.

Fazit

Am Ende seiner nichtständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat hat Deutschland wohl die Mythen, die während seiner Amtszeit entstanden waren, zerstreut. Es verfolgte nicht die Strategie, Allianzen mit den großen nicht-westlichen Mächten zu schmieden. Es hat mit seiner erfolgreichen Bewerbungskampagne für einen Sitz im UN-Menschenrechtsrat seinen Einfluss in den Vereinten Nationen unter Beweis gestellt. Zudem hat es sich mit Blick auf die aufstrebenden Mächte als nicht konfliktscheu gezeigt, indem es unbequeme Themen in den Sicherheitsrat einbrachte. Durch diese Themenwahl demonstrierte Deutschland seinen festen Glauben, dass die Arbeit der UN schrittweise verbessert werden kann, sowohl im Umgang mit mittelfristigen Problemen wie Afghanistan als auch mit Jahrhundertthemen wie dem Klimawandel.

Dies war eine eindrucksvollere Leistung als die der meisten anderen nichtständigen Mitglieder. Schnelle Fortschritte bei Deutschlands Streben nach einem ständigen Sitz scheinen jedoch eher unwahrscheinlich. Nach dem Scheitern ihrer Initiative für eine Resolution der Generalversammlung über die Reform des Sicherheitsrats im Jahr 2011 sprachen sich die G-4 zwar weiterhin untereinander zu diesem Thema ab. Doch es gab signifikante Unterschiede bei der Frage, wie es weitergehen soll. Indische Regierungsvertreter in New York erhöhten den Reformdruck und versuchten, eine Gruppe von Entwicklungsländern hinter sich zu bringen. Deutschland befürwortete einen vorsichtigeren Ansatz und entschied, dass es kontraproduktiv sein würde, die Debatte voranzutreiben. Wahrscheinlich wird das Thema Sicherheitsratsreform nach dieser Zeit der intensiven, aber fruchtlosen diplomatischen Bemühungen in den nächsten Jahren etwas in den Hintergrund rücken.

Bei ausbleibender Reform wird sich Deutschland vermutlich recht bald wieder für einen nichtständigen Sitz bewerben. Brasilien, Deutschland, Indien, Japan und Südafrika werden wohlmöglich am Ende ›semi-permanente‹ Mitglieder werden, einfach dadurch, dass sie öfter als andere Länder für einen Sitz kandidieren. Dies wird wahrscheinlich den kleineren UN-Mitgliedstaaten nicht behagen, doch viele haben es bereits als eine Tatsache akzeptiert.

Aber wird Deutschland überhaupt immer wieder in den Sicherheitsrat zurückkehren wollen? Wenn der Rat seine Haltung zu Fragen wie dem Klimawandel und Krisenmanagement in Konflikten wie Syrien nicht ändert, wird er immer weiter marginalisiert werden. Es werden immer weiter Mythen über Deutschlands Verhalten in den UN kursieren, doch als der größte Mythos könnte sich herausstellen, dass der Sicherheitsrat noch wichtig ist.

Drei Fragen an **Tom Koenigs**

Ende 2012 ist Deutschland aus dem UN-Sicherheitsrat ausgeschieden. Hat Deutschland Spuren hinterlassen?

Prägend für die Bilanz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat ist für mich die deutsche Enthaltung bei der Abstimmung über Libyen am 17. März 2011 – an der Seite von Russland, China, Brasilien und Indien. Da hat sich die Bundesregierung von traditionellen Bündnispartnern isoliert und das Konzept der Schutzverantwortung geschwächt. Die diplomatischen Folgen wirken bis heute nach. Auch sonst hat Deutschland im Sicherheitsrat nicht überzeugt. Die Performance war weder besonders gut noch besonders schlecht – mittelmäßig eben. Anstatt eigene Akzente zu setzen, hielt man sich an Konsensthemen wie Abrüstung oder den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten. Schwierige Themen in der Friedens- und Sicherheitspolitik wurden gescheut, wichtige Entscheidungen wurden nur zögerlich getroffen.

Indien, Brasilien und Südafrika waren ebenfalls im Rat vertreten. Haben sich diese wichtigen Schwellenländer für einen ständigen Sitz empfohlen?

Ja. Sie haben wichtige Initiativen vorangetrieben. Südafrika hat sich für eine engere Zusammenarbeit des Sicherheitsrats mit regionalen Organisationen in Friedens- und Sicherheitsfragen eingesetzt. Brasilien hat sich mit dem Konzept ›Responsibility While Protecting‹ für eine Weiterentwicklung der Schutzverantwortung stark gemacht. Entscheidungsprozesse in den UN müssen für aufstrebende Staaten geöffnet werden, sonst ist ein zunehmendes Auswandern in Regionalabkommen zu erwarten und entsprechend eine Fragmentierung der globalen Institutionen-Architektur. Das Verhältnis zwischen aufstrebenden Staaten und etablierten Staaten der ersten Welt ist kein Nullsummenspiel. Ohne Kooperation und Interaktion können heute keine internationalen Normen und Abkommen entwickelt werden. Staaten wie Indien, Südafrika und Indien müssen in die internationale Normenentwicklung enger eingebunden werden. Das richtige Forum dafür sind die UN.

Dieses Jahr jährt sich Deutschlands Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zum 40. Mal. Haben die UN heute in der deutschen Außenpolitik den ihnen angemessenen Stellenwert?

Ohne die UN sind globale Probleme nicht lösbar. Die UN sind aber nur so stark, wie ihre Mitgliedstaaten sie machen und so aktiv, wie ihre Mitgliedstaaten in ihr aktiv sind. Gegenwärtig ist Deutschland nur ein mittelmäßig aktiver Mitgliedstaat und bleibt weit hinter seinen Möglichkeiten zurück. Andere, auch kleinere Staaten wie zum Beispiel Norwegen und die Niederlande nehmen mehr Einfluss. Es scheint so, als redet die jetzige Bundesregierung lieber in den Hinterzimmern der G-8- und G-20-Konferenzen, als sich in den Organisationen und Gremien der UN für Frieden und Menschenrechte einzusetzen. Ich wünsche mir, dass die Vereinten Nationen ins Zentrum deutscher Politik gerückt werden. Damit können wir nicht warten, bis die UN so reformiert sind, wie wir sie uns idealerweise vorstellen. Wir müssen uns stattdessen überlegen, wie wir im jetzigen Rahmen der UN eine gute und kreative Politik machen können.

Tom Koenigs, MdB, geb. 1944, ist Vorsitzender des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag. Zuvor war er in verschiedenen Posten für die Vereinten Nationen tätig, zuletzt als Leiter der UN-Mission in Afghanistan (UNAMA).