



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
BRIEF

DIE UNO-BLASE ZUM PLATZEN BRINGEN: ÜBER DEN UMGANG MIT RUSSLAND IM SICHERHEITSRAT

Richard Gowan

Zusammenfassung

- Nach den Wünschen der Europäer soll die UNO Friedensprozesse gestalten sowie Menschenleben im Nahen und Mittleren Osten und in Afrika südlich der Sahara retten. Russland und China haben jedoch von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht und die UNO an einem wirkungsvollen Eingreifen in Syrien gehindert. In der Auseinandersetzung um die Ukraine hat Moskau die UNO ausgegrenzt. Russland ist nicht an einer völligen Lähmung der UNO interessiert, aber es verwickelt den Westen in diplomatische Verhandlungen im Sicherheitsrat, um dessen Handlungsspielraum einzuengen und den Weltmachtstatus Russlands zu bekräftigen.
- Westliche Diplomaten sind uneins, ob sie Russland im Sicherheitsrat konfrontativ oder kooperativ begegnen sollen. Die EU läuft jedoch Gefahr, ihre liberalen Ziele zu verwirken, wenn sie zu stark nachgibt.
- Die Schlagkraft Europas ist durch Deutschland relativ kleine Rolle in der UNO schwach. Wäre Berlin stärker eingebunden, könnte es Peking und Moskau zu einem kooperativeren Verhalten drängen.
- Die Iran-Atomverhandlungen können als Richtschnur für wirksames europäisches Engagement dienen.

Wird es durch die zunehmende Rivalität unter den Großmächten zu einer Lähmung der Vereinten Nationen kommen? Oder kann die UNO ein letztes Mittel für Europa und die USA sein, um globale Krisen in Kooperation mit Russland und China zu lösen? Nach vier Jahren endloser Debatten und des Stillstands im Falle Syriens scheint der Sicherheitsrat auf den ersten Blick nicht unbedingt ein vielversprechendes Gremium für die Lösung der Probleme mit Peking und Moskau zu sein. Die UNO spielte in der Auseinandersetzung über die Ukraine nur eine kleine Rolle. Diese bestand im Wesentlichen darin, Russland und dem Westen einen Austragungsort für gegenseitige Anschuldigungen zu bieten und weniger darin, einen Gesprächskanal für wirkungsvolle Diplomatie zu eröffnen. Unter diesen Umständen könnte man erwarten, dass sich europäische und amerikanische Politiker von den Vereinten Nationen abwenden, so wie es im Nachgang des Balkankrieges Mitte der 1990er Jahre der Fall war.

Doch das Gegenteil ist der Fall. Anstatt die Vereinten Nationen aufzugeben, haben die EU-Mitgliedstaaten sowie die USA ihre politischen Anstrengungen in diese Organisation verdoppelt. Trotz diverser Rückschläge sind sie weiterhin bemüht, mit Moskau in Sachen Syrien zusammenzuarbeiten und ernennen UN-Gesandte, um in Genf zum Scheitern verurteilte Konfliktgespräche zu führen. Auch die undankbare Aufgabe, eine Verständigung im Falle Libyens und Jemens zu erzielen, haben die europäischen Mächte der UNO überlassen. Aus Enttäuschung über die Weigerung seiner europäischen Verbündeten, großflächige militärische Unterstützung für seine ehemaligen Kolonialstaaten Mali und die Zentralafrikanische Re-

publik (ZAR) bereitzustellen, hat sich Paris mit dem Ziel einer Blauhelm-Friedensmission an den Sicherheitsrat gewandt. Das Atomabkommen mit Iran gibt dem Sicherheitsrat eine entscheidende Rolle bei der Bewertung der Einhaltung der Vorgaben durch Teheran. Die Hohe Repräsentantin für Außenpolitik, Federica Mogherini ist zwischen Brüssel und New York hin und her gependelt, um angesichts der Flüchtlingskrise im Mittelmeer die Unterstützung der UNO für ein militärisches Vorgehen gegen Menschenschmuggler zu gewinnen.

Das anhaltende Engagement der Europäer und Amerikaner für die UNO hat mehrere Gründe. Die Mitgliedstaaten der EU sind zutiefst dem Prinzip des „effektiven Multilateralismus“ verpflichtet, wie es in der 2003 formulierten europäischen Sicherheitsstrategie heißt, und auch US-Präsident Barack Obama vertritt eine ähnliche Auffassung zur internationalen Zusammenarbeit. Genauso wichtig ist vermutlich die Einsicht von europäischen Politikern sowie in Washington, dass ihre militärischen und politischen Kapazitäten begrenzt sind. Die Vereinten Nationen sind normalerweise ein relativ kostengünstiges Mittel, um einer steigenden Zahl von Krisen zu begegnen.

In Bezug auf einige Maßnahmen zahlt sich die Einbindung der UNO oft aus. Laut einer jüngst veröffentlichten optimistischen Studie „hat der Rat im Jahr 2014 63 Resolutionen angenommen, davon 60 einstimmig, von denen 32 Resolutionen unter Kapitel VII der UN-Charta fielen (das den Einsatz militärischer Gewalt ermöglicht)“.¹ Die reine Anzahl der verabschiedeten Resolutionen ist noch kein Hinweis auf die Wirksamkeit der UNO – viele davon sind Kompromisse mit China und Russland, was unweigerlich ihre Wirkung schmälert. Doch Frankreich und Großbritannien sind immer noch die Länder, die die meisten Resolutionen einbringen: damit verfolgt die UNO eine grundlegend westliche Agenda.

Zusätzlich zum materiellen Wert dieser Resolutionen wird häufig argumentiert, dass der Sicherheitsrat in Zeiten, in denen andere Elemente des seit Ende des Kalten Krieges etablierten Rahmenwerks brach liegen, auch als Forum für anhaltende Kooperation mit Moskau dient. So hat der italienische Ministerpräsident Matteo Renzi zum Beispiel mit dem Argument, dass „es leichter wird, wenn Russland an den internationalen Tisch zurückkehrt“,² versucht, Russland in die Bemühungen um eine Einigung in Libyen einzubinden. In einer im Januar von Mogherini verteilten Analyse zur Wiedereinbindung Russlands wurden potenzielle Bereiche für einen UN-geführten Dialog hervorgehoben, zu denen Libyen, der Nahostfriedensprozess sowie die Atomprogramme Irans und Nordkoreas gehörten.³ Russland und China haben ihrerseits signalisiert, dass sie offen für solch eine Annäherung sind; so schlug der russische Außenminister Sergei Lawrow im Februar 2015 neue Kooperationsthemen wie etwa den Umgang mit gewalttätigem Extremismus vor.

1 Sebastian von Einsiedel, David M. Malone und Bruno Stagno Ugarte: The UN Security Council in an Age of Great Power Rivalry, United Nations University Working Paper Series, Nr. 4, Februar 2015, abrufbar unter: http://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/1569/WPo4_UNSCAgeofPowerRivalry.pdf.

2 Renzi seeks key role for Russia in Libya crisis, Agence France Press, 6. März 2015, abrufbar unter: <http://www.thelocal.it/20150306/renzi-seeks-key-role-for-russia-in-libya-crisis>.

3 Issues Paper on relations with Russia, Foreign Affairs Council, 19. Januar 2015, abrufbar unter: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/01/Russia.pdf>.

Gleichwohl wird in diesem Policy Brief die These vertreten, dass die EU darüber im Klaren sein sollte, dass ihre Bemühungen, ihre Interessen mit Hilfe der UNO durchzusetzen, zurückschlagen könnten. Anstatt tragfähige Lösungen für internationale Krisen auszuarbeiten, gelang es Moskau viel häufiger, Amerika und Europa in diplomatische Manöver über Syrien und die Ukraine zu verwickeln, während Peking sich relativ passiv verhielt. Auch wenn Amerika, Frankreich und Großbritannien sich mit ihren Vorstellungen in der UNO oft durchsetzen, so betrifft dies meist nachrangigere Themen, bei denen für Russland und China nicht viel auf dem Spiel steht.

Für arabische und afrikanische Regierungen verliert der Sicherheitsrat zunehmend an Relevanz. Wenn die Europäer die UNO weiterhin als glaubwürdiges Forum für die Behandlung globaler Sicherheitsrisiken sowie zur Regelung der Beziehungen zwischen den Großmächten nutzen wollen, müssen sie verhindern, dass Russland die Bedingungen für die Behandlung künftiger Krisen festlegt. Überlässt man Moskau die Initiative, kann es dadurch auch liberale Prinzipien aushöhlen – von humanitären Normen bis hin zur Schutzverantwortung – für deren Verankerung in der UNO europäische Politiker jahrelang gekämpft haben.

Vor dem Hintergrund der Rivalität zwischen den Großmächten gibt es offenkundig Grenzen dessen, was die EU und die USA zur Umkehr dieser Entwicklungen schaffen können. Gleichwohl gibt es einen Weg, der in diesem Policy Brief vorgeschlagen wird. Dieser besteht darin, die europäische Diplomatie in der UNO-Blase wieder mit der Wirklichkeit der Mächtedynamik im Rest der Welt zu verknüpfen. Dazu sollte die stärkste Macht Europas, nämlich Deutschland, intensiver mit den zwei ständigen Sicherheitsratsmitgliedern Frankreich und Großbritannien zusammenarbeiten. Die Einigung im Atomstreit mit Iran, ein Prozess, in den Deutschland sehr stark involviert war, könnte dazu beitragen, schwelende Konflikte mit Russland und China innerhalb der UNO beizulegen.

Die Russlandifizierung der Vereinten Nationen

Sobald Russland oder China im Sicherheitsrat ein Veto einlegen – wie sie dies vier Mal im Fall Syriens und einmal im Fall der Ukraine getan haben – löst dies eine Flut von Kommentaren über ihre Pläne zur Lähmung der UNO aus. Doch das ist in doppelter Hinsicht irreführend. Peking und Moskau machen nur selten von ihrem Vetorecht Gebrauch und normalerweise haben sie auch kein Interesse daran, die UN-Diplomatie zum Erliegen zu bringen. In größeren Krisen geht es ihnen zumeist darum, ihre westlichen Gegenspieler an den UN-Prozess zu binden, um sie zu einzuschränken. Eine weiche Strategie der Einbindung Amerikas und Europas in ergebnisoffene Verhandlungen, die sich über Monate oder gar Jahre hinziehen können, ist sehr viel wirksamer als die direkte Konfrontation.

Moskau und Peking haben diese Lektion 1999 und 2003 gelernt. Damals konnte ihre Drohung, ihr Veto gegen die Resolutionen zur Ermächtigung von Militäraktionen im Kosovo und im Irak einzulegen, die Amerikaner nicht zu

einer Änderung ihrer Pläne bewegen. Als Amerika den Sicherheitsrat drängte, den Militäreinsatz gegen Libyen 2011 nachträglich gutzuheißen, haben sich China und Russland vermutlich ausgerechnet, dass es sich nicht lohnt, darüber eine weitere diplomatische Niederlage zu erleiden. Hätten sie die amerikanischen Vorschläge abgelehnt, wären Obama und seine Verbündeten trotzdem interveniert, allein schon, um Vorwürfe von Schwäche zu vermeiden. Durch den Verzicht auf ihr Vetorecht hofften Peking und Moskau vermeintlichen Einfluss auf den NATO-Einsatz und die Nachkriegsordnung nehmen zu können. Die NATO verwehrte ihnen das unklugerweise, und bildete stattdessen eine Gruppe von „Freunden Libyens“. Diese sollte einen von der UNO unabhängigen Einsatz führen und das Mandat des Sicherheitsrats maximal ausschöpfen sowie die Truppen von Muammar al-Gaddafi so lange angreifen bis sie diesen nicht mehr im Amt halten konnten.

Russland führt gerne das Verhalten der NATO in Libyen als Beweis dafür an, dass das Bekenntnis der Europäer und Amerikaner zur UNO arglistig ist. Präsident Wladimir Putin hat die Sicherheitsratsresolution zum Schutz der Zivilbevölkerung als „mittelalterlichen Aufruf für Kreuzzüge“ verunglimpft.⁴ Diese Vorwürfe stoßen bei nicht-westlichen Diplomaten auf große Resonanz, vor allem seit dem Zerfall Libyens. Viele amerikanische und europäische Regierungsvertreter geben inoffiziell zu, dass sie das UNO-Mandat missbraucht haben. Welche anderen Faktoren russische Politik seit 2011 auch getrieben haben mögen, geht es Putin vor allem darum, sich für Moskaus Fehler im Falle Libyens entschädigen zu lassen.

Im Gegensatz dazu hat Russland im Fall der Krisen in Syrien und der Ukraine einen schärferen Mix aus aggressiven und versöhnlichen diplomatischen Taktiken angewandt, um den Westen zur Zurückhaltung zu zwingen. China hat sich der russischen Führungsrolle im Wesentlichen untergeordnet. Das Vetorecht bleibt die Grundlage des russischen Machtanspruches innerhalb der UNO. Doch zu Russlands bevorzugten Taktiken gehört: (i) den Westen in fragile Friedensinitiativen zu verwickeln, die für sich geringe Aussichten auf Erfolg haben und vom Wohlwollen Moskaus abhängen (ii) mehr oder weniger illusorische Zugeständnisse bei nachrangigen Fragestellungen zu machen, um so den Eindruck eines konstruktiven Verhaltens zu erzeugen und (iii) dunkle Signale auszusenden, die bei Nichtbeachtung in einen diplomatischen Amoklauf ausarten und mit einer deutlich härteren Blockade westlicher Vorschläge enden.

Russische Diplomaten sind Meister darin, Regeln des Sicherheitsrats zu ihrem eigenen Vorteil auszulegen. Sie setzen auf Tricks wie auf das Versenden von Resolutionsentwürfen, die kaum Aussicht auf Erfolg haben, um Debatten negativ zu beeinflussen und ihre westlichen Gegenspieler aus dem Lot zu bringen. Das ermöglicht es anderen Ratsmitgliedern, bei strittigen Fragen eine klare Position einzunehmen. Die Russen haben Erfahrung darin, Beispiele westlicher Heuchelei aufzudecken: Im Mai 2015 hat Moskau fast eine kraftlose Sicherheitsratsresolution

zum Handel mit Kleinwaffen torpediert, indem es sie an die amerikanische und europäische Unterstützung für die syrischen Rebellen band. Viele dieser Aktivitäten sind rein taktischer Natur oder zielen darauf, symbolische Siege zu erzielen: Seitdem der Westen wegen der Ukraine Sanktionen gegen Russland verhängt hat, versucht Russland, andere Sanktionsregime in der UNO zu erschweren. Auch wenn es sich hierbei im Wesentlichen um kleinliches Gehabe handelt, kann Moskau seinen Spieleinsatz erhöhen, wenn seine Interessen auf dem Spiel stehen.

Syrien: Das Verhandlungsspiel

Im Falle Syriens hat Russland dieses Spiel bravourös gemeistert. Angestachelt durch das Verhalten der NATO gegenüber Libyen, schienen die Russen anfangs bereit, eine Strategie der äußersten Konfrontation zu verfolgen. Als UN-Vertreter im April 2011 zum ersten Mal wegen der Unterdrückung von Demonstration durch Assads Regime Alarm schlugen, vertrat Russland die Ansicht, dass sich der Sicherheitsrat überhaupt nicht mit den Protesten beschäftigen solle.⁵ Amerikanische Vertreter hielten sich zurück, um keinen Streit mit Russland zu riskieren, weil sie davon ausgingen, dass Russland keinem Kompromiss zustimmen würde. Doch Großbritannien und Frankreich bestanden darauf, den immer stärker schwelenden Konflikt im Rat zu thematisieren.⁶ Im Oktober 2011 legten Russland und China ihr Veto gegen eine weiche britische Resolution ein, in der Damaskus zum Gewaltverzicht aufgefordert wurde. In der Folge blockierten sie im Februar 2012 noch viel gravierendere Vorschläge zur Absetzung von Präsident Baschar al-Assad, die die Unterstützung der Arabischen Liga hatten.

Dieses zweite Veto versetzte die UNO in Aufruhr, weil Saudi-Arabien zwei Drittel der Generalversammlung hinter sich vereint hatte, um eine Resolution zu unterstützen, deren Zweck die Kritik am Vorgehen des Sicherheitsrates war. Russland änderte schließlich seine Position und stimmte dem Vorschlag von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zur Ernennung von Kofi Annan als Syrien-Gesandter von UN und Arabischer Liga zu. Doch dann setzte Russland alles daran, sicherzustellen, dass Annan keine Bedrohung für Assad darstellte. Moskau wusste, dass es einen großen Vorteil hatte: Die Regierung Obama hatte kein Interesse daran, in einen neuen Krieg im Nahen Osten verwickelt zu werden. Amerikanische, europäische und russische Diplomaten konnten sich nicht auf das weitere Vorgehen einigen, aber wie Annans Stellvertreter Jean-Marie Guéhenno erklärte, wollten „weder Russland noch die Vereinigten Staaten ... ein dramatisches Scheitern des politischen Prozesses, der die Grenzen ihrer Politik verdeutlicht und sie gezwungen hätte, Alternativen zu überlegen. Beide hatten ein Interesse daran, die Verhandlungsshow fortzuführen.“⁷

5 Für eine genauere Darstellung der ersten Phase der UN-Diplomatie im Falle Syriens vgl. „Syria“ von Richard Gowan und Paulo Sérgio Pinheiro, in: Jared Genser und Bruno Stagno Ugarte (Hrsg.): *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights* (New York: Cambridge University Press, 2014), S. 380-395.

6 Zu amerikanisch-europäischen Konflikten siehe Colum Lynch: *Syrian Shadow Boxing*, in: *Foreign Policy*, 3. August 2012, abrufbar unter: <http://foreignpolicy.com/2012/08/03/syrian-shadow-boxing/>.

7 Jean-Marie Guéhenno: *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2015), S. 281 (im Folgenden: Guéhenno, *The Fog of Peace*).

4 Gleb Bryanski: *Putin likens UN Libya resolution to crusades*, Reuters, 21. März 2011, abrufbar unter: <http://www.reuters.com/article/2011/03/21/us-libya-russia-idUSTRE72K3JR20110321>.

Annans Bemühungen mündeten im Juni 2012 in Genf in einer Vereinbarung, in der die Bedingungen für eine syrische Übergangsregierung formuliert waren. Amerika und Russland gerieten jedoch sofort über die Interpretation dieser Bedingungen aneinander. Der von Annan eingeleitete Prozess kam bald zum Erliegen, nachdem Russland und China eine weitere Resolution des Westens blockiert hatten, in der Assad zur Beendigung der Gewalt aufgefordert wurde. Annan trat kurz darauf zurück. Doch seine Anstrengungen zur Annäherung Russlands und Amerikas haben ein Muster etabliert, das seitdem die Bemühungen der UNO zur Friedensschaffung dominiert.

Dieses Muster bestand aus drei Charakteristika: Russland hat erstens die amerikanische Schwäche angesichts des Krieges klar erkannt und ausgenutzt. Es hat sich zweitens als erstaunlich geschickt erwiesen, kunstvolle diplomatische Formeln zu finden, die diese Schwäche thematisieren und gleichzeitig seinen eigenen Hebel vergrößern. Durch die Konzentration auf eine Einigung mit Washington hat es drittens schrittweise den Einfluss Frankreichs und Großbritanniens in der Krise verringert.

Als im Mai 2013 bekannt wurde, dass das syrische Regime Chemiewaffen gegen die eigene Zivilbevölkerung einsetzt, wurde der Ruf nach westlicher Intervention lauter. Russland und Amerika einigten sich auf eine Wiederaufnahme der Gespräche unter Führung der UNO in Genf. Der Beginn der Gespräche wurde wiederholt verschoben und aus Sicht der Regierung Obama verschärfte sich die Krise erneut, als ein syrischer Giftgasangriff in Ghouta im August 2013 über 1000 Todesopfer forderte. Während Obama und seine europäischen Verbündeten über Luftschläge diskutierten, bot Putin ihnen durch seinen Vorschlag eines gemeinsamen Vorgehens zum Abbau des syrischen Chemiewaffenarsenals unter UN-Mandat eine Alternative an. „Das war ein brillanter taktischer Zug Russlands“, so Guéhenno, „der den Druck von seinem Verbündeten Assad nahm und dem Sicherheitsrat zum ersten Mal seit ... April 2012 ermöglichte, wieder Einigkeit [hinsichtlich Syrien] zu demonstrieren.“⁸

Doch das Angebot hatte einen hohen Preis. Washingtons Entscheidung, den Vorschlag unmittelbar zu unterstützen, beraubte es seines letzten kleinen Hebels, den es über Damaskus noch gehabt haben mag. Es verfestigte zudem Moskaus Einfluss in diesem Konflikt, da Russen und Chinesen eine zentrale Rolle bei der folgenden Operation innerhalb Syriens spielten. Im Gegensatz dazu kamen die Vertreter Europas schwer geschlagen aus der Krise. Der amerikanische Außenminister John Kerry und der russische Außenminister Sergei Lawrow verhandelten in Genf bilateral über die Resolution, die die Krise löste. Selbst Großbritannien und Frankreich waren außen vor. Paris zirkulierte eine alternative Resolution, die größeren Druck auf Damaskus zur Umsetzung der Einigung ausgeübt hätte, Russland aber bestand auf der abgeschwächten Variante (französische Vertreter argumentieren, dass ihre Intervention dazu beigetragen habe, die amerikanische Position ein wenig zu verschärfen).

Dieser Vorfall war ein Indiz für die tieferliegenden transatlantischen Spannungen in der UNO. Amerikas Diplomaten waren Ende 2011 und 2012 bereit, ihren europäischen Partnern die Führungsrolle im Falle Syriens zu überlassen. Doch je mehr sich die Krise zuspitzte, umso wichtiger wurde für Amerika seine Beziehung zu Russland, was zu Lasten der Bedenken seiner Verbündeten ging. Sowohl vor als auch nach der Chemiewaffenkrise drehten sich diese Differenzen um den Vorschlag, Syrien vor den Internationalen Strafgerichtshof (IGH) zu bringen. Alle EU-Mitglieder mit Ausnahme Schwedens unterstützten diesen Vorschlag, den Frankreich im Sicherheitsrat einbrachte. Amerika lehnte diesen Vorschlag jedoch sofort ab und argumentierte 2013 damit, dass dieser seine Friedensbemühungen insgesamt unterminieren würde. Es änderte seine Position erst im zweiten Quartal 2014, und zwar aus zwei Gründen. Erstens hatte der UN-Gesandte Lakhdar Brahimi die lange verschobene zweite Runde der Genfer Gespräche einberufen, die aber fast sofort scheiterte. Die Vertreter Assads verachteten den Prozess und unterstellten, dass Russland unfähig oder nicht willens sei mehr zu tun als sie an einen Tisch zu bringen. Zweitens hatte Moskau zwischenzeitlich die Krim erobert. Während Washington noch nach Wegen suchte um seine Irritation auszudrücken, legte Frankreich im Mai dem Sicherheitsrat seine IGH-Resolution vor. Russland und China beerdigten sie unverzüglich.

Doch trotz der Ukraine-Krise und dem Erstarren des Islamischen Staates (ISIS) als neue Bedrohung für Syrien, ist das grundlegende Muster der UN-Friedensschaffung in Syrien unverändert geblieben. Russland und Amerika sprechen weiterhin über einen Friedensvertrag, während Moskau jeden ernsthaften Versuch, den diplomatischen Druck auf Assad zu erhöhen, blockiert. Großbritannien und Frankreich bleibt nichts anderes übrig als den Prozess zu unterstützen, auch wenn dessen Erfolgsaussichten skeptisch beurteilt werden (genau wie viele UN-Vertreter, die diesen Prozess falsch finden). Russland hat den Westen jedoch durch ein neues Spiel abgelenkt: es macht im Falle Syriens kleine Zugeständnisse in zweitrangigen Fragen, um die Aufmerksamkeit davon abzulenken, dass es seine grundlegende Position bisher nicht geändert hat.

Zu diesen Zugeständnissen gehört, dass Russland zwei Resolutionen zugestimmt hat, die von Luxemburg und Australien eingebracht wurden und einen verbesserten humanitären Zugang nach Syrien fordern – in der zweiten Resolution wurden Hilfslieferungen ohne die Zustimmung des Regimes autorisiert.⁹ Luxemburg verdient Anerkennung dafür, mit diesem Thema die Agenda zu bestimmen, gleichwohl aber hatten diese Resolutionen wenig sichtbare Wirkung vor Ort. In diesem Jahr stimmte Russland einer Resolution zu, die den offensichtlichen Einsatz von Chlorgas in Syrien verurteilt, der nach Einschätzung der meisten Beobachter den Anhängern Assads zuzuschreiben ist. Zudem hat es eine sinnvolle Resolution auf den Tisch gelegt, mit deren Hilfe die Finanzierungsquellen der ISIS ausgetrocknet werden sollen.

⁹ Zu Details dieser Verhandlungen vgl. Richard Gowan: Australia in the UN Security Council, The Lowy Institute for International Policy, 12. Juni 2014, abrufbar unter <http://www.lowyinstitute.org/publications/australia-un-security-council>.

⁸ Guéhenno, *The Fog of Peace*, S. 285.

Kritiker des westlichen Vorgehens gegenüber Syrien argumentieren, dass die Rolle Russlands im Krieg übertrieben dargestellt oder absichtlich schlecht gemacht wird. Guéhenno schlussfolgert, dass diejenigen, die Moskau die Schuld für Syriens Untergang geben, nicht sehen, dass „die Zukunft des Nahen Ostens zuallererst von den Menschen im Nahen Osten bestimmt wird und nicht von Amerikanern, Russen oder Europäern.“¹⁰ Selbst dann kann Russland immer noch vorgeworfen werden, die Amerikaner und Europäer in komplexe und langwierige diplomatische UN-Prozesse zu verstricken, die zumindest als Ablenkung von wirksameren diplomatischen Alternativen fungieren.

Russlands Wirken in der UNO im Falle Syriens kann letztendlich als riesiger Winkelzug gesehen werden. Moskau nutzt einen Konflikt, über den es nur wenig reale Kontrolle hat, um diplomatische Hebelkraft über die USA zu gewinnen, europäische Kräfte an den Rand zu drängen und seinen Status innerhalb des Sicherheitsrats nach dem Fall Libyen wiederherzustellen. Das ist ein Meisterstück politischer List. Im Fall der Ukraine hat Russland im Gegenzug seine diplomatischen Fähigkeiten genutzt, um seinen Angriff auf einen souveränen Staat zu verteidigen und zu legitimieren.

Ukraine: Ein „Ausweg“ für den Westen?

Als die Krise in der Ukraine im Jahr 2014 eskalierte, ging niemand davon aus, dass der Sicherheitsrat in der Lage sein würde, sie zu lösen. Bereits in früheren Konflikten, in denen es direkt involviert war, hat Russland die UNO ausgegrenzt. Dies betraf etwa die Invasion von Ungarn im Jahr 1956 sowie den Georgienkrieg im Jahr 2008. Doch während Moskau jede Aktion des Sicherheitsrats im Fall der Ukraine blockieren konnte, hofften westliche Diplomaten, dass es die UNO als „Ausweg“ aus dem eskalierenden Konflikt nutzen würde. Einem Fotograf gelang ein Schnappschuss eines britischen Dokuments, in dem der Vorschlag unterbreitet wurde, dass Ban Ki-moon ein „eigenes Forum“ zur Bewältigung der Krise gründen solle und UN-Beobachter in der Ukraine stationiert werden sollten.¹¹

Tatsächlich glichen die anfänglichen Bemühungen des UN-Sekretariats zur Lösung der Krise einer Farce. Ein vorübergehender Gesandter wurde kurzfristig von Separatisten auf der Krim als Geisel gehalten. Die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrates griffen Russland öffentlich scharf an: der französische Botschafter zog Parallelen zwischen der russischen Intervention in der Krim und der sowjetischen Invasion der Tschechoslowakei im Jahr 1968.¹² Abseits dieser hitzigen Debatten, auf die russische Diplomaten freundlich reagierten, deuteten Amerikaner und Europäer an, weiterhin offen für einen UN-gestützten Kompromiss zu sein.

¹⁰ Guéhenno, *The Fog of Peace*, S. 288.

¹¹ Nick Robinson: Ukraine: UK rules out Russia trade curbs?, BBC News, 3. März 2014, abrufbar unter: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-26426969>.

¹² Statement von Herrn Gérard Araud, Ständiger Vertreter Frankreichs bei den Vereinten Nationen (Übersetzung durch die UNO), 3. März 2014, abrufbar unter <http://www.franceonu.org/3-March-2014-Security-Council>.

Die subtilste Andeutung erfolgte im März 2014, als die westlichen Mitglieder des Rats eine Resolution auf den Tisch legten, in der das zukünftige, von Russland aufgezwungene Referendum über den Status der Krim als ungültig erklärt werden sollte. Russland legte dagegen sein Veto ein. Politisch war das keine Überraschung, doch verwiesen einige UN-Experten auf die schwache Argumentationsgrundlage Moskaus: Die UN-Charta untersagt es Sicherheitsratsmitgliedern über Maßnahmen abzustimmen, die sich auf die friedliche Beilegung von Streitigkeiten bezieht, in denen sie selbst Partei sind.¹³ Hätten die USA, Großbritannien oder Frankreich auf diesem Punkt bestanden, hätten sie für eine Blamage Russlands in der UNO sorgen können. Doch sie verzichteten darauf und signalisierten damit, dass ihnen wegen der Ukraine nicht an einem kompletten Zusammenbruch der Beziehungen gelegen war (und vielleicht wollten sie auch keinen Präzedenzfall schaffen, der sie später einmal daran gehindert hätte, über ihre eigenen vitalen Interessen abzustimmen).

Doch dieses Zugeständnis brachte nichts. Es gab im Sicherheitsrat im Laufe des Jahres 2014 viele und fruchtlose Auseinandersetzungen über die Ukraine. Die einzige Ausnahme betraf den Absturz des Malaysia Airlines Flugzeugs MH17 im Juli, als Moskau angesichts der öffentlichen Empörung einer internationalen Untersuchung zustimmte.¹⁴ Doch an seiner Gesamtstrategie änderte Russland nichts und befand sich in der Ostukraine bald wieder in der Offensive. Auch Berichte von UN-Menschenrechtsvertretern über Verstöße in der Krim ließen Moskau kalt und es überzeugte viele nicht-westliche Diplomaten davon, die Krise aus russischer Perspektive zu sehen und die vermeintliche Rolle Amerikas beim Schüren des Aufstands in Kiew zu thematisieren.

Russland deutete ebenfalls an, dass Streitigkeiten in der UNO sich auf die Zusammenarbeit bei anderen UN-Themen auswirken könnten. Zu Beginn des Konflikts signalisierte Moskau, die Krise an die Iran-Gespräche zu knüpfen und spielte so mit der größten diplomatischen Verwundbarkeit der Obama-Regierung. Auch der EU bereitet Russland Sorgen. Im November enthielt es sich (ohne sein Veto einzulegen) bei der routinemäßigen Verlängerung der Eufor-Resolution für Bosnien-Herzegowina (EUFOR ALTHEA), mit dem Argument, dass „diese als Mittel eingesetzt werden könnte, um die Integration des Landes in die Europäische Union und die NATO zu beschleunigen.“¹⁵ Moskau hatte sich niemals zuvor gegen die Erneuerung von ALTHEA gewandt und diese kleine Geste interpretierten europäische Diplomaten daher als beunruhigendes Signal, dass Russland seine Macht innerhalb der UNO nutzen könnte, um im Kontext der Ukraine-Krise weiteren Ärger auf dem Balkan zu provozieren.

¹³ Vgl. In Hindsight: Obligatory Abstentions, Bericht des Sicherheitsrats, April 2014, Monthly Forecast, 31. März 2014, abrufbar unter: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-04/in_hindsight_obligatory_abstentions.php.

¹⁴ Vgl. eine detaillierte Darstellung der Diplomatie im Fall MH17 bei Nick Bryant: MH17: The Australians get their resolution, in: *The Interpreter*, 22. Juli 2014, abrufbar unter: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/07/22/MH17-Australia-United-Nations-resolution.aspx?COLLCC=3866398866&>.

¹⁵ Statement von Wladimir Churkin, abgedruckt im UN Dokument S/PV 7307, 11. November 2014, abrufbar unter: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7307.pdf.

Querulanten und Rebellen: IBSA, die Arabische Liga und die Afrikanische Union

Während sich Amerika, Frankreich und Großbritannien im Sicherheitsrat mit Russland und China auseinandersetzen, sehen immer mehr große und mittelgroße Mächte ihr Verhältnis mit wachsender Verachtung. Dazu gehören aufstrebende Mächte – allen voran Indien, Brasilien und Südafrika (IBSA), die ihren Einfluss innerhalb der UNO vergrößern sowie arabische und afrikanische Staaten von Saudi-Arabien bis Uganda, die den Einfluss der UNO in ihren Regionen reduzieren wollen.

In einer Analyse aus dem Jahr 2008 hat der ECFR Brasilien und Indien als „entfremdete“ Mächte in der UNO bezeichnet.¹ Da sie nicht an den großen Entscheidungen der Organisation beteiligt waren, ging man davon aus, dass sie abdriften würden, wenn ihnen keine neue Vereinbarung angeboten würde. Brasilia und Neu Delhi fordern (zusammen mit Berlin und Tokyo) einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, sind diesem Ziel bislang aber nicht nähergekommen. Indien hat seinen Beitrag zu UN-Friedensoperationen deutlich verringert und sich als Spielverderber in Debatten über die UN-Entwicklungsagenda hervorgetan. Brasilien hat sich ähnlicher Taktiken bedient, wenngleich nicht immer so lautstark. Doch die Bemühungen der beiden Mächte, eine Führungsrolle in UN-Sicherheitsfragen zu übernehmen, sind fehlgeschlagen. 2010 haben die USA eine brasilianisch-türkische Initiative gestoppt, die das Ziel hatte, die Blockade im iranischen Nukleardeal aufzulösen. 2011 starteten die IBSA-Länder einen Versuch, die sich zuspitzende Syrienkrise mit Hilfe des Sicherheitsrates zu lösen. Doch diesem Unterfangen ging ziemlich bald die Luft aus.

Je länger der Syrienkrieg andauerte, umso feindlicher wurde die Haltung der arabischen Staaten gegenüber der UNO. Die Arabische Revolution 2011 bot anfangs eine Chance für die UNO, da sich Ban Ki-moon für die Demonstranten in Ägypten einsetzte und der Sicherheitsrat Lösungen für die Krisen in Libyen, Jemen und (mit Verzögerung) in Syrien debattierte. Regionalmächte wie Saudi-Arabien und Katar versuchten durch Resolutionen, die eine Verurteilung Assads durch die Generalversammlung vorsahen, Einfluss auf die Agenda im Syrienkrieg zu nehmen. Die meisten EU-Mitgliedstaaten unterstützten das Vorhaben. Doch da sich Russland im Sicherheitsrat keinen Millimeter bewegte, verloren die Saudis und die Golfmonarchien ihren Glauben an die Institution.

Ab Mitte 2012 sank die Bereitschaft der Saudis, die Bemühungen der UNO und der Amerikaner, mit Russland zu kooperieren, zu unterstützen. Riad drängte auf ein härteres vorzugsweise militärisches

Vorgehen. UN-Vertreter taten sich schwer, die russische Verteidigung Assads mit den anhaltenden Forderungen nach dessen Rücktritt durch die Arabische Liga auszugleichen. Die Saudis und andere sunnitische Partner vergrößerten in der Folge ihre militärische Unterstützung für Assad-feindliche Kräfte, was die Bemühungen der UNO für eine friedliche Einigung unterminierte. Riad signalisierte seine Verachtung für die UNO und die USA, in dem es sich für einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat bewarb. Saudi-Arabien erhielt den Sitz auch, gab ihn aber 2013 zurück. Es ist unklar, ob diese Verhaltensweise so geplant war – das saudische Team in New York vermittelte einen äußerst irritierten Eindruck – doch seitdem hat Riad seine UN-feindlichen Aktivitäten verstärkt. Dies betrifft auch den Jemen, wo die von Saudi-Arabien geleitete Intervention in diesem Jahr langjährige UN-Bemühungen zur Vermittlung einer politischen Einigung torpedierte.

Diese Unzufriedenheit könnte durch das Atomabkommen mit Iran noch zunehmen. Die UNO riskiert zudem, ihren Einfluss in Afrika zu verlieren, wo zwar die direkten Spannungen zwischen den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern (P5) weniger extrem sind, die Organisation aber ihr politisches Ansehen zu verlieren droht. Aufstrebende afrikanische Mächte wie Südafrika, Äthiopien und Nigeria haben deutlich gemacht, dass sie mit dem UN-Krisenmanagement in Somalia, den beiden sudanesischen Staaten und der Demokratischen Republik Kongo unzufrieden sind.

Afrikanische Regierungen setzen alles daran, die UNO aus den diplomatischen Bemühungen zur Lösung der größten Krisen auf ihrem Kontinent herauszuhalten. Eine Gruppe ostafrikanischer Staaten hat die Führung bei der Beilegung des Bürgerkrieges im Südsudan übernommen, obwohl UN-Friedenstruppen dadurch gelähmt sind, dass sie mehr als 120.000 Zivilisten in ihren Lagern beaufsichtigen müssen. Uganda hat unter Missachtung des Sicherheitsrates Truppen zur Unterstützung der südsudanesischen Regierung entsandt. Der politische Prozess ist mit deprimierender Regelmäßigkeit zum Erliegen gekommen. Zwischenzeitlich haben die EU und die UN die Verantwortung für die Friedensschaffung in Mali an die algerische Regierung abgetreten. Insgesamt hat Europa die Bemühungen der UN zur Bewältigung der Krisen im Nahen Osten und in Afrika sehr stark unterstützt, doch die Organisation verliert in beiden Regionen immer mehr an Relevanz.

¹ Richard Gowan und Franziska Brantner: A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN, European Council on Foreign Relations 2008, S. 27, abrufbar unter: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-08_A_GLOBAL_FORCE_FOR_HUMAN_RIGHTS-AN_AUDIT_OF_EUROPEAN_POWER_AT_THE_UN.pdf.

Doch auch wenn es Russland gelang, kleinere Zugeständnisse und versteckte Drohungen zu nutzen, um die UN-Debatte über die Ukraine zu beeinflussen, bestand sein eigentliches Ziel erneut darin, den Westen in einen politischen Prozess über den Konflikt zu seinen Bedingungen zu verwickeln. Sein erster Aufschlag in diesem Spiel erfolgte im September 2014 nach der Einigung auf das erste Minsker Protokoll, in dem ein Waffenstillstand für die Ostukraine gefordert wurde. Russland schlug vor, dass der Sicherheitsrat das Protokoll während der jährlichen UN-Generalversammlung der Mitgliedstaaten Ende September annehmen solle. Doch Amerika, Großbritannien und Frankreich befürchteten, dass Moskau ihnen eine schlechte Einigung aufzwingen würde und weigerten sich, diesem Plan zuzustimmen.

Doch im Februar 2015 konnte sich Russland schließlich durchsetzen. Nachdem sich die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident François Hollande im „Minsk II“-Abkommen zusammengerauft hatten um die erneute Eskalation der Kämpfe in der Ostukraine zu beenden, forderte Moskau den Sicherheitsrat auf, den Text zu unterstützen. Während vor allem Amerika und Großbritannien dieser Idee skeptisch gegenüber standen, hielt Moskau an seiner Forderung fest. Obwohl die westlichen Staaten sicherstellten, dass sich die Resolution auf die territoriale Integrität der Ukraine bezog, war der Erfolg Russlands ein Zeichen dafür, dass es im Sicherheitsrat die Bedingungen hinsichtlich der Ukraine diktieren konnte. Dies legitimierte seine Behauptung, ein Schlichter in einem selbst angezettelten Konflikt zu sein.

Für den weiteren Umgang mit der Ukraine in der UNO schuf dieser Sieg einen Präzedenzfall. Obwohl eine endgültige Einigung in dem Konflikt in weiter Ferne scheint, muss sie gleichwohl in eine Verhandlung im Sicherheitsrat eingebettet sein. Trotz Russlands Vorherrschaft in der UNO hat Kiew wiederholt die Entsendung von Blauhelm-Friedenstruppen in die Ostukraine ins Spiel gebracht. Nur wenn Russland herbe, spektakuläre Rückschläge in den Gefechten erfährt, wird Moskau in der Lage sein, die Bedingungen für eine endgültige Einigung zu diktieren. Ironischerweise werden es wohl eher die westlichen Kräfte anstatt Russland sein, die am Ende die UNO als „Ausweg“ aus der Krise nutzen, und zwar mit Hilfe einer Resolution, die die russischen Bedingungen als vermeintlich gemeinsame Entscheidung ausgibt.

China: Eine abwesende Macht in der UNO?

So sehr westliche Diplomaten manchmal Schwierigkeiten haben, mit den russischen Taktiken im Sicherheitsrat Schritt zu halten, rätseln sie über Chinas Gesamtstrategie in der UNO. Öffentlich bekundet Peking zwar seine Unterstützung für die Organisation, nutzt sein gesamtes Gewicht in New York bislang aber nicht aus. Im letzten Jahrzehnt hat China vermehrt sehr gute Diplomaten zu den Vereinten Nationen entsandt, die im Kontrast zu den phlegmatischen Kadern alter Schule aus den vergangenen Jahren standen. Britische und französische Vertreter berichten, dass es jedes Mal eine Freude ist, das kompromisslose Vorgehen der Chinesen zur Durchsetzung ihrer Ziele bei der Lösung eines ge-

meinsamen Problems zu beobachten. Doch diese Momente sind rar. China bevorzugt lieber einen niedrigschwelligen Ansatz und bleibt eng an Russlands Seite.

Die chinesischen und russischen Delegationen stimmen ihre Positionen für gewöhnlich miteinander ab und Russland übernimmt das Gros der harten Verhandlungen mit den drei westlichen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates (P3). Westliche Diplomaten berichten, dass nach Bekanntgabe der russischen Position zu einem wichtigen Thema wie im Fall der Syrien-Resolution, ihre chinesischen Kollegen oft nur ein paar Stunden später mit den identischen Botschaften folgen. Die genaue Machtbalance zwischen den chinesischen und russischen Delegationen bildet Anlass für viele Spekulationen. Einige Beobachter glauben, dass China hinter den Kulissen sehr viel mehr fordert als gegenüber den P3, und dass es die Russen als Stellvertreter nutzt. Andere sehen China dagegen in einer deutlich passiveren Rolle. Öffentliche Einblicke in die Beziehung sind selten: Im Jahr 2012 soll es einen Vorfall gegeben haben, bei dem der chinesische Botschafter seinen russischen Kollegen aus einem sensiblen Termin zu Syrien herausgerufen und ihn zur Mäßigung aufgerufen hat. Doch die Sache, um die es ging, war nachrangig und das Spannungsmoment schnell verfliegen.

Abgesehen von dieser Undurchsichtigkeit, klammern sich europäische Diplomaten und ihre amerikanischen Kollegen an die Hoffnung, dass sie zwischen China und Russland bei der UNO einen Keil treiben können, zumindest in einzelnen Fällen. Peking vertritt seine Interessen in der UNO zunehmend offener, was etwa den Schutz seiner Energie-Investitionen in den beiden sudanesischen Staaten angeht. Zudem hat es eng mit dem Westen in Darfur und Mali zusammengearbeitet. Auch seine Beteiligung an UN-Friedenstruppenmissionen hat es schrittweise erhöht und ein erstes vollständiges Infanterie-Bataillon in den Südsudan geschickt.

Zu Beginn der Syrien-Krise hörte man von P3-Vertretern oft, dass sich Peking am Ende von Russlands unerbittlicher Unterstützung für Damaskus distanzieren würde, um zu vermeiden, dass es seine Hauptenergielieferanten im Golf vor den Kopf stößt. Doch auch wenn China zwei außergewöhnlich dünne Friedenspläne für Syrien zirkulieren ließ, vollzog es keinen grundlegenden Positionswandel. Viele westliche Diplomaten hofften zudem, dass die russische Annexion der Krim Peking befremden würde. China enthielt sich zwar bei den Abstimmungen über die Krim im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung, ging aber nicht darüber hinaus. Einige Diplomaten schließen daraus, dass Peking die russische Unterstützung für notwendig erachtet, um den westlichen Druck auf Iran zu begrenzen (ein weiterer wichtiger Energielieferant für China) und nichts unternehmen würde, was dies gefährdet. Chinesische Gelehrte argumentieren, dass die Zusammenarbeit viel tiefer geht und eine grundsätzliche Hinwendung zur Eindämmung des Westens reflektiert.¹⁶ Andere Analysten sind der Ansicht, dass Peking die UNO einfach nicht wichtig genug ist, um darüber einen problematischen Bruch mit Moskau zu riskieren.

16 François Godement: Will China cooperate with the West in resolving global crises?, European Council on Foreign Relations, 2. Dezember 2014, abrufbar unter http://www.ecfr.eu/article/commentary_will_china_cooperate_with_the_west_in_resolving_global_crises.

Pekings vorrangiges Ziel für die UNO scheint oft darin zu bestehen, die Institution aus seinen eigenen Angelegenheiten herauszuhalten. Darin hat es mit den USA einen stillschweigenden Komplizen und de facto sehen das die meisten asiatischen Staaten so, die ebenfalls die UNO aus ihrer Region heraushalten wollen (während es beispielsweise langsame und leichte Fortschritte bei der Etablierung einer UN-ASEAN-Partnerschaft gegeben hat). Peking besteht darauf, in der UNO in Fragen des nordkoreanischen Nuklearproblems direkt mit den USA zusammenzuarbeiten, obwohl es der EU gelungen ist, sich zu Fragen der Menschenrechte in Nordkorea zu positionieren. China hat auf geräuscharme Weise das Engagement der UNO in Myanmar heruntergefahren. Peking ist weniger erpicht als Moskau, den Westen mit Hilfe der UNO in Schach zu halten, doch sieht es in der UNO keine Plattform für eine Zusammenarbeit mit den USA oder der EU. Im Idealfall können europäische und amerikanische Diplomaten darauf hoffen, die chinesischen UN-Positionen nach Fixierung einer Einigung mit Russland abzumildern.

Europa in der UNO: Auf Konfrontations- oder Kooperationskurs mit Russland?

Wie in diesem Policy Brief dargelegt, hat Russland wirksame Taktiken entwickelt, um die USA und Europa in den Vereinten Nationen gegeneinander auszuspielen, sie einzuschränken und wenn möglich zu spalten. Immer mehr afrikanische und arabische Staaten geben regionalen Sicherheitskonstrukten größere Priorität als der UNO (vgl. Kasten) und sind es leid, Vorgaben vom Sicherheitsrat zu erhalten. Die Mitgliedstaaten der EU haben verschiedene bilaterale und multilaterale Kanäle in diese Staaten: Europäische Staaten zahlen 100 Prozent der Kosten der Friedensoperationen der Afrikanischen Union wie etwa der Stabilisierungstruppe in Somalia. Die Frage stellt sich, ob die EU tatsächlich weiter auf die Zusammenarbeit mit der UNO setzen sollte, wenn es andere Möglichkeiten gibt.

Doch den EU-Mitgliedstaaten fällt die Loslösung von der UNO nicht leicht. Regionalorganisationen mögen zwar in der Lage sein, lokale Krisen zu bekämpfen, doch sie verfügen nicht über die Legitimität des internationalen Rechts, das die UN-Charta dem Sicherheitsrat verleiht. Ganz pragmatisch betrachten europäische Vertreter ihre UN-Kollegen als verlässliche Partner in Syrien und im Jemen und sie haben größeres Vertrauen in Blauhelm-Friedensmissionen als in lokale Alternativen in Krisengebieten wie Mali. Ob es einem gefällt oder nicht, das Dilemma des richtigen Umgangs mit China und Russland in der UN bleibt bestehen.

Darauf gibt es zwei grundlegende Antworten: Konfrontation oder Kooperation. Im Fall der Kriege in Syrien und der Ukraine haben Großbritannien, Frankreich und andere europäische Mitglieder des Sicherheitsrates geschwankt, ob sie Moskau durch offen ausgetragene Diskussionen im Sicherheitsrat zur Schau stellen sollen, wozu auch die Vorlage von Resolutionen zählt, die Moskau mit Sicherheit ablehnen würde – oder ob sie versuchen sollten, auf seine Interessen mehr oder weniger offen einzugehen.

Das richtige Maß an Konfrontation oder Kooperation zu finden spaltet die EU-Mitglieder in der UNO genauso wie in Brüssel und in anderen Gremien. Italien ist der Ansicht, dass die UNO ein Kanal für bessere Beziehungen mit Russland sein sollte – eine Argumentation, die es weiter verfolgen wird, wenn es Ende des Jahres, wie es aussieht, einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat für den Zeitraum 2016-2017 erhält. Luxemburg hat mit der Vorlage von Resolutionen über den humanitären Zugang nach Syrien einen ähnlich konsensorientierten Ansatz eingeschlagen, denen Russland nach langen Debatten grummelnd zugestimmt hat. Litauen hat im Gegenzug dazu seine temporäre Mitgliedschaft im Rat dafür genutzt, Russland wegen der Ukraine zu provozieren, in dem es wiederholt Treffen zu Menschenrechtsverletzungen auf der Krim einberufen hat. Solche Treffen haben zwar nur einen kleinen bzw. gar keinen direkten Effekt – Russland weigerte sich teilzunehmen und hat als Reaktion litauische Initiativen zu anderen Themen geschwächt – aber immerhin tragen sie dazu bei, dass das Thema aktuell bleibt.¹⁷

Als ständige Ratsmitglieder haben Großbritannien und Frankreich offensichtlich größeren Einfluss auf die Tonalität des europäischen Engagements mit Russland in New York. Sie versuchen einerseits, Moskau immer wieder herauszufordern, andererseits aber auch, ihre diplomatischen Bemühungen aufrechtzuerhalten. Zusätzlich zu absichtlich kontroversen Resolutionen wie dem Vorschlag vom letzten Jahr, Syrien an den IGH zu verweisen, hat Frankreich sich für eine Einigung unter den P5 stark gemacht, wonach der Einsatz von Vetos in Fällen von Massenverbrechen nicht erlaubt ist. Das war klar darauf ausgelegt, Russland und China bloßzustellen (auch wenn es sowohl die USA, die ihr Veto für die Verteidigung Israels einlegen, als auch Großbritannien nervös macht). Moskau und Peking verweigerten zwar ihre Unterstützung, doch von kleineren Staaten und NGOs erhielt Frankreich Beifall für seinen Vorstoß.

Großbritannien und Frankreich haben große Anstrengungen unternommen, um Russland zu versichern, dass sie weiterhin an Kooperation interessiert sind. Wir haben hierfür ein Beispiel im Fall der Ukraine angeführt, als die Europäer und die USA das Recht Russlands, ein Veto zur Krim einzulegen, nicht in Frage stellten. Das ist Teil eines breiteren Kooperationsmusters. In einer Zeit, in der die P5 öffentlich immer feindlicher auftraten, haben sie in Wahrheit hinter den Kulissen ihre Zusammenarbeit vertieft. In den vergangenen Jahren waren andere Staaten von der Erarbeitung von wichtigen Resolutionen immer stärker ausgeschlossen – in den meisten Fällen einigen sich Großbritannien, Frankreich und die USA auf einen Textentwurf und stimmen diesen mit den Russen und Chinesen ab, bevor er weiter zirkuliert wird.¹⁸ 2012 haben sie gemeinschaftlich verschiedene Vorschläge zur Steigerung der Transparenz des Rates gestoppt, die von einer Gruppe gutmeinender Staaten unter Führung der Schweiz eronnen wurden.

¹⁷ Arria Formula Meeting on Crimea and Eastern Ukraine, in: What's In Blue, Security Council Report, 18. März 2015, abrufbar unter: <http://www.whatsinblue.org/2015/03/arrria-formula-meeting-on-crimea-and-eastern-ukraine.php>.

¹⁸ Für weiterführende Details vgl. In Hindsight: Penholders, Security Council Report, September 2013, Monthly Forecast, 29. August 2013, abrufbar unter: http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-09/in_hindsight_penholders.php.

Man kann darüber diskutieren, ob es ohne diese Hinterzimmer-Verhandlungstaktik schwerer wäre, sich auf irgendeine inhaltliche Resolution im Sicherheitsrat zu einigen. Alle ständigen Mitglieder sind hinter verschlossenen Türen kompromissbereiter als in der Öffentlichkeit. Doch diese Art der engen Zusammenarbeit erleichtert es auch Russland, seine Strategie durchzusetzen, die USA, Großbritannien und Frankreich in endlose diplomatische Verhandlungen zu verstricken.

Die EU hat die P5 in diesem Jahr ein wenig wachgerüttelt, als sich Federica Mogherini für eine Sicherheitsratsresolution eingesetzt hat, die Militärschläge gegen Menschenhändler im Mittelmeer und vor der Küste Libyens befürwortete. Angesichts der Unterstützung des Europäischen Rates für eine solche Aktion ging man davon aus, dass die EU mehr Mitspracherecht als sonst bei der Ausarbeitung der Resolution haben würde. Im Mai koordinierte Großbritannien den Prozess zur Formulierung der Resolution, in den alle anderen europäischen Mitglieder des Rates (Frankreich, Litauen und Spanien) eingebunden waren und stimmte sich eng mit Deutschland und Italien ab. Mogherini selbst bearbeitete den Rat. Die libyschen Verantwortlichen haben bislang ihre Zustimmung zu dieser Operation nicht erteilt, und auch der EU ist es nicht gelungen, die Merkmale einer P5-Kooperation zu verändern: Nachdem die ad-hoc-Gruppe „EU 4“ und die USA an dem Text gearbeitet hatten, galt ihr nächster Schritt immer noch der Beratung mit China und Russland.¹⁹

Die Russen haben angedeutet, ihr Veto einlegen zu wollen und haben die Europäer mit schwierigen – und in diesem Fall gerechtfertigten – Fragen über den Zweck der Mission bloßgestellt. Dies zeigt: Wie sehr europäische Staaten sich in der UNO auch abstimmen, Moskau und Peking können immer noch auf ihre inhärente Macht im UN-System zurückgreifen, um die Ergebnisse in die gewünschte Richtung zu lenken.

Deutschland: Eine weitere abwesende Macht in der UNO?

Britische und französische Diplomaten rühmen sich gerne ihrer Fähigkeit, mit Russen und Chinesen zu verhandeln (und zweifelsohne schicken London und Paris immer noch einige der besten und begabtesten Diplomaten nach New York), doch sind sie mit zwei sehr tiefgehenden strategischen Problemen in der UNO konfrontiert. Das eine betrifft Amerika, das andere Deutschland.

Auch wenn Amerika in UN-Angelegenheiten gerne mit Frankreich und Großbritannien zusammenarbeitet, übergeht es sie genauso gerne, wenn es ihm passt. Wie wir gesehen haben, gehörte dies zum prägenden Merkmal der Syrienkrise: Mehrmals im Verlaufe des Konflikts hat die Regierung Obama letztlich der Zusammenarbeit mit Russland Priorität vor der Zusammenarbeit mit Großbritannien oder Frankreich eingeräumt. Obama sieht sehr realistisch, dass er zur Bewältigung von Krisen wie der im Sudan auf die Hilfe Chinas deutlich mehr angewiesen ist

als auf die von Europa. Washington war zudem verwundert über das Insistieren Frankreichs, wonach die UNO immer mehr ehemaligen Kolonien in Afrika (wie etwa Mali und ZAR) zur Hilfe eilen soll, wenngleich es Paris in dieser Angelegenheit nicht isoliert hat.

So sehr Großbritannien und Frankreich ihren privilegierten Status innerhalb der UN-Blase genießen, ist ihnen klar, dass sie vom Wohlwollen Amerikas abhängig sind. Dies könnte 2017 zu einem sensiblen Thema werden, wenn die generell UN-freundliche Regierung Obama den Platz für eine Nachfolgeregierung frei macht. Nur wenige Beobachter glauben, dass selbst eine Regierung Clinton sich derart für die UNO einsetzen würde, wie es die gegenwärtige Mannschaft tut. Eine republikanische Regierung wäre deutlich weniger multilateral eingestellt, trotz der Lehren aus der Präsidentschaft von George W. Bush. Französische und britische Diplomaten müssen sich darauf einstellen, dass sie eine sehr viel weniger freundlich gesinnte UNO navigieren müssen. Daraus würde resultieren, dass sie ihre EU-Verbündeten um Unterstützung bitten müssen, allen voran Deutschland.

Das zweite Dilemma von Großbritannien und Frankreich ist, dass ihre prominente Stellung innerhalb der UN-Blase sich nicht mit der tatsächlichen Machtdynamik in Europa deckt. Im Zuge der Ukrainekrise hat sich herausgestellt, dass Berlin im Zentrum einer nachhaltigen Einigung mit Russland stehen muss. Es pflegt zudem eine besondere Beziehung zu Peking.²⁰ Wenn London und Paris ihren Einfluss in der UNO in Zukunft vergrößern möchten, brauchen sie die Unterstützung Deutschlands. Doch Deutschland besitzt in der UNO nur einen zweitklassigen Status und ist institutionell von einem gleichberechtigten Auftreten mit den P5 ausgeschlossen. Deutschland ist ein loyales UN-Mitglied und verfolgt sein Ziel, wenn auch nicht mehr so explizit wie früher, einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu erhalten. Es hat in den letzten Jahren in New York Initiativen zu unterschiedlichen Themen gestartet – von der Datensicherheit zur Wilderei – und das Auswärtige Amt hat kürzlich eine Abteilung eingerichtet, die sich mit „internationaler Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle“ befasst. Doch Berliner Regierungsvertreter betrachten die UN weder als elementaren Bestandteil ihrer Sicherheitsstrategie, noch verfügen sie über tiefgreifende Kenntnisse.

Frankreich und Großbritannien nutzen die UNO dagegen für politische Initiativen, von denen sie wissen, dass sie keine Realisierungschancen in der EU oder der NATO haben. Das deutlichste Beispiel hierfür – das auch die Schwierigkeiten Berlins illustrierte, dieses UNO-Spiel mitzuspielen – war 2011, als Paris und London trotz des deutschen Widerstandes darauf bestanden, in Libyen zu intervenieren. Deutschland enthielt sich bei der Abstimmung über die Resolution, die einen Militärschlag gegen Gaddafi vorsah. Damit brachte Berlin nicht nur seine wichtigsten europäischen Verbündeten gegen sich auf, sondern auch die USA. Detaillierte Analysen der Enthaltung haben ergeben, dass die Amerikaner, Briten und Franzosen Berlin nur

19 Briefing and Informal Interactive Dialogue on the Smuggling of Migrants in the Mediterranean, What's In Blue, Security Council Report, 8. Mai 2015, abrufbar unter: <http://www.whatsinblue.org/2015/05/briefing-and-informal-interactive-dialogue-on-the-smuggling-of-migrants-in-the-mediterranean.php>.

20 Hans Kundnani und Jonas Parello-Plesner: China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe, European Council on Foreign Relations, Mai 2012, abrufbar unter: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf.

sehr unbeständig in ihren Entscheidungsprozess einbezogen haben (so maßen sie Deutschland einen geringeren Stellenwert bei als anderen potenziellen Wechselwählern) und dass deutsche Diplomaten Schwierigkeiten hatten, mit dem Tempo der Ereignisse Schritt zu halten.²¹

Die deutsche Vertretung in New York erholte sich relativ schnell von diesem Debakel und suchte für den Rest der Amtszeit gezielt die Nähe von Großbritannien und Frankreich. Gleichwohl war diese Episode ein Beispiel dafür, wie sehr es der EU an einer gemeinsamen Stimme in der UNO mangelt, was bereits die Debatten über den Irakkrieg acht Jahre zuvor gezeigt hatten. Im Alltag halten deutsche Diplomaten engen Kontakt zu ihren französischen und britischen Kollegen. Jenseits von New York wurde der besondere Status von Berlin daran sichtbar, dass es in Kontaktgruppen wie der E3+3 (oder P5+1) zum Iran eingebunden war. Deutschland überlässt allerdings bei den meisten UN-Themen gerne Großbritannien und Frankreich die Führungsrolle.

Doch wenn europäische Regierungen neue Umgangsformen mit Russland in der UNO etablieren wollen, muss Deutschland beteiligt sein. Würde man Berlin eine zentralere Rolle in der UN-Diplomatie zuschreiben – durch informelle Mechanismen wie im Fall der E3+3 – wäre dies ein Signal an Moskau und Peking, dass sie die UNO nicht mehr für diplomatische Manöver missbrauchen können, ohne ihre wichtigste politische Beziehung in Europa zu gefährden.

Die Stunde der EU?

Möglicherweise ergibt sich die Chance auf einen gemeinsamen Schlag gegen Moskau und Peking – oder um es etwas freundlicher auszudrücken – die Chance, die Bedingungen einer Zusammenarbeit innerhalb der UNO neu aufzulegen. Wie in der Einleitung dargelegt, werden in der zweiten Jahreshälfte 2015 eine Reihe strittiger Themen auf der Tagesordnung des Sicherheitsrates stehen, zu denen Libyen, Palästina und Iran gehören. Ein Großteil der zu ihrer Verhandlung erforderlichen Diplomatie wird mit Sicherheit vergiftet sein.

Doch der Fall Iran gibt auch Anlass zur Hoffnung, weil er gezeigt hat, wie multilaterale Diplomatie der Großmächte funktionieren kann, wenn sie der UN-Blase entkommt. Während die Gespräche im Sicherheitsrat über Syrien und die Ukraine im Sande verliefen, haben die E3+3 bei ihren Verhandlungen über Irans Nuklearprogramm bis heute überraschend gut zusammengehalten. China und Russland haben ihre Interessen in diesem Prozess nicht aufgegeben, doch haben sie darauf verzichtet, die E3 und die USA zu entfremden, während sich die Gespräche einer endgültigen Einigung annäherten. Die nun erfolgte Einigung könnte großen Einfluss auf den Sicherheitsrat haben, der sie befürwortet hat und nun den Prozess der Aussetzung der Sanktionen einleiten muss. Das ist mit Sicherheit eine der wichtigsten Aufgaben des Rates seit seiner Kontrolle über den Irak in den 1990er Jahren.

Im schlimmsten Fall böte sich Russland eine weitere Gelegenheit zu tricksen, vor allem in Bezug auf die Sanktionen. Die USA haben sich sehr für einen Mechanismus des automatischen Wiederinkrafttretens („snap-back mechanism“) der Sanktionen eingesetzt, wenn Iran seinen Verpflichtungen im Atomabkommen nicht nachkommt. Moskau argumentiert, dass ein solcher Prozess letztlich Gegenstand einer Abstimmung im Sicherheitsrat sein muss – doch hat es bereits Flexibilität über das Prozedere angedeutet. Die USA haben die Einrichtung einer eigenen Kommission ins Spiel gebracht, der auch die E3+3 und die EU angehören sollen, um die Thematik außerhalb der sonst üblichen Ratsstrukturen zu behandeln.²² Doch es ist gut vorstellbar, dass Moskau oder Peking dies als Grundlage für genau die Art von inhaltlichem Ablenkungsmanöver nutzen könnten, die sie im Fall Syrien angewandt haben, um ihren Einfluss innerhalb der UNO insgesamt zu erhöhen.

Doch eine Iran-Einigung könnte es für die europäischen Mächten auch erleichtern, die Beziehungen innerhalb der UNO neu zu starten, wenn eine zufriedenstellende Regelung mit Teheran, Peking und Moskau gefunden wird. Dazu müsste man an der Iran-Einigung anknüpfen, um einen französisch-deutsch-britischen Vorstoß zu starten, das E3+3-Format weiter zu nutzen. Dies könnte die UN-Blase sprengen und neue Verhandlungsmuster etablieren, die bei anderen strittigen Themen, wie etwa Syrien, zum Einsatz kämen.

Dies wäre nicht nur wegen des Vermächtnisses der E3+3 im Falle Irans von Vorteil, sondern auch, weil es Deutschland als gleichberechtigten Partner in diesem Prozess etablieren würde. Berlin, Paris und London haben bereits damit geliebäugelt, dieses Format auch in anderen Bereichen einzusetzen. Frankreich hat Ende 2014 eine gemeinsame E3-Aktion angeführt die zum Ziel hatte, eine Sicherheitsratsresolution zu den Parametern einer israelisch-palästinensischen Einigung zu verabschieden, obwohl Deutschland nicht Mitglied im Sicherheitsrat war. Diese Initiative scheiterte, weil die Palästinenser Ende Dezember auf einer Abstimmung bestanden, wodurch die USA gezwungen waren, ihr Veto einzulegen.²³ Wären Großbritannien und Frankreich bereit, in diesem Format öfter mit Berlin zusammenzuarbeiten, wäre dies ein Signal an China und Russland, dass sie sich nicht auf die bisherigen P5-Praktiken verlassen könnten.

In der Praxis könnte daraus eine stärkere Koordination mit deutschen UN-Diplomaten resultieren, bevor wichtige Resolutionen in den Sicherheitsrat eingebracht werden – und es könnte öfters gemeinsame Demarchen in Peking und Moskau zur Unterstützung wichtiger UN-Prioritäten geben. Eine derartige Kooperation könnte zumindest sicherstellen, dass China und Russland ihre bilateralen Beziehungen sowie ihre Handelsbeziehung mit Berlin nicht von ihrem multilateralen Ansatz losgelöst verfolgen können. Es gäbe natürlich Grenzen dieser Zusammenarbeit:

²² George Jahn: Russia, US close on Iran 'snap-back' sanctions, Associated Press, 26. Mai 2015, abrufbar unter: <http://news.yahoo.com/ap-newsbreak-russia-us-close-iran-snap-back-203518044.html>; Colum Lynch und John Hudson: How Russia could make or break the Iran Deal, in: Foreign Policy, 24. Juni 2015, abrufbar unter: <http://foreignpolicy.com/2015/06/24/how-russia-could-make-or-break-the-iran-deal/>.

²³ Israel/Palestine, Januar 2015, Monthly Forecast, Security Council Report, 23. Dezember 2014, abrufbar unter http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-01/israelpalestine_8.php.

²¹ Vgl. eine sehr umfassende Darstellung von Sarah Brockmeier: Germany and the Intervention in Libya, in: Survival, Band 55, Heft 6, 29. November 2013, S. 63-90.

Deutschland würde sich niemals diplomatisch engagieren, um Frankreich zu helfen, die kleinen Kriege in seinen früheren Kolonien beizulegen. Doch eine engere Zusammenarbeit der E3 könnte zumindest die Grundannahmen von Peking und Moskau erschüttern, was Kosten und Nutzen des Ausgrenzens bzw. Blockierens europäischer Prioritäten in New York anbelangt.

Doch solch ein Ansatz könnte anderweitige negative Konsequenzen haben: Viele andere EU-Staaten würden es als impliziten Angriff auf die Bemühungen der EU deuten, mit einheitlicher Stimme in der UNO zu sprechen. Doch auch wenn Federica Mogherini diesen Bemühungen neue Energie verliehen hat, ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) noch immer kein wichtiger Akteur im UN-Prozess. Er hat einige kühne Schlachten begonnen – so gelang es ihm, eine Resolution über die Menschenrechtsverstöße in Nordkorea trotz chinesischen Missfallens durch die Generalversammlung zu bringen – doch vor allem Großbritannien tritt als Bremser auf, wenn es darum geht, dem EAD eine stärkere Rolle in Sicherheitsfragen zu geben.²⁴ Auch der Sicherheitsrat und das politische und sicherheitspolitische Komitee der EU treffen sich inzwischen regelmäßig, aber ihre Gespräche gefährden die Positionen Großbritanniens und Frankreichs innerhalb der P5 nicht.

Im Gegensatz dazu haben die unterschiedlichen EU-Außenpolitikbeauftragten Gratulationen für ihre Rolle als Leiter der E3+3 Iran-Gespräche erhalten. Dies könnte wiederum als Modell für eine tiefergehende Kooperation der E3+3 dienen, wozu auch die Einbindung des EAD als regelmäßigen Teilnehmer an den Beratungen der Gruppe gehören würde.

Dies dürfte einzelnen EU-Mitgliedstaaten missfallen, und eine gewisse flexible Geometrie mag erforderlich sein, um Länder wie Italien einzubinden, wenn es um Fälle wie Libyen geht. Doch eine aktive E3 würde erkennen, dass es am schwierigsten ist, China und Russland (sowie die USA) davon zu überzeugen, die bislang üblichen Verhandlungsabläufe innerhalb der P5 aufzubrechen, um eine aktivere Rolle Deutschlands zu ermöglichen.

In vielen Fällen bliebe es weiterhin Frankreich und Großbritannien überlassen, eine Einigung in der UNO zu erzielen. Doch Deutschland könnte seinen Einfluss über den Sicherheitsrat hinaus geltend machen. Berlin könnte beispielsweise regelmäßige Treffen der E3+3-Außenminister vorschlagen, mit einem ersten Treffen in Deutschland, um UN-Themen unabhängig von Iran zu besprechen. Dies würde am iranischen Präzedenzfall ansetzen und ein alternatives Diskussionsformat als Gegengewicht zu den G20 und den westlich dominierten G7 etablieren. Solche Treffen, die weit weg von der New York-Blase stattfänden, können auch dazu dienen, ein Gegengewicht zu den russischen Manövern in der UN zu bilden. Zudem würden sie vermutlich den Akzent stärker auf offeneren Diskussionen als auf prozeduralen Manövern setzen.

Es gibt europäische Diplomaten, die Deutschland eine solch kühne Initiative bezüglich der UNO nicht zutrauen. Berlin werde es immer vorziehen, das eigentümliche Geschäft höchster UN-Diplomatie Paris und London zu überlassen – und viele, wenn nicht sogar die meisten französischen und britischen Diplomaten belassen es gerne dabei. Doch wenn Berlin nicht bereit ist, mehr Verantwortung zu übernehmen, und wenn seine größten Verbündeten in Europa nicht bereit sind, auf einige ihrer Privilegien zu verzichten, kann sich Europa unweigerlich auf einen unbegrenzten Verlust seines Einflusses in der UNO vorbereiten, da die Politik der realen Welt ihren Lauf nehmen wird.

Gleichwohl wäre eine Steigerung des Einflusses von Deutschland keine Zauberformel für Europas Probleme in der UNO. Doch es wäre immerhin eine Gelegenheit zu testen, ob Russland bereit ist, sich konstruktiver in der UNO zu engagieren und ob Peking bereit ist, mehr in diese Organisation zu investieren. Wenn dies nicht der Fall ist, wird es vermutlich Zeit für Europa, die Vorstellung eines „effektiven Multilateralismus“ fallen zu lassen und dem Beispiel derjenigen arabischen und afrikanischen Staaten zu folgen, die sich bereits jetzt von den Vereinten Nationen distanzieren haben. Dies wäre ein herber Rückschlag für das europäische Weltbild. Aber es wäre auch ein Rückschlag für Russland und China, die das Bekenntnis des Westens zur UNO ausgenutzt haben und die ihren diplomatischen Hebel verlieren würden, wenn Europa nicht mehr auf hoffungslose Verhandlungen in New York setzt.

²⁴ Vgl. Alex J. Bellamy: A chronic protection problem: the DPRK and the Responsibility to Protect, in: International Affairs, Band 91, Heft 2, März 2015, abrufbar unter: <https://www.chathamhouse.org/publication/chronic-protection-problem-dprk-and-responsibility-protect> sowie Edith Drieskens: Curb your enthusiasms: why an EU perspective on UN Security Council reform does not imply an EU seat, in: Global Affairs, 1:1, 28. Januar 2015, S. 59-66, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1080/23340460.2014.970468>.

Über den Autor

Richard Gowan ist Associate Fellow des ECFR. 2008 hat er zusammen mit Franziska Brantner den ersten Bericht des ECFR über die Vereinten Nationen verfasst (*A Global Force for Human Rights?*). Er war bis Juni 2015 Forschungsdirektor am Zentrum für Internationale Kooperation der Universität in New York und ist Gastprofessor am Institut für Internationale und Öffentliche Angelegenheiten der Columbia University. Er ist Verfasser einer wöchentlichen Kolumne für die *World Politics Review*.

Danksagung

Dieser Aufsatz beruht auf vielen informellen Gesprächen mit Diplomaten, UN-Vertretern und Experten des Sicherheitsrates, die über einen langen Zeitraum geführt wurden. Der Autor dankt Anthony Dworkin für die Überarbeitung des Berichts und für seine Anstrengungen, das Dokument in eine solche Form zu gießen, dass es auch jenseits der UN-Blase verständlich ist. Julien Barnes-Dacey, Susi Dennison, Hans Kundnani und Daniel Levy haben wertvolle Kommentare zu den hier vertretenen Thesen beigesteuert. Dina Pardijs, Laura Kelleher und Alba Lamberti haben dafür gesorgt, dass das Manuskript schließlich veröffentlicht werden konnte.

ECFR möchte sich bei der Stiftung Mercator für die großzügige Unterstützung dieses Policy Briefs bedanken.

Übersetzung: Dr. Dorothea Jestädt

STIFTUNG
MERCATOR

Über ECFR

Der European Council on Foreign Relations (ECFR) wurde im Oktober 2007 gegründet und ist der erste pan-europäische Think Tank. Sein Ziel ist es, Forschung zu betreiben und relevante Informationen zu verbreiten, um eine fundierte Debatte über eine kohärente, effektive und wertorientierte Europäische Außenpolitik anzuregen.

Die Strategie des ECFR wird durch drei zentrale Elemente charakterisiert:

- **Ein pan-europäischer Rat.** Der ECFR bringt zweihundert hochrangige Council Members aus allen EU Staaten zusammen – Politiker, Entscheidungsträger, Denker und Unternehmer – die sich einmal im Jahr zu einem Ratstreffen zusammenfinden. Durch geografische und thematische Arbeitsgruppen arbeiten die Council Members eng mit den ECFR Mitarbeitern zusammen und stehen ihnen mit Feedback, Ideen und Ratschlägen zur Seite. Vorsitzende des Councils sind Martti Ahtisaari, Joschka Fischer und Mabel von Oranje.
- **Direkt vor Ort in den wichtigsten Mitgliedsstaaten.** ECFR ist als einziger Think Tank in Berlin, London, Madrid, Paris, Rom, Sofia und Warschau vertreten. In naher Zukunft plant ECFR, auch ein Büro in Brüssel zu eröffnen. Unsere Büros sind Orte der Forschung, Debatte, Interessensvertretung und Kommunikation.
- **Einzige Forschung und Politikanalysen.** ECFR hat es geschafft, ein Team von ausgezeichneten Wissenschaftlern und Entscheidungsträgern aus ganz Europa zusammenzubringen, die ECFRs pan-europäisches Projekt mit ihrer Arbeit fördern. Die Aktivitäten des ECFR umfassen Forschung, Veröffentlichungen von Policy Reports, private Gesprächsrunden und öffentliche Debatten sowie Pressearbeit und „Friends of ECFR“ Zusammenkünfte in europäischen Hauptstädten.

ECFR ist ein eingetragener wohltätiger Verein, der durch die Spenden der Open Society Foundation und anderen großzügigen Stiftungen, Privatpersonen und Firmen finanziert wird. Diese Spender machen es uns möglich, unsere Ideen zu verbreiten und für eine wertorientierte europäische Politik einzutreten. ECFR arbeitet eng mit anderen Think Tanks und Organisationen zusammen.

www.ecfr.eu

Der European Council on Foreign Relations hat keine kollektive Position. Wie alle ECFR Veröffentlichungen, gibt dieses Paper ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Das Urheberrecht liegt beim European Council on Foreign Relations. Das Kopieren und Weiterverbreiten dieses Inhaltes ist nur zu persönlichen, nicht-kommerziellen Zwecken gestattet.

© ECFR Juni 2015

Deutsche, leicht aktualisierte Fassung
September 2015

ISBN: 978-1-910118-37-5

Veröffentlicht durch den European Council on Foreign Relations (ECFR),
35 Old Queen Street, London,
SW1H 9JA, United Kingdom

london@ecfr.eu