

Deutschland im VN-Sicherheitsrat

Zwischen Krisenmanagement und Strukturreform

MARIUS MÜLLER-HENNIG

November 2010

- Am 12.10.2010 wurde die Bundesrepublik Deutschland für zwei Jahre in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt. Die deutsche Bundesregierung sollte nun ein weitsichtiges Zwei-Jahresprogramm vorlegen, mit dem Impulse zur Bewältigung der globalen friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderungen gesetzt und entsprechende Haushaltsmittel eingeplant werden.
- Strukturell will die Bundesregierung die Verhandlungen um eine Reform des VN-Sicherheitsrates vorantreiben. Dieser müsste zwar um systemrelevante permanente Mitglieder erweitert werden, der Spielraum ist jedoch eng. Daher sollte Deutschland erwägen, den Anspruch auf einen ständigen Sitz vorerst zurückzustellen und diesen Verzicht als Trumpfkarte zu nutzen, um Reformwiderstände zu überwinden.
- Bei den Instrumenten globaler Friedens- und Sicherheitspolitik sollte Deutschland sich für eine Stärkung der Peacekeeping-Architektur der VN einsetzen. Dabei geht es um die Verfügbarkeit gut ausgebildeter Truppen, Polizisten und ziviler Experten sowie um realistische Mandate und starken politischen Rückhalt in den VN-Mitgliedstaaten.
- Zudem sollte Deutschland die konzeptionellen Debatten um eine stärkere Verzahnung von Peacekeeping mit friedenskonsolidierenden Aktivitäten und langfristigen Entwicklungsbemühungen vorantreiben. Die Übernahme des Vorsitzes der VN-Kommission für Friedenskonsolidierung im Jahr 2010 war hierfür ein erster wichtiger Schritt.
- Die starke Präsenz der Europäischen Union mit zwei ständigen und zwei nicht-ständigen Mitgliedern im Sicherheitsrat dürfte zum ersten umfassenden Test für die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon und den neuen Europäischen Auswärtigen Dienst werden.

Welche konkreten Schwerpunkte will Deutschland setzen?

Die deutsche Kandidatur um einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN-SR) verlief weitestgehend unterhalb des Radars der deutschen Öffentlichkeit. Aber auch auf UN-Ebene wurde sie nicht vor dem Hintergrund einer prominent formulierten deutschen Strategie geführt. Aus den einschlägigen Broschüren ergeben sich wenig substanzielle Einsichten, mit welchen konkreten Anliegen die Bundesrepublik diese Sicherheitsratsmitgliedschaft angestrebt hat. Und dies liegt nicht etwa daran, dass im Sicherheitsrat derzeit wenig Konflikte und Themen auf der Agenda stehen würden. Ganz im Gegenteil befindet sich der Sicherheitsrat – aller berechtigten und bekannten Kritik zum Trotz – im Zentrum vielfältiger friedens- und sicherheitspolitischer Herausforderungen. Gegenwärtig ist der Rat für 16 Blauhelm-Missionen verantwortlich – von Osttimor über den Sudan und die Demokratische Republik Kongo bis hin nach Haiti – sowie für zehn so genannte politische Missionen der VN. Jede dieser Missionen findet in einem hochkomplexen nationalen und internationalen Umfeld statt und bedarf einer kritischen und weitsichtigen Begleitung durch den Sicherheitsrat und seine Mitglieder – von der Mandatierung über die Generierung der geeigneten finanziellen und personellen Ressourcen bis hin zum Einsatz des vollen diplomatischen und politischen Gewichts der Ratsmitglieder im Falle krisenhafter Zuspitzungen. Neben diesen Missionen stehen noch weitere Punkte auf der Agenda: akute Krisen, wie im Falle Kirgisistan Mitte 2010; schwierige zwischenstaatliche Konflikte, wie zum Beispiel um die Atomprogramme im Iran und in Nordkorea; oder nicht-traditionelle Bedrohungen, wie durch den internationalen Terrorismus. Entsprechende Resolutionen des Sicherheitsrates können in der Konsequenz von der Verhängung von Sanktionen gegen einzelne Mitgliedsländer bis hin zu konkreter, rechtssetzender Einflussnahme auf die Gesamtheit der Mitgliedstaaten reichen. Zudem werden im Rat konkrete thematische Debatten um die Zukunft von Peacekeeping und Peacebuilding geführt.

Nun ist das fehlende »Wahlprogramm« Berlins durchaus entschuldbar, da ein solches traditionell nicht zu den entscheidenden Erfolgsvoraussetzungen im Wettbewerb um die nicht-ständigen Sitze im Sicherheitsrat gehört. Dennoch sollte man seitens der deutschen Regierung

erwarten, dass nun bald eine Agenda vorgelegt wird und die entsprechenden Vorbereitungen getroffen werden um der Mitgliedschaft in diesem zentralen Gremium gerecht zu werden. Denn die bisherigen Äußerungen und Weichenstellungen der politischen Führung der Bundesregierung zeugen noch nicht wirklich von einem Bewusstsein der Verantwortung die mit der neuen Rolle einhergeht. Zwar gab es beispielsweise in der von Außenminister Guido Westerwelle gehaltenen Rede auf der Botschafterkonferenz am 6.9.2010 in Berlin allgemeine Bezüge zur angestrebten Mitgliedschaft im VN-SR, jedoch blieb offen, was dies für Deutschlands Rolle in der Bewältigung akuter Konflikte konkret bedeuten wird. Nach der erfolgreichen Wahl wurden von Außenminister Westerwelle und Bundeskanzlerin Angela Merkel nur sehr vage allgemeine Schwerpunkte skizziert, u.a. in Bezug auf die Reform des Sicherheitsrates, die nukleare Abrüstung und den Klimawandel. Diese Themen sind durchaus von globaler sicherheitspolitischer Relevanz, stehen aber nicht im eigentlichen Zentrum der Arbeit des Sicherheitsrates. Seine Kernfunktion ist das globale Krisenmanagement, das die Sicherung des Weltfriedens zum Ziel hat. Dies erfordert sowohl politisches Kapital als auch den verlässlichen Beitrag eigener Ressourcen. In den ersten Statements nach der Wahl gab es zwar allgemeine Bezüge zum deutschen Bestreben, »nachhaltige Lösungen für Frieden und Sicherheit« zu unterstützen, doch auch hier blieb unklar, was dies praktisch bedeuten wird.

Nimmt man indes die jüngsten Haushaltsverhandlungen für das Auswärtige Amt als konkreten Maßstab, ist festzustellen, dass dieselbe Bundesregierung, die am 12.10.2010 die »große Verantwortung« einer Mitgliedschaft im Weltsicherheitsrat übernommen hat, massive Einsparungen auf wichtigen Feldern der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik plant. So sollen in den Bereichen Krisenprävention, Abrüstung und humanitäre Hilfe im Jahr 2011 zwischen 15 und 30 Prozent der operativen Mittel eingespart werden; im Bereich des Menschenrechtsschutzes und der Demokratisierungsunterstützung ist gegenüber dem Vorjahr sogar eine Halbierung der Mittel vorgesehen. Diese praktischen politischen Vorgaben stehen im eklatanten Widerspruch zu der eingegangenen Verantwortung einer Sicherheitsratsmitgliedschaft. Der Sicherheitsrat ist der zentrale Dreh- und Angelpunkt internationaler Krisenprävention und -bewältigung. Daher bedarf genau dieser Bereich am dringendsten

eines stärkeren deutschen und europäischen Engagements mit globaler Reichweite. Doch nicht allein der Bedarf an finanziellen und personellen Ressourcen stellt die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik vor eine große Herausforderung; besonders das erforderliche politische Kapital für eine aktivere, weitsichtigere und in vielerlei Hinsicht *globalere* Friedens- und Sicherheitspolitik im Rahmen der VN ist in Berlin traditionell schwer zu generieren.

Neuer Anlauf zur Reform des VN-Sicherheitsrates

Anlässlich der Wahl Deutschlands in den VN-Sicherheitsrat haben sowohl Bundeskanzlerin Merkel als auch Außenminister Westerwelle der Reform dieses Gremiums eine große Bedeutung beigemessen. Allerdings ist dieses Reformvorhaben nur indirekt von der deutschen Mitgliedschaft im Rat abhängig, da eine Erweiterung des Gremiums ohnehin nur über eine Änderung der VN-Charta möglich ist. Und für diese wird eine Zwei-Drittel-Mehrheit aller 192 VN-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung benötigt. Dementsprechend wird ein Großteil der Reformverhandlungen auch weit über die Grenzen des Rates hinaus geführt. Dessen ungeachtet findet diese Debatte natürlich auch im Rat selbst Beachtung. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die ständigen Mitglieder des Rates bei Charta-Änderungen ein faktisches Vetorecht ausüben können, ist es durchaus sinnvoll, dieses Thema in 2011/12 von deutscher Seite aufmerksam zu begleiten und voranzutreiben.

Ohne auf die gesamte Komplexität einer Reform des Sicherheitsrates eingehen zu können, soll hier eine gerade für die deutsche Außenpolitik entscheidende Dimension der Reformdiskussion beleuchtet werden, die auch für die gesamte Reform des Sicherheitsrates von zentraler Bedeutung ist. Ein Kernanliegen der Reformbefürworter ist es, die Legitimität des Rates über eine ausgewogenere Mitgliedschaft zu stärken – gerade im Bereich der ständigen Mitglieder – und mehr Unterstützung für die Durchsetzung der von ihm verabschiedeten Resolutionen und Mandate zu gewinnen. Umgekehrt betonen gerade einige der fünf ständigen Ratsmitglieder, dass auch die praktische Arbeitsfähigkeit des Rates bei einer Zunahme der Mitglieder berücksichtigt werden und eine Erweiterung daher eher moderat ausfallen müsse. In diesem

Spannungsfeld sollte die deutsche Außenpolitik ihre Position zu einem ständigen Sitz für die Bundesrepublik grundsätzlich überdenken.

Kernanliegen der deutschen Außenpolitik ist die Stärkung der Legitimität und Effektivität der Vereinten Nationen im Bereich internationaler Friedens- und Sicherheitspolitik. Blickt man dementsprechend auf die systemische Funktion des Rates als machtpolitisches Präsidium und dessen Legitimität im Sinne einer ausgewogenen Zusammensetzung, finden sich kaum zwingende Gründe für eine baldige permanente Mitgliedschaft Deutschlands im Sicherheitsrat. Zwei westeuropäische Staaten sind bereits als ständige Mitglieder vertreten, ein dritter ständiger Sitz würde die Balance eher ungünstig beeinflussen. Sollte also überhaupt eine Erweiterung um neue ständige Mitglieder vorgesehen werden, müsste der Rat aus systemischer Sicht vielmehr um Indien und Brasilien erweitert werden, die als regional und global zunehmend relevante Staaten zu Recht in diesem Gremium vertreten sein sollten. Darüber hinaus wäre auch für die afrikanischen Staaten eine permanente Vertretung mit ein oder zwei Sitzen angemessen, um die Ausgewogenheit im Rat weiter zu verbessern. Eine derart moderate erste Erweiterung, um drei bis vier neue ständige Mitglieder – und ggf. wenige weitere nicht-ständige Mitglieder –, wäre ein wesentlicher Fortschritt für die Vereinten Nationen. Eine deutlich darüber hinausgehende Erweiterung würde die Arbeit und Entscheidungsfindung im Rat unter den aktuellen Umständen indes zunehmend erschweren. Zudem würde ein Reformantrag für eine umfangreichere Erweiterung der permanenten Mitglieder das Risiko deutlich erhöhen, dass eines der jetzigen ständigen Mitglieder ein Veto gegen solch eine Reform einlegt.

Kein Platz für einen ständigen deutschen Sitz?

Bei einer ersten moderaten Erweiterung des Sicherheitsrates wäre für einen ständigen Sitz der Bundesrepublik Deutschland somit kein Platz. Mit Blick auf die Funktionslogik des Rates wäre stattdessen ein gemeinsamer europäischer Sitz – wie schon seit langem gefordert – wesentlich konsequenter. Bis Großbritannien und Frankreich allerdings für eine solche außenpolitische Revolution bereit sind, kann Deutschland über eine aktive Partnerschaft mit diesen beiden europäischen

Mitgliedern – die sich bereits in den E3+3-Verhandlungen um das iranische Nuklearprogramm bewährt hat – gezielt und effektiv Einfluss nehmen. Zudem kann Berlin seine Beiträge zur VN bereits jetzt in der Rolle der Soft Power zur Geltung bringen und somit Glaubwürdigkeit und breite Unterstützung anderer Mitgliedstaaten gewinnen, wie es traditionell z.B. auch Kanada und Norwegen praktizieren. Beide Länder gelten als starke Stützen und Aktivposten der Vereinten Nationen, ohne dass sie permanent im Sicherheitsrat vertreten wären. Veränderungen in der Arbeitsweise des Rates haben darüber hinaus den Zugang für Staaten, die nicht direkt vertreten sind, sowie für nicht-staatliche Organisationen bereits deutlich verbessert. Damit verliert auch die häufig erhobene Forderung nach permanenter Repräsentanz von Staaten, die Truppen stellen und hohe Finanzierungsbeiträge leisten, an Dringlichkeit. Sie können ihre Interessen mittlerweile auch ohne Mitgliedschaft im Rat wirksam kommunizieren und an besonders relevanten Prozessen der Mandatsgestaltung internationaler Friedensmissionen aktiv mitwirken – wobei hier noch viel Raum für Verbesserungen besteht. Hierin liegt denn auch ein wichtiges Betätigungsfeld für die deutsche Sicherheitsratsmitgliedschaft in 2011/12, welches Potential für pragmatische Reformfortschritte bietet. Eine Reform der Arbeitsweise des Rates und des Zugangs für Nicht-Mitglieder unterliegen nämlich – im Gegensatz zu einer Änderung seiner Größe und Zusammensetzung – nicht den anspruchsvollen Bedingungen für eine Änderung der VN-Charta.

Ein konsequenter Schritt zur Reform der Zusammensetzung des Sicherheitsrates wäre also die Bereitschaft Deutschlands, auf einen eigenen ständigen Sitz vorerst zu verzichten, sofern dadurch eine erste Erweiterungsrunde um systemisch relevante Mächte erleichtert werden kann. Gerade angesichts der jüngsten Dynamik in den USA und in Großbritannien im Hinblick auf eine Erweiterung des Sicherheitsrates um Indien und Brasilien gilt es, das gegenwärtig vergleichsweise günstige Klima für eine erste Erweiterungsrunde möglichst bald zu nutzen. Wenn Deutschland verzichtet, aber dennoch weiterhin für eine moderate Erweiterung um die systemisch relevanten Staaten Indien, Brasilien sowie zwei weitere afrikanische Staaten wirbt, könnte dies zum Durchbruch in den Verhandlungen führen. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung klar kommunizieren, dass es sich bei einer solchen ersten Erweiterungsrunde nur um einen ersten Schritt handeln kann, dem mittelfristig

weitere grundlegende Reformen dieses zentralen weltpolitischen Gremiums folgen müssen. Im Rahmen solcher weiterführenden Reformschritte sollte dann auch wieder die prinzipielle Bereitschaft zu einem ständigen deutschen Engagement signalisiert werden, sofern eine gemeinsame europäische Repräsentanz sich auch bis dahin als nicht realisierbar erweisen sollte.

Dieses wichtige strukturelle Reformanliegen darf jedoch – trotz aller berechtigten Diskussionen um die Reform des Sicherheitsrates – die aktuelle Arbeit Deutschlands in diesem Gremium nicht dominieren. Die Kernfunktion des Rates ist und bleibt die Bewältigung akuter und latenter Gefährdungen und Bedrohungen des Weltfriedens, unter Rückgriff auf das volle Spektrum der Instrumente, die ihm von präventiver Diplomatie über die Verhängung von Sanktionen bis zur Entsendung von zivilen und militärischen Missionen zur Verfügung stehen.

Internationale Friedensmission: VN-geführt oder nur -mandatiert?

Den sichtbarsten Beitrag der Vereinten Nationen zu Frieden und Sicherheit bilden die vom VN-Sicherheitsrat mandatierten und von der zuständigen Abteilung des VN-Generalsekretariats geführten Friedensmissionen. Im Frühjahr 2010 verzeichneten sie einen Personal-Höchststand von über 100.000 Peacekeepern. Die derzeit insgesamt 16 Friedensmissionen werden über ein separates Budget finanziert, welches für den Zeitraum von Juli 2010 bis Juni 2011 mit einer Höhe von über sieben Milliarden US-Dollar deutlich über dem regulären Budget der Vereinten Nationen liegt. Deutschland trägt an diesen Kosten einen Anteil von gut acht Prozent und liegt damit nach den Vereinigten Staaten, Japan und Großbritannien an vierter Stelle der Beitragszahler für VN-Friedensmissionen. Die Beteiligung mit deutschem Personal (Truppen, Polizei, zivile Experten) an VN-geführten Peacekeeping-Operationen verbleibt hingegen mit zuletzt 293 Personen im September 2010 auf einem vergleichsweise bescheidenen 44. Platz.

Neben diesen VN-geführten Friedensmissionen werden vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aber auch andere Organisationen oder Staatengruppen mit der Durchführung von militärischen Missionen zur Sicherung oder zur Wiederherstellung des Friedens in

bestimmten Konflikten betraut, wie bspw. im Falle der NATO-geführten Afghanistan-Schutztruppe ISAF, der AU-geführten Friedensmissionen in Afrika oder der EU-geführten Missionen auf dem Balkan. Dabei hat sich im vergangenen Jahrzehnt ein Muster verfestigt, wonach westliche Staaten für die VN-geführten Friedensmissionen weniger personelle Beiträge leisteten, dafür aber substanziell zur Koalition im Irak und zur UN-mandatierten NATO-Mission in Afghanistan beitrugen. Die Masse des Personals in VN-geführten Friedensmissionen wurde und wird hingegen von Staaten aus dem globalen Süden gestellt, zuvorderst aus Südasien. So kamen Ende Oktober 2010 allein aus Bangladesch, Indien, Nepal und Pakistan ca. 35 Prozent der Soldaten und Polizisten in VN-geführten Friedensmissionen mit insgesamt knapp 35.000 Peacekeeping-Kräften. Von den derzeit in internationalen Einsätzen gebundenen ca. 7.000 Bundeswehrosoldaten sind im Vergleich dazu weniger als fünf Prozent in VN-geführten Friedensmissionen im Einsatz (Stand: Oktober 2010). Hiermit ist Deutschland allerdings in »guter westlicher Gesellschaft«, und so wird international zunehmend von einer Nord-Süd-Arbeitsteilung im Bereich VN-Friedenssicherung gesprochen: Während der Norden weiterhin den Löwenanteil der Finanzierung dieser VN-Missionen übernimmt, werden die Truppen vornehmlich von Staaten des globalen Südens gestellt. Gleichzeitig haben westliche Staaten in den vergangenen Jahren zunehmend die eigene Durchführung VN-mandatierten Friedensmissionen übernommen. Letzteres mag zwar in Einzelfällen alternativlos gewesen sein, die Gesamttendenz ist aber durchaus problematisch. Es bleibt der Eindruck, dass für Friedensmissionen, an denen westliche Staaten ein erhöhtes eigenes Interesse haben, auf diese Weise sowohl politisches Kapital als auch beachtliche Ressourcen bereitgestellt werden, die Einbeziehung der VN jenseits der völkerrechtlichen Mandatierung aber vergleichsweise gering bleibt. Umgekehrt werden eine Reihe von Konflikten scheinbar den VN »überlassen«, ohne dass jenseits der Pflichtbeiträge ein substanzielles Engagement des Westens erfolgt. An dieser Stelle muss Deutschland in den kommenden beiden Jahren nachdrücklich ansetzen. Die VN-geführten Missionen müssen verlässlicher und von einer breiteren Basis an Mitgliedstaaten personell und materiell ausgestattet werden, auch wenn angesichts der derzeitigen Verpflichtungen Deutschlands und weiterer potentieller Truppensteller

in Afghanistan kurzfristig wohl nur begrenzter Raum für ein substantielles Umsteuern vorhanden ist. Die Grundlagen für ein stärkeres Engagement im Rahmen der VN-geführten Friedensmissionen in mittlerer und langer Frist, können und sollten jedoch bereits jetzt gelegt werden. Gleichzeitig muss das Verhältnis zwischen VN-geführten und VN-mandatierten Friedensmissionen grundlegend geprüft werden.

Herausforderungen im Bereich Peacekeeping

Neben diesen grundlegenden Fragen sind zudem eine Reihe von konkreten Fragen und Herausforderungen anzugehen, die sich im Bereich der Friedensmissionen aufgestaut haben. So wurden im Rahmen von Reformprozessen im VN-System bereits zahlreiche Einsichten gewonnen, doch müssen die entsprechenden Konsequenzen seitens der Mitgliedstaaten nun auch umgesetzt werden. Kernaspekte sind hierbei die schnelle Bereitstellung von Truppen im Rahmen neuer Friedensmissionen, die Bereitstellung von qualifiziertem zivilem Personal und Polizeieinheiten in ausreichendem Umfang sowie eine realistischere Planung von Mandaten und erforderlichen Kapazitäten. Insbesondere der letzte Punkt wird zunehmend ein Problem. Zwar vergibt der Sicherheitsrat mittlerweile oft robuste Mandate, die auch den Einsatz von Gewalt zur Durchsetzung des Mandates ermöglichen, gleichzeitig wächst aber auch die Komplexität der Mandate. Besonders kritisch ist dies beim Schutz von Zivilisten. Die Missionen sind zunehmend berechtigt und angehalten, Zivilisten vor Übergriffen der Konfliktparteien auch unter Einsatz von Gewalt zu schützen, doch fehlen ihnen dazu in den meisten Fällen ausreichende Ressourcen. So verbleibt ein oft schier unüberwindbarer Graben zwischen den in den zunehmend komplexen Mandaten formulierten Ansprüchen und der Realität in den Einsatzgebieten. Deutschland müsste also zum einen auf die Bereitstellung größerer Ressourcen für schwierige Missionen hinwirken, und zum anderen auf die Fokussierung der Mandate auf das realistischere Leistbare. Allerdings ist angesichts der bereits skizzierten Tendenzen in der Haushaltsentwicklung für 2011 zu befürchten, dass sich die Bundesregierung vor allem auf die Beschränkung der Ansprüche an die Mandate konzentrieren und keine zusätzlichen Ressourcen mobilisieren wird.

Im vergangenen Jahr gab es einen neuen Anstoß zur Bewältigung der verschiedenen Herausforderungen, denen sich die überlastete VN-Peacekeeping-Architektur gegenübersteht: den so genannten »New Horizon«-Prozess für eine neue partnerschaftliche Peacekeeping-Agenda. Dieser bietet eine ganze Reihe von Ansatzpunkten für eine Stärkung des Systems, bleibt aber durchaus im Bereich des Realistischen. Leider finden sich auch eine Reihe von lange bekannten Forderungen in diesem Katalog wieder – von der schnelleren Truppenbereitstellung und -entsendung über eine Verbreiterung der Basis der truppenstellenden Staaten bis hin zur politischen Begleitung der Friedensmissionen. Neuere Forderungen verweisen auf die erforderliche Qualität der bereitgestellten Ressourcen (Ausrüstung; Material; kritische Fähigkeiten, bspw. im Lufttransport), die Qualifikation des entsandten Personals sowie die Betonung besonders kritischer Bedarfe, wie Polizeikräfte oder zivile Experten. In einigen dieser Bereiche engagiert sich Deutschland bereits sichtbar, bspw. über das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), das in Bezug auf die Rekrutierung ziviler Experten mittlerweile internationales Renommee genießt. Allein der Umfang dieses Engagements bleibt noch deutlich hinter dem Potential und dem Anspruch Deutschlands als starker multilateraler Akteur zurück. Ein Bereich, in dem Berlin sowohl in konzeptioneller Hinsicht als auch hinsichtlich der erforderlichen Kapazitäten eine Führungsrolle einnehmen könnte, ist der Grenzbereich zwischen der militärischen Friedenssicherung und der überwiegend zivilen Unterstützung von friedenskonsolidierenden Prozessen: das so genannte Peacebuilding. Dabei sollen schon zu Beginn einer Peacekeeping-Mission mittel- bis langfristige Aspekte des Peacebuilding berücksichtigt und die Grundlagen für diese friedenskonsolidierenden Prozesse in einem frühen Stadium gelegt werden, um den anschließenden Übergang von personalstarken Peacekeeping-Missionen zu stärker fokussierten, weniger massiven Peacebuilding-Missionen so effektiv und reibungslos wie möglich zu gestalten.

Integration von Peacekeeping, Peacebuilding und langfristiger Entwicklung

Neben den prominenten Peacekeeping-Missionen, in denen internationale Blauhelm-Truppen einen Friedensprozess militärisch absichern, sind die Vereinten Nationen in zunehmendem Maße bemüht,

Friedensprozesse längerfristig zu begleiten und zu unterstützen, um einer Eskalation bzw. dem Rückfall in organisierte Gewalt vorzubeugen. Hierzu entwickelten die Vereinten Nationen neuere und weniger auffällige Formen von Friedensmissionen, die größtenteils von der Abteilung für politische Angelegenheiten (DPA) des Sekretariats der Vereinten Nationen geführt werden. Dieses wurde zwar auch bereits mit neuen dringend erforderlichen personellen Ressourcen ausgestattet, doch ist neben den materiellen und personellen Investitionen vor allem auch eine politische Unterstützung der Arbeit des DPA durch die VN-Mitgliedstaaten erforderlich.

Darüber hinaus wurde auf dem Reformgipfel der Vereinten Nationen im Jahre 2005 die Einrichtung einer neuen Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission, PBC) beschlossen. Diese ist erstmals sowohl dem Sicherheitsrat als auch der Generalversammlung zugeordnet und arbeitet bisher zu vier Postkonfliktstaaten: Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau und der Zentralafrikanischen Republik. Eine Auseinandersetzung mit der Situation in Liberia wurde in 2010 neu auf die Agenda der Kommission gesetzt. Sowohl in dieser Kommission – in der Deutschland im Jahr 2010 den Vorsitz innehat – als auch im weiteren Institutionengefüge der Vereinten Nationen wird intensiv an Konzepten und deren praktischer Umsetzung gearbeitet, um Friedensprozesse nachhaltiger und effektiver zu begleiten. Dieses nachdrückliche Bemühen geht nicht zuletzt auf die Erfahrung zurück, dass in ca. 50 Prozent der Fälle begonnene Friedensprozesse innerhalb der ersten fünf Jahre nach Beendigung des Konfliktes durch ein Wiederaufflammen der Gewalt zunichte gemacht werden.

Deutschland hat in diesem Bereich zuletzt durch die Übernahme des Vorsitzes der PBC im Jahr 2010 ein besonderes Engagement gezeigt. Zudem fand in diesem Jahr der erste Überprüfungsprozess dieser neuen Institution statt. Die Einsichten aus diesem Prozess weisen in eine vertraute Richtung: Zwar leistet die neue Kommission signifikante Beiträge, aber die Beschränkung auf derzeit fünf länderspezifische Prozesse, die noch dazu bisher wenig politische Aufmerksamkeit erfahren haben, entfalten noch nicht die erforderliche kritische Masse, um eine neue Dynamik im Bereich Peacebuilding zu initiieren. Das der Kommission zugeordnete Unterstützungsbüro

verfügt über vergleichsweise bescheidene Ressourcen, und auch der Peacebuilding-Fund spielt noch nicht in der Größenordnung anderer finanzstarker bi- und multilateraler Geber. Die neue Länderkonfiguration zur Begleitung des Friedenskonsolidierungsprozesses in Liberia wird zum Lackmusestest dafür werden, ob die Mitgliedstaaten aus den Einsichten des diesjährigen Überprüfungsprozesses die notwendigen Konsequenzen ziehen und die PBC zu einem wirklich zentralen Akteur weiterentwickeln. Deutschland sollte alles in seiner Macht stehende tun, um dieses neue PBC-Engagement zu einem beispielhaften Erfolg zu machen.

Die bisher noch beschränkte Wirksamkeit der Prozesse zur Friedenskonsolidierung ist denn wohl auch mehr der mangelnden Koordinierung zuzuschreiben als einem Mangel an Akteuren und Ressourcen. Mittlerweile stellt die Friedenskonsolidierung sowie die Schaffung und Stärkung von staatlichen Institutionen in fragilen Staaten einen zentralen Pfeiler der internationalen Entwicklungszusammenarbeit von Regierungs- wie auch von nicht-staatlichen Akteuren dar. Deutschland verfügt hier sowohl über eine beachtliche Bandbreite an relevanten Akteuren und Instrumenten als auch über einen wertvollen Erfahrungsschatz, nicht zuletzt im Hinblick auf die Herausforderung der Geberkoordinierung. Neben den nationalen Akteuren sind aber auch supranationale Akteure, wie die Europäische Union, und die großen internationalen Finanzinstitutionen, IWF und Weltbank, sowie deren regionale Äquivalente in diesem Feld aktiv. Der Bedarf an effektiver Koordinierung und Harmonisierung, insbesondere zwischen staatlichen und supranationalen Akteuren ist offensichtlich. Gleichzeitig erfordert eine Koordinierung dieser vielfältigen friedenskonsolidierenden Ansätze ein starkes politisches Engagement, da die konkurrierenden Akteure auch immer ihre eigenen institutionellen Interessen verfolgen. Die Bundesrepublik sollte hier eine Vorreiterrolle übernehmen und auch im VN-Sicherheitsrat auf eine Stärkung der koordinierenden Funktion der PBC (die bisher auf eine beratende Rolle beschränkt ist) hinwirken. Dies wäre ein entscheidender Beitrag, der aber ein beachtliches politisches Stehvermögen erfordern würde und angesichts der offen artikulierten Präferenz der derzeitigen Bundesregierung für bilaterale Formen der Entwicklungszusammenarbeit sehr unwahrscheinlich sein dürfte.

Fazit und Ausblick: Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik im VN-Sicherheitsrat?

Deutschland hat mit seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat die wertvolle Möglichkeit, die globale Friedens- und Sicherheitspolitik aktiv mitzugestalten und ihre Strukturen weiterzuentwickeln. Um jeden Verdacht auszuräumen, die Mitgliedschaft könnte nur aus Prestige Gründen angestrebt worden sein, sollte diese Gestaltungsmöglichkeit bewusst und aktiv genutzt werden.

Die Umstände der Wahl Deutschlands zum nicht-ständigen Mitglied des VN-SR sprechen Bände über die Fortschritte im Bereich einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Dass Deutschland mit Portugal (und Kanada) um zwei freie Sitze im Sicherheitsrat konkurrierte, kann kaum im Sinne einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gewesen sein. Dass wider Erwarten beide EU-Kandidaten einen Sitz gewinnen konnten, ist entsprechend als vermeintlicher Glücksfall für die EU zu sehen. In den kommenden beiden Jahren befinden sich mit Deutschland und Portugal sowie den beiden ständigen Mitgliedern Frankreich und Großbritannien nun insgesamt vier Mitgliedstaaten der EU im Sicherheitsrat. Damit wäre die EU optimal aufgestellt, um gemäß der Formulierung in ihrer Sicherheitsstrategie als »Force for Good« weltweit zu wirken – gerade auch im Rahmen der transatlantischen Partnerschaft. Doch birgt diese Chance zugleich ein Risiko, denn die finanzielle Lage, die in Deutschland als Begründung für die oben beschriebenen Budgetkürzungen des Auswärtigen Amtes und die Strukturreform der Bundeswehr angeführt wurden, spiegelt sich auch in abnehmenden Handlungsspielräumen anderer Europäischer Mitglieder im VN-SR: Portugal ist dem griechischen Schicksal nur knapp entgangen und Großbritannien sieht sich massiven Sparzwängen im Gesamthaushalt gegenüber, die sich auch deutlich im Verteidigungshaushalt auswirken werden. Dass es Europa also gelingen wird, mittels seiner massiven Präsenz im VN-SR in den Jahren 2011/12 eine zentrale und konstruktive Rolle in der internationalen Krisenbewältigung und der Sicherung des internationalen Friedens zu spielen, ist alles andere als ausgemacht. Dies bedarf eines abgestimmten und kraftvollen Engagements aller vier Staaten und der EU insgesamt, um den eigenen hohen Ansprüchen gerecht zu werden.

Kernelemente einer deutschen und europäischen Agenda im Sicherheitsrat sollten sein:

- Eine Stärkung des Systems der internationalen Friedensmissionen, sowohl durch finanzielle als auch durch personelle Beiträge zu VN-geführten Friedensmissionen. Die in der Vergangenheit kritisierte Arbeitsteilung zwischen globalem Süden und Norden ist eine Gefahr für das Gesamtsystem und muss überwunden werden.
 - Eine systematische Integration von Peacekeeping, Peacebuilding und Entwicklungsarchitektur auf Ebene der Vereinten Nationen sowie eine bessere Koordination der verschiedenen nationalen und regionalen Bemühungen in diesen Bereichen. Diese integrierte Konfliktbewältigungs- und -nachsorgearchitektur müsste ergänzt werden durch eine Stärkung der VN- sowie der deutschen und EU-Kapazitäten im Bereich der Krisenprävention.
 - Ein Beitrag zur Reform des Sicherheitsrates, der allerdings die deutsche Agenda im Sicherheitsrat nicht dominieren darf. Die Kernaufgabe des Rates ist die Bewältigung der akuten und latenten Gefährdungen des Weltfriedens. Die Reform des Sicherheitsrates muss parallel hierzu vorangetrieben werden.
- Die Bereitschaft zum vorläufigen Verzicht auf einen ständigen Sitz Deutschlands zugunsten einer baldigen begrenzten Erweiterung, eine Verbesserung des Zugangs für Nicht-Mitgliedsstaaten und NGOs sowie eine Strategie für einen gemeinsamen europäischen Sitz im VN-Sicherheitsrat wären mögliche Beiträge für dieses zentrale Reformprojekt.
- Ergänzend sollte Deutschland auf eine kohärente europäische VN-Politik hinwirken und einen eigenen zentralen Beitrag dazu leisten. Hierfür muss die notwendige politische, finanzielle und personelle Unterstützung generiert werden – vor allem im deutschen Bundestag.
 - Schließlich muss die Arbeit des Sicherheitsrates ebenso wie der deutsche Beitrag hierzu der deutschen Öffentlichkeit vermittelt werden. Dies könnte mit der Entwicklung einer umfassenden außen- und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie verbunden werden, welche die mittlerweile überarbeitungsbedürftigen Teilstrategien – den Aktionsplan Zivile Krisenprävention (2004) und das Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands (2006) – aktualisiert und integriert. Nur so kann langfristig ausreichend politisches Kapital für eine weit-sichtige und erfolgreiche globale Friedens- und Sicherheitspolitik generiert werden.



Über den Autor

Marius Müller-Hennig ist Referent für Globale Friedens- und Sicherheitspolitik im Referat Globale Politik und Entwicklung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jochen Steinhilber, Leiter, Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: ++49-30-269-25-7510 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt hier:
Sandra.Richter@fes.de

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie „Globale Friedens- und Sicherheitspolitik“, verantwortlich: Marius Müller-Hennig, Marius.Mueller-Hennig@fes.de.

Diese Publikation bildet den Auftakt einer neuen Publikationsserie der Friedrich-Ebert-Stiftung, die wesentliche Themen auf der Agenda des VN-Sicherheitsrates ebenso aufgreift wie seine Reform und Einbettung in das Gesamtsystem der Vereinten Nationen.



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

ISBN 978-3-86872-549-0