

Deutschland im UN-Sicherheitsrat 2011/12

Zwischen Tagesgeschäft und Reform-Agenda

Christian Schaller

Am 1. Januar 2011 wird Deutschland für zwei Jahre als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einziehen. Die deutsche Delegation ist dabei in erster Linie gefordert, sich zügig in die bestehenden Arbeitsabläufe zu integrieren und ihre Aktivitäten auf das Kerngeschäft der Friedenssicherung zu konzentrieren. Eine besondere Konstellation ergibt sich 2011 allerdings dadurch, dass mit Brasilien, Indien, Südafrika und Nigeria zeitgleich vier Schwergewichte im Sicherheitsrat vertreten sein werden, die für sich jeweils eine regionale Führungsrolle beanspruchen und nach einem ständigen Sitz in dem Gremium streben. Damit werden die Staaten des Südens so stark wie nie zuvor im Sicherheitsrat repräsentiert sein. Auf dieser Bühne wird Deutschland auch versuchen, die Reform des Sicherheitsrats weiter voranzutreiben und gleichzeitig den eigenen Anspruch auf einen längerfristigen Sitz zu untermauern.

Die Bundesrepublik Deutschland, die seit 1973 Mitglied der Vereinten Nationen ist, wurde nun bereits zum fünften Mal von der Generalversammlung als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat gewählt – nach 1977/78, 1987/88, 1995/96 und 2003/04 (die DDR hatte 1980/81 einen Sitz inne). 2003/04 wurde Deutschlands Engagement im Sicherheitsrat durch den Irak-Krieg überschattet. Zudem war man gefordert, in Vorbereitung auf den Weltgipfel 2005 konstruktiv an einer umfassenden Reform des UN-Systems mitzuarbeiten. Einige der wenigen greifbaren Ergebnisse dieses Prozesses, etwa die Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, gehen auch auf

den deutschen Einsatz zurück. Um sich auf die nun anstehenden Aufgaben vorzubereiten, nimmt Deutschland zusammen mit den übrigen neuen Mitgliedern – Indien, Kolumbien, Portugal und Südafrika – bereits seit dem 15. November als Beobachter an den Sitzungen des Sicherheitsrats teil.

Das Kerngeschäft

Tagtäglich beschäftigt sich der Sicherheitsrat mit Krisen und Konflikten, die teilweise schon seit vielen Jahren auf seiner Agenda stehen. Geographisch liegt der Schwerpunkt der behandelten Fälle eindeutig in Afrika. Weitere Punkte auf der aktuellen

Agenda sind die Situation im Nahen Osten und im Libanon, der Irak, die Balkan-Region (einschließlich Kosovo), Haiti, Nepal, Afghanistan, Osttimor und Zypern; außerdem die Atomprogramme des Iran und Nordkoreas sowie die Piraterie vor der Küste Somalias.

In operativer Hinsicht macht die Mandatierung von Friedensoperationen einen Großteil der Arbeit im Sicherheitsrat aus. Einen anderen Schwerpunkt bildet die Verwaltung der zahlreichen Sanktionsregime, mit denen unter anderem terroristische Netzwerke bekämpft werden sollen.

Darüber hinaus befasst sich der Sicherheitsrat auch mit bestimmten Querschnittsthemen, die vor allem die Bereiche Konfliktprävention, Peacekeeping und Friedenskonsolidierung betreffen. Dabei haben in den letzten Jahren Konzepte an Bedeutung gewonnen, die stärker auf den Schutz von Individuen in bewaffneten Konflikten zielen (»Protection of Civilians«, »Children and Armed Conflict«, »Women, Peace and Security«). Auf der anderen Seite ist der Sicherheitsrat äußerst zurückhaltend, wenn es etwa darum geht, das Konzept der »Responsibility to Protect« zu fördern. Vor allem China, das nach wie vor große Bedenken gegen dieses Konzept hat, setzt sich dafür ein, dass damit zusammenhängende Fragen in der Generalversammlung diskutiert werden.

2011 – eine besondere Konstellation

Mit Brasilien, Indien und Südafrika, deren Amtszeiten sich für ein Jahr überlappen, werden 2011 drei regionale Schwergewichte im Sicherheitsrat vertreten sein, die auch international Führungsansprüche geltend machen und klare Ambitionen auf einen ständigen Sitz in der Runde hegen. Alle drei Staaten verstehen sich als Interessenmittler des Südens; sie werden versuchen, diese Rolle auch im Sicherheitsrat auszufüllen. Gemeinsam unterhalten sie seit 2003 ein trilaterales Forum zur Abstimmung und Zusammenarbeit in Fragen globaler Bedeutung (IBSA). Sollte es ihnen gelingen, ihre Kräfte im Sicherheitsrat zu bündeln und

weitere Länder des Südens für gemeinsame Initiativen zu gewinnen, könnte dieser Gruppe ein enormer Einfluss zukommen. Immerhin sitzt mit Nigeria seit 2010 bereits ein weiterer wichtiger regionaler Akteur und einer der größten Truppensteller am Tisch des Sicherheitsrats.

Gegenüber den fünf ständigen Mitgliedern – USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China (P5) – erhalten die Interessen des Südens in dieser Besetzung mehr Gewicht als je zuvor. Zwar wird in den Debatten über eine Reform des Sicherheitsrats – auch von Deutschland – immer wieder eine stärkere Repräsentanz des Südens gefordert, um dem Gremium und seinen Entscheidungen mehr Legitimität zu verleihen. Dabei stehen Brasilien, Indien, Südafrika und Nigeria jedoch vor einem Dilemma: Je nachdrücklicher sie versuchen, ein Gegengewicht zu den P5 zu bilden, desto schwieriger könnte es für den Sicherheitsrat werden, rasch Beschlüsse zu fassen. Bereits die Differenzen zwischen Brasilien und den USA hinsichtlich der Iran-Sanktionen lassen erahnen, welche Spannungen in dieser Konstellation auftreten können.

Das Blockadepotential einer derart starken Gruppe darf nicht unterschätzt werden. Da Beschlüsse des Sicherheitsrats in jedem Fall der Zustimmung von mindestens neun Mitgliedern bedürfen, können bereits sieben nichtständige Mitglieder zusammen die Verabschiedung einer Resolution verhindern. Solche Allianzen können durchaus Bedeutung erlangen, wenn aus den Reihen der P5 besonderer Druck auf den Sicherheitsrat ausgeübt wird. Deutlich wurde dies 2003, als es Frankreich und Deutschland gelang, im Sicherheitsrat eine Opposition zu formieren, die dem Druck der USA und Großbritanniens standhielt und ein Mandat für die Intervention im Irak verhinderte. Dessen ungeachtet speist sich die Dominanz der P5 jedoch auch daraus, dass sie untereinander über eingespielte Kommunikationsabläufe verfügen, erheblich mehr Erfahrungen und Informationen besitzen und nach wie vor starken Einfluss auf die UN-Bürokratie haben.

Der Reformprozess im Hintergrund

Jene Mitglieder im Sicherheitsrat, die wie Deutschland für eine substantielle Reform des Organs eintreten, werden selbstverständlich versuchen, ihr Anliegen während der zweijährigen Amtszeit aktiv weiterzuvorführen und gezielt Impulse zu setzen. Dazu zählt nicht nur das Ringen um Reformmodelle, sondern auch das Werben in eigener Sache.

Dies gilt in erster Linie für die Gruppe der G4 (Brasilien, Deutschland, Indien sowie Japan, das zum Jahreswechsel 2010/11 als nichtständiges Mitglied aus dem Sicherheitsrat ausscheidet). Die G4 fordern unter anderem, den Sicherheitsrat um sechs ständige und vier nichtständige Sitze aufzustocken. Mit Kolumbien wird 2011 jedoch auch ein Vertreter derjenigen Staaten in das Gremium einziehen, die darauf drängen, längerfristige Sitze einzuführen, und die gegen eine Ausweitung der permanenten Mitgliedschaft sind. Auf der anderen Seite vertritt Nigeria zusammen mit Gabun die strikte Position der Afrikanischen Gruppe, welche für die Staaten des Kontinents nicht weniger als zwei ständige Sitze mit Vetorecht und fünf nichtständige Sitze einfordert.

Für Brasilien, Indien und Südafrika wird die gemeinsame Amtszeit 2011 gewissermaßen zu einem Testlauf, bei dem es besonders um den Nachweis geht, dass der Sicherheitsrat durch ihr Engagement nicht nur repräsentativer wird, sondern auch tatsächlich an Wirkungsmacht gewinnt. Sollte ihr Auftreten die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Organs jedoch beeinträchtigen, könnte das die momentan offenbar wachsende Reformbereitschaft der P5 auf lange Sicht wieder erheblich dämpfen.

Unterhalb der Schwelle institutioneller Veränderungen wurde während der letzten Jahre intensiv über eine informelle Reform der Arbeitsmethoden im Sicherheitsrat nachgedacht. In der Praxis ließen sich bereits spürbare Fortschritte erzielen, etwa hinsichtlich einer verbesserten Informationspolitik nach außen. Klar ist aber auch, dass die P5 kein Interesse daran haben,

die Verfahrensweisen im Sicherheitsrat weiter zu formalisieren oder gar zusätzliche Regeln zu schaffen, die ihren Handlungsspielraum einschränken könnten.

Die europäische Perspektive

Zusammen mit Deutschland wird Portugal als weiterer EU-Staat in den Sicherheitsrat nachrücken. In dieser Funktion übernehmen beide Länder neben Frankreich und Großbritannien die Aufgabe, die übrigen EU-Mitglieder und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vollumfänglich über ihre Tätigkeit zu unterrichten und sich für die Standpunkte und Interessen der EU im Sicherheitsrat einzusetzen (Art. 34 EU-Vertrag).

Im Hinblick auf eine Reform des Sicherheitsrats strebt Deutschland langfristig weiterhin einen gemeinsamen Sitz der EU an, was von den Berliner Regierungsparteien auch im Koalitionsvertrag festgeschrieben wurde. Derzeit ist jedoch nicht absehbar, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Neben rechtlichen Hürden – erforderlich wäre unter anderem eine Änderung der UN-Charta – stehen dem Vorhaben vor allem politische Hindernisse entgegen. So könnte die EU einen solchen Sitz kaum exklusiv für sich einfordern; andere Organisationen würden dieselben Ansprüche erheben. Vollkommen unklar ist auch, in welchem Verhältnis ein EU-Sitz zur ständigen Mitgliedschaft Frankreichs und Großbritanniens stehen würde. Und schließlich scheint es momentan unrealistisch, dass die EU einen solchen Sitz inhaltlich überhaupt mit gemeinsamen Positionen ausfüllen könnte. Dementsprechend ist nicht zu erwarten, dass die Bundesregierung im Rahmen der laufenden – ohnehin äußerst schwierigen – Verhandlungen auf einen ständigen Sitz der EU hinarbeiten wird. Stattdessen sollte sie sämtliche Optionen für ein stärkeres nationales Engagement im Sicherheitsrat in Betracht ziehen. Dazu zählt auch der von Frankreich und Großbritannien entwickelte Vorschlag, wonach zunächst eine neue Kategorie von Sitzen

mit längerer Amtsdauer eingeführt würde. Nach Ablauf dieser Phase ließe sich dann im Zuge einer Überprüfung entscheiden, ob die betreffenden Sitze in ständige Mitgliedschaften umgewandelt werden sollen.

Möglichkeiten der Profilierung

Der laufende Geschäftsbetrieb bietet den Mitgliedern des Sicherheitsrats in der Regel kaum Gelegenheit, sich öffentlich in Szene zu setzen. So wird Deutschland seinen Beitrag zur Erledigung des Kerngeschäfts vor allem dadurch leisten, dass es routinemäßig bestimmte Dossiers übernimmt, beispielsweise zu Afghanistan oder anderen Regionalkonflikten. Darüber hinaus wird die Bundesrepublik bestimmte Funktionen zu bekleiden haben, etwa den Vorsitz in Sanktionsausschüssen oder Arbeitsgruppen.

Auch wenn das Auswärtige Amt versuchen wird, die gesamte Bandbreite der operativen Agenda substantiell abzudecken, wird man doch einige Schwerpunkte setzen. So nutzen nichtständige Mitglieder immer wieder die Möglichkeit, bestimmte Querschnittsthemen im Sicherheitsrat zu platzieren, etwa in speziellen offenen Debatten. Während seiner letzten Mitgliedschaft widmete sich Deutschland unter anderem der Rolle von Unternehmen beim Wiederaufbau nach bewaffneten Konflikten. Die P5 stehen thematischen Initiativen bisweilen jedoch kritisch gegenüber, weil sie befürchten, dass darunter die Erledigung des Kerngeschäfts leiden könnte. Je enger ein Thema mit den originären Aufgaben des Sicherheitsrats verknüpft ist, desto mehr Unterstützung findet es in der Regel. Dies betrifft vor allem die Bereiche des Peacekeeping und der Friedenskonsolidierung. Hier würde sich der gegenwärtige deutsche Vorsitz in der Peacebuilding-Kommission anbieten, um den Blick des Sicherheitsrats noch fokussierter auf die Belange konfliktgeschwächter Staaten und Gesellschaften zu lenken.

Problematisch ist hingegen die Auseinandersetzung mit Themen, die traditionell

entwicklungspolitisch aufgefasst werden. Vor allem die Schwellen- und Entwicklungsländer treten dafür ein, solche Fragen in der Generalversammlung sowie im Wirtschafts- und Sozialrat zu diskutieren. Daher formiert sich häufig Widerstand gegen Initiativen, die im Verdacht stehen, dass mit ihnen der Zuständigkeitsbereich des Sicherheitsrats zu Lasten anderer UN-Organen ausgeweitet werden soll.

Themen wie Klimawandel, Ressourcenknappheit und Nahrungsmittelkrisen müssen im Sinne eines erweiterten Sicherheitsverständnisses zwar auch im Sicherheitsrat berücksichtigt werden. Im Ernstfall ist dieser durchaus in der Lage, daraus erwachsenden Bedrohungen für den Frieden oder die Sicherheit in einer Region mit dem ihm zur Verfügung stehenden Instrumentarium zu begegnen. Ob allerdings der Sicherheitsrat ein geeignetes Forum darstellt, um Probleme wie den Klimawandel oder Verteilungsfragen zu diskutieren, muss im Einzelfall sorgfältig geprüft werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass das vorhandene Misstrauen vieler Staaten dem Gremium gegenüber weiter wächst.

Gerade weil der Sicherheitsrat zunehmend mit Legitimitätsproblemen zu kämpfen hat, kommt es auch darauf an, wie seine Mitglieder nach außen hin auftreten. Nicht ohne Grund setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die Arbeitsweise des Organs transparenter zu gestalten und betroffenen Staaten sowie anderen Akteuren, die wichtige Beiträge zur Friedenssicherung leisten, stärkeres Gehör im Sicherheitsrat zu verschaffen. So versteht sich Deutschland – laut Website des Auswärtigen Amtes – als »selbstverständlicher Ansprechpartner für alle UN-Mitglieder und insbesondere die EU-Mitgliedstaaten«. Auch an diesem Anspruch wird der Auftritt Deutschlands im Sicherheitsrat gemessen werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364