

Kaim, Markus; Schöndorf, Elisabeth

Research Report

Frieden, Sicherheit und Krisenbewältigung: Deutsche Prioritäten im VN-Sicherheitsrat 2011/2012

SWP-Aktuell, No. 7/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Kaim, Markus; Schöndorf, Elisabeth (2011) : Frieden, Sicherheit und Krisenbewältigung: Deutsche Prioritäten im VN-Sicherheitsrat 2011/2012, SWP-Aktuell, No. 7/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254969>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Frieden, Sicherheit und Krisenbewältigung

Deutsche Prioritäten im VN-Sicherheitsrat 2011/2012

Elisabeth Schöndorf / Markus Kaim

Seit dem 1. Januar 2011 ist Deutschland nichtständiges Mitglied im Weltsicherheitsrat. Gemeinsam mit Portugal, Indien, Kolumbien und Südafrika wurde es für die Jahre 2011 und 2012 in das wichtigste Gremium der Vereinten Nationen gewählt. Während der zweijährigen Mitgliedschaft hat die deutsche Politik in besonderer Weise Verantwortung für Frieden und internationale Sicherheit. Individuelle Handlungsspielräume werden der Bundesregierung jedoch kaum offenstehen. Denn die deutsche Agenda wird zum Großteil bestimmt werden von den in der VN-Charta definierten Aufgaben des Rats, den bekannten Krisenherden der Weltpolitik und den sich abzeichnenden Krisen. In Anbetracht dieser Rahmenbedingungen gilt es, die eigenen Ziele stärker zu priorisieren und strategischer auszurichten.

Die Bundesregierung hat fünf Schwerpunkte für die Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat benannt: Frieden, Sicherheit und Krisenbewältigung; Themen von globaler Relevanz, etwa Friedenskonsolidierung; humanitäre Anliegen; VN-Reform; Transparenz und Offenheit. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser Schwerpunkte bleibt aus guten Gründen vage. Denn der deutsche Handlungsspielraum im Sicherheitsrat wird zeitlich und inhaltlich eng begrenzt sein. Das laufende »Tagesgeschäft« des Gremiums und die kurzfristige Reaktion auf aktuelle Krisen werden die deutsche Mitgliedschaft maßgeblich bestimmen. Gelegenheit zur eigenen Profilierung bietet sich dabei kaum. Zudem wird Deutschland stärker in der Pflicht sein, Verantwortung bei der Implementierung von Beschlüssen

des Sicherheitsrats zu übernehmen. Das könnte sogar mit dem Grundsatz in Konflikt geraten, dass Deutschland zu seiner internationalen Verantwortung, aber auch für eine Kultur der militärischen Zurückhaltung steht – ein Grundsatz, den Außenminister Westerwelle zu Beginn der Mitgliedschaft Deutschlands im Sicherheitsrat proklamiert hat. Vor diesem Hintergrund ist Deutschland allerdings bei der Entwicklung einer Strategie umso mehr gehalten, Prioritäten zu setzen und Handlungsspielräume zu identifizieren. Für eine sicherheitspolitische Mittelmacht wie die Bundesrepublik bietet sich für ein prioritäres Engagement sicherlich nicht eine große internationale Krise an, die das gesamte sicherheitspolitische Instrumentarium einer Großmacht erfordert. Entscheidendes

Kriterium muss vielmehr die Frage sein, ob bzw. wo innerhalb des VN-Sicherheitsrats ein Engagement für einzelne Länder bzw. Krisengebiete mit den bisherigen Präferenzen deutscher Außenpolitik und einer der Größe und den Ressourcen Deutschlands angemessenen Strategie zur Deckung gebracht werden kann.

Was auf Deutschland zukommt

Dem VN-Sicherheitsrat obliegt nach Artikel 24 der Charta »die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«. Stellt der Rat eine Gefährdung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit fest, stehen ihm verschiedene Instrumente zur Verfügung, um diese Gefahr abzuwenden oder um Frieden und Sicherheit wiederherzustellen. Er kann internationale Sanktionen verhängen, friedenserhaltende Operationen und die Anwendung militärischer Gewalt mandatorien. Der Sicherheitsrat ist daneben ein wichtiger Akteur bei der Einhegung und Regelung von Regionalkonflikten.

Seine Agenda ist durch laufende und zu erneuernde Resolutionen weitgehend festgelegt, die Alltagsarbeit des Rates beruht größtenteils auf dem Wiedervorlageprinzip. Gegenwärtig stehen knapp 40 Länder auf der Sicherheitsratsagenda. Mit je spezifischen Vorzeichen gehören dazu unter anderem der Iran und Nordkorea, die Demokratische Republik (DR) Kongo, Somalia und der Sudan, aber auch Afghanistan und der Irak. Einen Schwerpunkt der Sicherheitsratsarbeit bildet die Fassung von Entschlüssen zu Friedenseinsätzen: Gegenwärtig operieren weltweit 16 VN-geführte Operationen; dazu kommen diverse VN-mandatierte Einsätze, die von Regionalorganisationen oder Ad-hoc-Koalitionen durchgeführt werden. Im Jahr 2011 laufen die Mandate einer Vielzahl dieser Missionen aus, darunter die VN-geführten Missionen im Sudan (UNMIS, April 2011), in Darfur (UNAMID, Juli 2011) und im Libanon (UNIFIL, August 2011) – alle drei im Übrigen mit deutscher perso-

neller Beteiligung – sowie die Missionen in Afghanistan (UNAMA, März 2011), im Kongo (MONUSCO, Juni 2011) und auf Haiti (MINUSTAH, Oktober 2011). Auch die Sicherheitsratsmandate einer Reihe regional geführter Missionen laufen aus, so etwa die AU-geführte AMISOM in Somalia (Januar 2011), die EU-Polizeimission EUPOL in der DR Kongo (September 2011) sowie der ISAF-Einsatz der Nato in Afghanistan (Oktober 2011). Der Sicherheitsrat wird über die Weiterführung dieser Missionen, Änderungen bzw. neue Schwerpunkte im Mandat oder über ihre Beendigung und gegebenenfalls über Nachfolgearrangements Beschlüsse fassen müssen.

Regelmäßig auf der Ratsagenda stehen aber nicht nur Entscheidungen zu bestimmten Ländern und Regionen, sondern auch zu Sach- und Reformthemen. Gegenwärtig beschäftigt sich der Rat mit fast 20 unterschiedlichen Querschnittsthemen, die zum Großteil aus den ihm untergeordneten Organen eingespeist werden, zum Beispiel Sanktionskomitees und Arbeitsgruppen.

Neue Krisen: Zusätzlich zu dem laufenden Tagesgeschäft wird der Sicherheitsrat – und damit auch die Bundesrepublik – mit neuen Krisen konfrontiert werden, die eine Befassung des Gremiums erfordern, aus denen sich Beschlüsse über Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen ergeben könnten. Zwar lässt sich kaum prognostizieren, welche internationalen oder innerstaatlichen Konflikte in den kommenden 24 Monaten in einem Maße eskalieren werden, dass es zur Einschaltung des Sicherheitsrats kommt. Zieht man jedoch anerkannte Indizes und jährliche systematische Konfliktforschungsanalysen heran, kann mit einer gewissen Seriosität vorausgesagt werden, dass in einigen Fällen mit einer Konflikteskalation zu rechnen ist.

Im Jahr 2011 sind vor allem größere Spannungen in einigen Staaten Afrikas zu erwarten. Im nördlichen Teil Nigerias beispielsweise halten die ethnisch-religiösen Spannungen zwischen Muslimen und

Christen an. Dort gibt es auch Verteilungskonflikte, die bereits 2010 zahlreiche Opfer gefordert haben. Im April 2011 stehen Wahlen an, in deren Verlauf sich die Lage in Nigeria weiter destabilisieren könnte. Das gleiche gilt für Uganda, wo bereits im Februar Präsidentschaftswahlen stattfinden. In dem westafrikanischen Land ist das Niveau des Konflikts zwischen der Rebellenorganisation Lord's Resistance Army und der Regierung unvermindert hoch. Die langjährige Krise könnte nach den Wahlen mit neuer Gewaltanwendung eskalieren. In der Elfenbeinküste ist das bereits geschehen: Dort ist die Lage Ende 2010 aufgrund der Spannungen zwischen den Rivalen um die Präsidentschaftsämter instabil geworden – trotz vor Ort stationierter VN-Blauhelme. Die Situation hat sich zwischenzeitlich etwas beruhigt, bleibt aber fragil: Erst im Januar 2011 hat Sicherheitsratsmitglied Nigeria die anderen Ratsmitglieder aufgefordert, die Anwendung militärischer Gewalt gegen den noch amtierenden Präsidenten Laurent Gbagbo zu autorisieren. Nicht nur innerhalb der VN und des Sicherheitsrats, sondern auch in der Afrikanischen Union (AU) ist eine solche Maßnahme umstritten. Insbesondere Südafrika, ebenfalls Sicherheitsratsmitglied 2011/12, hat sich bislang dagegen ausgesprochen. Unterdessen haben sich bereits erste Flüchtlingskolonnen in Bewegung gesetzt. Ähnlich ist die Situation in Guinea: Auch hier ist die Machtfrage nach den Präsidentschaftswahlen im November 2010 offiziell geklärt, doch das Verhältnis zwischen Regierung und Opposition bleibt angespannt. Vor allem das Militär könnte in den nächsten Monaten dafür sorgen, dass die Lage erneut eskaliert. Bei der Abspaltung des Südsudan vom Sudan im Juli ist eine Eskalation der Gewalt zwischen Nord- und Südsudanese 2011 in beiden Teilen des Landes ebenfalls nicht auszuschließen.

Staatszerfall: Die Vermutung, dass der VN-Sicherheitsrat auch in den kommenden zwei Jahren mit einer sicherheits-

politischen Afrika-Agenda konfrontiert sein dürfte, wird noch bestärkt, wenn man diejenigen Staaten hinzunimmt, die als zerfallende oder bereits gescheiterte zu betrachten sind. Als solche können sie in vielfacher Hinsicht weitere Krisen generieren oder existierende Konflikte auch grenzüberschreitend verschärfen. Staaten wie Somalia, Simbabwe, Tschad, DR Kongo und die Zentralafrikanische Republik sind nicht mehr oder nur in einzelnen Bereichen in der Lage, staatliche Leistungen zu erbringen. Häufig entziehen sich weite Teile des Landes der Kontrolle ihrer zentralen Regierungsgewalt. In einer Vielzahl dieser Staaten gibt es keine Friedensoperation (mehr). Käme es zu einer gewaltsamen Eskalation des Konflikts, müsste die Bundesrepublik über das Ob und Wie eines möglichen Einsatzes mitentscheiden. Dabei gilt es stets zu fragen, ob eine Friedensoperation immer das angemessene Instrument ist: Politische Maßnahmen, Mediation, Peacebuilding-Missionen oder konfliktssensitive Entwicklungszusammenarbeit können je nach Krise und Rahmenbedingungen wirkungsvoller sein. Auch darüber werden die ständigen und nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zu befinden haben.

Aber auch außerhalb Afrikas gibt es zahlreiche zwischen- und innerstaatliche Konflikte. Dabei ist die Steuerungsfähigkeit des Sicherheitsrates in vielen Regionen dadurch begrenzt, dass eines der ständigen Mitglieder die Vereinten Nationen aus unterschiedlichen Gründen daran hindert, eine bestimmende Rolle zu spielen. So suchen die USA den Sicherheitsrat aus dem arabisch-israelischen Konflikt herauszuhalten. Gleiches gilt für Russland in Bezug auf die nur unzureichend geregelten Territorialkonflikte im postsowjetischen Raum. Der Sicherheitsrat dürfte daher bei der Regelung dieser Konflikte auch in den kommenden zwei Jahren keine herausgehobene Rolle spielen. Insofern wäre es auch vermessend, große Erwartungen zu hegen, dass der VN-Sicherheitsrat in den beiden Jahren der deutschen Mitgliedschaft den gordischen Knoten in einigen Konflikten durch-

zuschlagen vermag, die aufgrund geographischer Nähe oder historischer Verbundenheit von der deutschen Öffentlichkeit besonders aufmerksam verfolgt werden. Die Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund sicherlich gut daran getan, in der Öffentlichkeit die Rolle des Sicherheitsrates bei der Friedenssicherung eher grundsätzlich zu betonen, ohne allzu hohe Erwartungen in die Optionen zur Regelung einzelner Konflikte zu wecken.

Prioritäten: Was Deutschland in Angriff nehmen sollte

Für gewöhnlich setzen gewählte Ratsmitglieder eigene Akzente vor allem dadurch, dass sie während ihrer Ratspräsidentschaft sicherheitspolitische Querschnittsthemen zur Sprache bringen. Deutschland kann seinen Handlungsspielraum dadurch erweitern, dass es seine Anliegen im Tagesgeschäft des Rats stärker zur Geltung bringt, beispielsweise bei der Formulierung von Resolutionstexten, und dafür auch Koalitionen mit anderen Staaten bildet. Der Schwerpunkt deutscher Politik im Sicherheitsrat sollte auf zwei Krisenregionen liegen: Afrika und Afghanistan. In beiden Fällen können und sollten die deutschen Vertreter auch eigene Akzente setzen, nicht zuletzt bei bereits aufgetretenen Themen wie der Friedenskonsolidierung. Die deutschen Vertreter sollten sich darüber hinaus gezielt für die Weiterentwicklung der politischen und operativen Partnerschaften der VN mit EU und Nato, aber auch mit den G-Formaten einsetzen.

Afrika: Die skizzierte Afrika-Agenda des Sicherheitsrates in Fragen der Krisenbewältigung und Friedenssicherung fügt sich aus zwei Gründen sehr gut in die deutsche Außenpolitik ein und bietet Möglichkeiten, an das bislang Erreichte anzuknüpfen.

Zum einen ist Afrika ein »regionaler Schwerpunkt« der deutschen Außenpolitik, in dem sich Berlin schon in den vergange-

nen Jahren in besonderem Maße engagiert hat – nicht nur entwicklungspolitisch und humanitär, sondern verstärkt auch bei Krisenprävention, Krisenbewältigung und Friedenskonsolidierung. Initiativen wie »Frieden und Sicherheit in Afrika«, 2007 von der Bundesregierung im Anschluss an die deutsche G8-Präsidentschaft ins Leben gerufen, dienen dazu, die afrikanischen Kapazitäten zur Herstellung und Wahrung von Frieden und Sicherheit zu verbessern. Afrikanische Staaten und Organisationen sollen in die Lage versetzt werden, entweder Krisen zu verhindern oder zu lösen – notfalls unter Einsatz von Friedenstruppen der VN oder der AU.

Zum zweiten bietet die Afrika-Agenda des Sicherheitsrates eine gute Gelegenheit, auch die Erfahrungen und sicherheitspolitischen Interessen der Europäischen Union in Fragen der Afrika-Politik geltend zu machen und der Union im Sicherheitsrat in diesem Politikfeld ein schärferes Profil zu verleihen. Im Dezember 2005 hat die EU zum ersten Mal eine eigene Afrika-Strategie verabschiedet. Sie wurde im Dezember 2007 in Lissabon durch eine Gemeinsame Strategie ergänzt, die von Vertretern der EU und der afrikanischen Staaten erarbeitet worden ist. Nicht zuletzt bildet Afrika einen Schwerpunkt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in deren Rahmen derzeit vier zivile und militärische Missionen laufen.

Eine Komplementarität zwischen VN-Agenda und deutscher bzw. europäischer Agenda genügt für sich genommen noch nicht. Sie ist vielmehr umzusetzen in kohärente Strategien und Maßnahmen. Besonders wichtig wird das im Fall des **Sudan**. An einem der größten Krisenherde der Region steht im Juli die Staatsgründung des Südsudan bevor. Dabei müssen die Mitglieder des Sicherheitsrats eine Vielzahl unterschiedlicher Problemfelder berücksichtigen. Dies betrifft etwa die eng miteinander verbundenen Fragen des Verlaufs der Grenze und ihrer Überwachung, der politischen Entwicklung im Nordsudan und

jene Fragen, die mit der Ölförderung verbunden sind, und zwar national (als Feld für potentielle Konflikte und für die Kooperation beider Staaten), regional (die Rolle der Afrikanischen Union) und international (die Rolle von Investoren wie China und Indien; die Bedeutung des nordsudanesischen Regimes im Anti-Terrorkampf der USA).

Deutschland wird im Monat der Staatsgründung die Präsidentschaft des Sicherheitsrates übernehmen und sollte in dieser Rolle intensiv daran arbeiten, dass die Positionen zu diesen Themen abgestimmt werden. Dafür wird es zum Beispiel wichtig sein, dass sich Deutschland gemeinsam mit anderen europäischen Staaten für Gespräche mit Indien und China einsetzt, die im Land bzw. der Region wirtschaftliche Interessen haben, und sich um einen Ausgleich der Interessen bemüht. Auch die G20 kann ein geeignetes Forum sein, um einen solchen Interessenausgleich herbeizuführen. Neun Staaten sind derzeit Mitglieder sowohl im Sicherheitsrat als auch in den G20, darunter China und Indien. Anders als im Rat könnte es im Rahmen der G20 leichter sein, auf Ebene der Staats- und Regierungschefs wirtschaftliche Paketlösungen zu finden und Absprachen mit allen Beteiligten zu treffen. Eine politische Strategie der Friedenskonsolidierung wird nur dann wirksam sein, wenn sich die Sicherheitsratsmitglieder nicht von den Regierungen im Nord- und im Südsudan gegeneinander ausspielen lassen. An einem Erfolg dieser Strategie hat Deutschland aus humanitären und sicherheitspolitischen Gründen ein Interesse, aber auch weil es in den vergangenen Jahren gerade für den Sudan große Summen investiert hat.

Fest steht: die Region wird lange Jahre fragil und auf internationale Hilfe angewiesen sein. Und sehr wahrscheinlich wird aus Anlass der Staatsgründung eine neue Stabilisierungsmission entsandt. Dabei sollte der Sicherheitsrat in seinem Mandat sowohl die eher kurzfristigen Peacebuilding-Aufgaben definieren als auch eine realistische längerfristige Strategie der Friedenskonsolidierung für den Südsudan ausformulieren.

Deutschland könnte mit der Entsendung von Personal und der Bereitstellung von Ausrüstung glaubwürdig unterstreichen, dass es bereit ist, mehr Verantwortung in der internationalen Sicherheitspolitik zu übernehmen.

Langfristig werden der Sudan wie auch Afrika als Gesamtregion weiterhin starke finanzielle Unterstützung benötigen. Ebenso wichtig wie der Umfang der Mittel ist, dass sie dauerhaft und zuverlässig zur Verfügung stehen. Auch hier könnte sich eine enge Zusammenarbeit mit der G20 anbieten. Deren amtierender Vorsitzender Sarkozy hat gerade erst angekündigt, er wolle »innovative Finanzierungsmöglichkeiten« für langfristige entwicklungsbezogene Aufgaben schaffen. Deutschland und Frankreich sollten gemeinsam ihre Mittlerrollen nutzen, die ihnen durch ihre zentrale Stellung in EU, G20 wie G8 und den VN zukommt, und sich für eine enge Abstimmung der Organisationen im Konfliktmanagement einsetzen.

Afghanistan: In Afghanistan engagiert sich Deutschland seit Ende 2001 kontinuierlich und mit enormen Ressourcen, und dies sowohl militärisch im Rahmen der Natogeführten International Security Assistance Force als auch in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und bei der Unterstützung effektiver Regierungsführung. Vor diesem Hintergrund ist es ebenso sinnvoll wie angemessen, dass die Bundesrepublik im Sicherheitsrat die Rolle des Führungslandes (*lead country*) für Afghanistan übernommen hat. Damit ist sie federführend bei den Verhandlungen zu allen einschlägigen Resolutionen und koordiniert die Beratungen im Sicherheitsrat zu Afghanistan. Deutschland hat zudem den Vorsitz im al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss übernommen, der zum Beispiel Reisebeschränkungen mit Blick auf Extremisten erlassen kann.

Die Überprüfungen der Mandate von UNAMA bzw. ISAF stehen im März bzw. Oktober 2011 an. Beide Mandate wird der Sicherheitsrat voraussichtlich verlängern.

Im deutschen Interesse liegt es vor allem, die UNAMA-Mission zu stärken. Denn je mehr die ISAF bis zum Jahr 2014 dem erklärten Ziel entsprechend an Bedeutung verlieren wird, indem sie die sicherheitspolitische Verantwortung an die afghanischen Behörden übergibt, desto bedeutender wird die VN-Mission mit ihrem Zweipfeiler-Mandat: Danach unterstützt sie einerseits staatliche Institutionen und die verfassungsmäßige Ordnung und andererseits den wirtschaftlichen Wiederaufbau. Zwar hat die VN-Mission wegen des Eklats um den Betrug bei den Parlamentswahlen im vergangenen Jahr an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Doch zur UNAMA gibt es keine Alternative. Als koordinierende Instanz im Wiederaufbauprozess und als unparteiischer Verhandlungspartner ist sie unverzichtbar für alle Akteure, die am politischen Prozess der Versöhnung zwischen der Regierung Karzai, ehemaligen Warlords und den Aufständischen beteiligt sind. Die UNAMA muss daher in den Strategien für den Abzug der multinationalen Truppe eine tragende Rolle spielen und vom Sicherheitsrat entsprechend mandatiert und ausgestattet werden.

Nachdem mit den afghanischen Parlamentswahlen im September 2010 der Wahlzyklus auf zentralstaatlicher Ebene erst einmal an ein Ende gekommen ist, entfällt die Wahlunterstützung als zentrale Aufgabe der UNAMA. Eine im Mandat bereits angelegte Dimension sollte bei den kommenden Beratungen politisch wie operativ noch stärker herausgearbeitet werden: die der regionalen Zusammenarbeit. Das bisherige UNAMA-Mandat enthält eine sehr zurückhaltende Formulierung der Aufgabe, die Kooperation Afghanistans mit den Nachbarländern in verschiedenen Politikfeldern zu fördern. Dabei sind die Grenzen der Mission in dieser Hinsicht auch weiterhin klar gezogen: Zum einen wird die UNAMA lediglich unterstützend tätig sein können und ist auf die Bereitschaft der afghanischen Akteure angewiesen, einen politischen Dialog zur Beendigung des innerstaatlichen Konflikts zu führen. Zum ande-

ren ist nicht zu erwarten, dass die Nachbarstaaten einer begrenzten Ausweitung des Mandats auf ihr Staatsgebiet zustimmen, auch wenn sie angesichts der regionalen Dimension des Afghanistan-Konflikts naheläge. Wie der Erfolg der ISAF beruht auch die Wirkung der UNAMA auf Voraussetzungen, die sie selbst nicht garantieren kann.

Bündnispartner im Sicherheitsrat: Im Hinblick auf Afghanistan stellt sich die Frage nach potentiellen Bündnispartnern Deutschlands im VN-Sicherheitsrat: Indien ist aus regionaler Sicht politisch am stärksten involviert, allerdings legt die Ausrichtung der indischen Afghanistanpolitik eine Zusammenarbeit mit Deutschland nicht unbedingt nahe. Während Indien Kabul unter strategischen Gesichtspunkten vor allem als Hebel im indisch-pakistanischen Konflikt betrachtet, setzt die Bundesregierung auf die regionale Einbettung der innerafghanischen Konfliktregelung, die auch eine tragfähige Kooperation zwischen Indien und Pakistan voraussetzt.

In den nächsten zwei Jahren muss Deutschland sein Augenmerk auch darauf richten, dass deutsche und internationale Afghanistan-Politik verstetigt werden: Sollte die Regierung Karzai im Jahr 2014 die Verantwortung für die Sicherheit im Lande vollständig übernommen haben, entfällt nicht nur das bisherige ISAF-Mandat, auch der politische Teil des Mandats von UNAMA und deren Unterstützung bei Wahlen kann in diesem Fall keine Rolle mehr spielen. Als Aufgabe verbliebe allenfalls die Unterstützung beim Wiederaufbau, die aber schwerlich ein Mandat des Sicherheitsrates rechtfertigt. Um die Afghanistan-Politik der wichtigsten externen Akteure für die Zeit nach 2014 zu koordinieren, könnte eine Gruppe innerhalb des VN-Sicherheitsrates gebildet werden, der aber auch Länder angehören sollten, die nicht Mitglied dieses Gremiums sind. Neben dem Sicherheitsrat steht der Bundesregierung für derartige Überlegungen in diesem Jahr noch ein weiteres Fo-

rum zur Verfügung: die für November 2011 geplante Afghanistan-Konferenz in Bonn. Die Teilnehmer dieser Konferenz, die auf dem Nato-Gipfel im November 2010 angekündigt wurde, sollen zehn Jahre nach Beginn des Einsatzes Bilanz ziehen und sich mit den Fragen der nahen Zukunft befassen: der politischen Aussöhnung, der Förderung des innerafghanischen Dialogs und der Phase ab 2014, in der die Verantwortung bei den afghanischen politischen Kräften liegen soll.

Die Lehren, die die Nato-Mitglieder aus der ISAF-Mission ziehen werden, haben Folgen, die weit über Afghanistan hinausreichen und das gesamte Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen betreffen. Sollte ISAF das Land verlassen müssen, ohne den angestrebten dauerhaften Erfolg erzielt zu haben, wird die nordatlantische Allianz in Zukunft aus einer Reihe von innen- und bündnispolitischen Gründen sehr zurückhaltend sein, vergleichbare Mandate des VN-Sicherheitsrates zu übernehmen. Da die Zahl der Krisen, die ein militärisches Vorgehen im Auftrag des Sicherheitsrates erfordern, aller Voraussicht nach aber nicht abnehmen wird, wächst in der Folge der Druck auf andere Akteure, solche Mandate umzusetzen. Dies betrifft vor allem Regionalorganisationen wie die AU, die bislang aber nur in rudimentären Ansätzen in der Lage war, derlei Mandate in Afrika auszuführen (AMISOM in Somalia und UNAMID in Darfur). Insofern besteht die Gefahr, dass die VN-Friedenssicherung dauerhaft geschwächt wird.

VN-Nato: Umso wichtiger ist es, losgelöst von einzelnen Missionen die Beziehungen zwischen den VN und der Nato zu pflegen und zu vertiefen. Seit den schlechten Erfahrungen mit unklaren und schwachen Mandaten während des Bosnienkrieges Anfang der 1990er Jahre werden Mandatsverhandlungen im VN-Sicherheitsrat von der Nato aufmerksam mitverfolgt. Dabei existiert weder ein »Nato-Caucus« noch ein dem intensiven EU-Abstimmungsverfahren auch nur entfernt ähnlicher Prozess der Koordi-

nierung in New York. Dazu dürfte es auch deshalb nicht kommen, weil die Nato-Staaten den Eindruck zu vermeiden suchen, dass sie innerhalb der VN als Block fungieren. Denn dies, so die wohl berechtigte Befürchtung, dürfte polarisierend wirken. Unbefriedigend bleibt aus deutscher Sicht, dass sich die drei Nato-Staaten USA, Großbritannien und Frankreich, die zugleich ständige VN-Sicherheitsratsmitglieder sind, als natürliche Mittler zwischen den beiden Organisationen definieren. Infolgedessen sind sie auch nur bedingt gewillt, andere Nato-Staaten in die Verhandlungsprozesse im Sicherheitsrat mit einzubeziehen.

Fazit

Zu Beginn des Jahres 2011 lassen sich keine seriösen Prognosen darüber abgeben, welche Ereignisse oder Entwicklungen die kommenden beiden Jahre im Sicherheitsrat prägen werden. Das war unmittelbar vor der letzten Mitgliedschaft Deutschlands in den Jahren 2003/2004 anders. Denn damals war bereits abzusehen, dass der Konflikt, den die USA und eine Gruppe von Unterstützern mit dem Irak hatte, gewaltsam eskalieren würde. Die Regierung Schröder übernahm den Sitz im Sicherheitsrat, als dessen Arbeit von einer Konfliktagenda beherrscht wurde: sie umfasste neben komplexen politischen Themen der Proliferation von Massenvernichtungswaffen bzw. ihrer Eingrenzung auch Fragen der Legitimation militärischer Gewalt. Wie auch immer man die deutsche Politik während des Irak-Konflikts 2003 bewerten mag: In der Rückschau wird deutlich, in welchem Maße das deutsche Verhalten im Sicherheitsrat Auswirkungen auf eine Vielzahl von Politikfeldern und bilateralen Beziehungen hatte (insbesondere zur damaligen amerikanischen Regierung).

Eine vergleichbare Entwicklung zeichnet sich gegenwärtig nicht ab. Und möglicherweise werden diejenigen Beobachter in der Rückschau Recht behalten, die überzeugt sind, dass der Einfluss einzelner Staaten begrenzt ist: So sei vor überhöhten Fremd-

wie Eigenerwartungen zu warnen, dass die deutsche Politik der Sicherheitsratsagenda in gewissem Maße einen eigenen Stempel aufdrücken könne; viele Entscheidungen im Rat würden eingeleitete Prozesse und frühere Beschlüsse einfach fortschreiben. Individuelle Handlungsspielräume, insbesondere bei den nichtständigen Mitgliedern, existierten nur in sehr geringem Umfang.

Andererseits geht man mit der Annahme sicher nicht fehl, dass das deutsche Anliegen einer größeren Mitsprache im zentralen Beratungs- und Entscheidungsorgan der Vereinten Nationen (»mehr deutsche Außen- und Sicherheitspolitik«) mit größeren Erwartungen und Pflichten verbunden sein wird. Entscheidend für ein erkennbares Profil deutscher Politik wird sein, in Krisen, die an den Sicherheitsrat herangetragen werden, jene Ziele und Werte geltend zu machen, die nach deutschem Selbstverständnis für die eigene Außen- und Sicherheitspolitik charakteristisch sind: die Verpflichtung zu multilateralem Handeln sowie zur Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, die Setzung des Schwerpunkts auf Friedenskonsolidierung, Krisenprävention und den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten sowie das Primat der Diplomatie.

Überdies bieten sich besonders gute Voraussetzungen, die Sicherheitsratsmitgliedschaft für die Umsetzung eigener sicherheitspolitischer Ziele und Prioritäten zu nutzen. Denn wahrscheinlich handelt es sich um den »stärksten« Sicherheitsrat, den es bislang gab: erstmals sind die BRIC- (Brasilien, Russland, Indien und China) und IBSA-Staaten (Indien, Brasilien, Südafrika), wichtige Regionalmächte, VN-Truppensteller, Geberstaaten und fast alle G8-Staaten vertreten. Zudem sind neun der fünfzehn Mitglieder in den Jahren 2011/12 zugleich G20-Mitglieder.

Deutschland sollte dazu beitragen, dass dieser Sicherheitsrat seine Chancen nutzt, Handlungsfähigkeit und Effektivität unter Beweis zu stellen, indem er bei Konflikten wie Reformthemen wichtige Weichen stellt.

Dazu gehört, Partnerschaften mit Regionalorganisationen weiterzuentwickeln, aber auch Synergien mit G-Formaten zu schaffen: mit den G8 vorrangig im Bereich internationaler Sicherheit und mit den G20 in wirtschaftlichen und entwicklungsbezogenen Fragen, die den Wiederaufbau fragiler Staaten betreffen. Das würde nicht nur die Effektivität des Krisenmanagements erhöhen, sondern die VN und den Sicherheitsrat auch als die weiterhin zentrale multilaterale Institution im 21. Jahrhundert etablieren. Wenn hier sichtbare Fortschritte gelingen, wäre das nicht zuletzt auch ein gutes Argument für die von Deutschland nach wie vor angestrebte Erweiterung des Sicherheitsrats.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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