

## Gerangel um den UN-Sicherheitsrat

Aussichten und Anforderungen für Deutschland

Ulrich Schneekener

Mit der Vorlage des Berichtes des »High Level Panel on Threats, Challenges and Change« hat die entscheidende Phase für eine Reform der Vereinten Nationen begonnen. Im Mittelpunkt steht die Erweiterung des UN-Sicherheitsrates um neue Mitglieder. Diese hält der Panelbericht für dringend geboten, damit die UN besser in der Lage sind, den identifizierten sicherheitspolitischen Herausforderungen zu begegnen. Bereits im Frühjahr/Frühsummer ist mit ersten Entscheidungen zu rechnen. Die »G 4« (Deutschland, Japan, Brasilien und Indien) werden voraussichtlich nach Vorlage des für März erwarteten Berichts von UN-Generalsekretär Kofi Annan die Frage der Erweiterung in der Generalversammlung zur Abstimmung stellen. Offen sind der Zeitpunkt und die genauen Modalitäten. Vor diesem Hintergrund wird gefragt: Welche Aussichten hat die deutsche Kandidatur? Und welche Anforderungen kommen auf die deutsche Außenpolitik zu?

Die Erweiterung des Sicherheitsrates ist in der Logik des Panelberichts kein Selbstzweck, sie ergibt sich vielmehr aus der sicherheitspolitischen Analyse. Um die wichtigsten globalen Sicherheitsprobleme in den Griff zu bekommen, muß das System kollektiver Sicherheit und müssen damit die UN gestärkt werden. Diesem Zweck dienen diverse institutionelle Reformvorschläge (z.B. Revitalisierung des Wirtschafts- und Sozialrates, Reform der Menschenrechtskommission, Einführung einer neuen *Peace Building Commission*, Straffung der Generalversammlung), darunter auch die Erweiterung des Sicherheitsrates.

### Erweitern – wozu?

Die bloße Erweiterung des Sicherheitsrates bedeutet per se noch keine Reform der UN. Es handelt sich aber um ein Kernstück des seit Jahren diskutierten und nur in Teilen umgesetzten Reformprozesses der Weltorganisation. Wird die Autorität und Legitimität des Sicherheitsrates nicht gestärkt, bleibt die Reform unvollendet – dies macht auch der Panelbericht deutlich. Daher erteilt er beispielsweise auch Überlegungen zu einer Ausweitung des Selbstverteidigungsrechtes im Sinne von »anticipatory self-defence« eine klare Absage. Letztlich könne nur der Sicherheitsrat über den Einsatz von Gewalt entscheiden, sofern es nicht um »imminent threats« gehe, die nach Artikel 51 UN-Charta mit Maßnahmen

zur Selbstverteidigung beantwortet werden dürfen. Unilaterale, präventive Aktionen sollten nicht erlaubt sein, da sie den Sicherheitsrat unterliefen und die globale Ordnung gefährdeten. Darüber hinaus besteht der Panelbericht darauf, daß auch Regionalorganisationen ihre Friedensmissionen durch den Sicherheitsrat autorisieren lassen müssen. Er allein soll das »Gewaltautorisierungsmonopol« besitzen.

Andererseits müsse das höchste UN-Gremium in der Lage sein, frühzeitiger und entschiedener zu handeln als bisher, insbesondere wenn eine Verbindung aus Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und »irresponsible states« drohe. Die Tatsache, daß sich der Sicherheitsrat in der Vergangenheit nicht immer konsistent und verantwortlich verhalten habe, sollte nicht dazu verleiten, seine Relevanz in Frage zu stellen, sondern seine Reform voranzutreiben.

Die Botschaft lautet: Wenn der Sicherheitsrat mehr Verantwortung übernehmen und nicht zuletzt stärker in innerstaatliche Verhältnisse eingreifen soll, muß er auch in seiner Zusammensetzung eine größere Legitimität ausstrahlen. Dies soll erreicht werden durch eine ständige Repräsentation aller Kontinente und durch Einbindung der wichtigsten Beitragszahler und Truppensteller.

### **Kriterien und Kandidaten**

Der Panelbericht nennt neben dem Regionalproporz folgende Kriterien für Bewerber um ständige Sitze:

1. Höhe der finanziellen Beiträge (regulärer UN-Haushalt, UN-Friedensmissionen sowie freiwillige Zahlungen zu Fonds und Programmen),
2. Teilnahme an UN-mandatierten Friedensmissionen sowie
3. im Falle von Industrieländern erkennbare Anstrengungen, ihre Entwicklungshilfe auf die international vereinbarte Quote von 0,7% des BIP anzuheben (ODA-Quote).

Nach Ansicht der Autoren sollten jene Länder Vorrang genießen, die in ihrer

Region bei Anwendung dieser Kriterien unter den Top Drei zu finden sind, wobei der Bericht über die Gewichtung der Kriterien keine Auskunft gibt.

Es ist zwar eine politische Entscheidung, wer letztlich dauerhaft am Tisch des Sicherheitsrates sitzen darf, falls es zu seiner Erweiterung kommt. Gleichwohl dürften die Kriterien zumindest in den Argumentationen von Kandidaten und Befürwortern eine wichtige Rolle spielen. Dabei erfüllt keiner der Bewerber (und auch keiner der »Rivalen«) alle Kriterien mit Bravour. Es geht vielmehr um die Relation zu den Leistungen anderer Staaten, inklusive denen der derzeitigen ständigen Mitglieder (Permanent Five, kurz »P 5«).

Bei den Mitgliedsbeiträgen (2004) zum regulären Haushalt ist die Sache relativ eindeutig (siehe UNDOC/A/59/315): Japan als zweitgrößter und Deutschland als drittgrößter Beitragszahler tragen 19,4% bzw. 8,6% des UN-Budgets; beide liegen damit in ihrer Region an der Spitze. Sie leisten mehr – abgesehen von den USA (22%) – als die jetzigen Ständigen (Großbritannien 6,1%, Frankreich 6,0%, China 2,0%, Rußland 1,1). Italien rangiert mit 4,8% an sechster, Spanien mit 2,5% an achter Stelle der Zahler. Südkorea ist mit 1,79% nach Japan und China immerhin der drittgrößte asiatische Beitragszahler. Auch Brasilien gehört mit 1,52% noch zu den 15 größten Beitragszahlern, liegt aber hinter dem regionalen Rivalen Mexiko (1,88%). Andere Kandidaten oder Anwärter schneiden vergleichsweise bescheiden ab: Argentinien (0,95%), Indien (0,42%), Südafrika (0,29%), Ägypten (0,12%) oder Nigeria (0,04%). Allerdings zahlen nicht alle ihre Beiträge vollständig oder pünktlich. Neben den USA gehören beispielsweise Brasilien und Argentinien zu den größten Schuldnern.

Bei den Pflichtbeiträgen zu UN-Friedensmissionen bzw. den freiwilligen Beiträgen (etwa für das United Nations Development Program) sieht das Bild ähnlich aus: In Europa leisten allerdings auch die Niederlande und die skandinavischen Länder regelmäßig relativ hohe freiwillige Zahlun-

gen, die teilweise den deutschen Beitrag (ca. 200 Mio. US-Dollar im Jahr 2004) übersteigen. Klarer Spitzenreiter unter den Kandidaten dürfte hier jedoch Japan sein, während andere wie Indien, Ägypten oder Südafrika deutlich weniger freigebig sind.

Beim zweiten Kriterium – Teilnahme an Friedensmissionen – gilt es zwischen den UN-geführten und den lediglich UN-mandatierten Missionen wie KFOR (Kosovo), SFOR/Althea (Bosnien) und ISAF (Afghanistan) zu unterscheiden. Deutschland ist deutlich stärker im zweiten Segment engagiert (ca. 6500 Soldaten, Stand: November 2004) und stellt hier mehr Truppen als die USA (ca. 4100), Frankreich (ca. 3500), Großbritannien (ca. 2600) oder Italien (ca. 4900).

Was die Bereitstellung von Militär- und Polizeipersonal für UN-geführte Missionen betrifft, belegt Deutschland aktuell jedoch lediglich den 36. Platz, das Gros des gestellten Personals gilt dabei der UN-Polizeimission im Kosovo. Deutschland liegt damit zwar vor Italien und Japan, aber hinter den P 5. Dagegen gehören andere Aspiranten wie Pakistan, Indien, Nigeria und Südafrika seit Jahren konstant zu den Top Ten der Truppensteller für UN-Blauhelmissionen (siehe Tabelle 1). Diese Staaten stützen ihren Anspruch auf einen Sitz im Sicherheitsrat daher hauptsächlich auf dieses Kriterium. Seit 2004 zählt auch Brasilien zu den größeren Truppenstellern, was jedoch fast ausschließlich der UN-Mission in Haiti geschuldet ist. Andere Regionalmächte wie Indonesien, Ägypten oder Mexiko schneiden hier sowohl im internationalen als auch im intraregionalen Vergleich nur mäßig ab.

Das dritte Kriterium gilt zunächst primär für die Industriestaaten. Deutschland befindet sich mit seiner ODA-Quote von 0,28% (2003) im unteren Mittelfeld der OECD-Länder. Japan steht mit 0,20% (2003) an drittletzter, Italien sogar an vorletzter Stelle (siehe Tabelle 2). Zum Vergleich: Etwas besser schneiden hier die ständigen Mitglieder Frankreich und Großbritannien ab.

**Tabelle 1**  
**Beitrag zu Friedensmissionen**

| <i>Land</i>    | <i>Dezember 2004</i> | <i>Dezember 2003</i> |
|----------------|----------------------|----------------------|
| Pakistan       | 1. (8140)            | 1. (6248)            |
| Indien         | 3. (3912)            | 4. (2882)            |
| Nigeria        | 8. (2890)            | 3. (3361)            |
| Südafrika      | 10. (2331)           | 10. (1415)           |
| Brasilien      | 14. (1367)           | 51. (82)             |
| Argentinien    | 16. (1103)           | 20. (554)            |
| China          | 17. (1036)           | 27. (358)            |
| Frankreich     | 21. (607)            | 31. (317)            |
| Großbritannien | 23. (542)            | 18. (563)            |
| USA            | 28. (429)            | 22. (518)            |
| Rußland        | 32. (361)            | 30. (323)            |
| Deutschland    | 36. (296)            | 29. (356)            |
| Indonesien     | 42. (201)            | 42. (205)            |
| Italien        | 45. (187)            | 46. (162)            |
| Ägypten        | 50. (115)            | 49. (119)            |
| Südkorea       | 68. (41)             | 55. (49)             |
| Japan          | 70. (30)             | 26. (408)            |
| Mexiko         | –                    | –                    |

Quelle: UN, *Department of Peacekeeping Operations*.

**Tabelle 2**  
**ODA-Quote der OECD-Staaten**

| <i>Land</i>        | <i>2003</i> | <i>2002</i> |
|--------------------|-------------|-------------|
| Norwegen           | 0,92        | 0,89        |
| Dänemark           | 0,84        | 0,96        |
| Luxemburg          | 0,81        | 0,77        |
| Niederlande        | 0,80        | 0,81        |
| Schweden           | 0,79        | 0,84        |
| Belgien            | 0,60        | 0,43        |
| Frankreich         | 0,41        | 0,38        |
| Irland             | 0,39        | 0,40        |
| Schweiz            | 0,39        | 0,32        |
| Finnland           | 0,35        | 0,35        |
| Großbritannien     | 0,34        | 0,31        |
| <b>Deutschland</b> | <b>0,28</b> | <b>0,27</b> |
| Australien         | 0,25        | 0,26        |
| Kanada             | 0,24        | 0,28        |
| Spanien            | 0,23        | 0,26        |
| Portugal           | 0,22        | 0,27        |
| Griechenland       | 0,21        | 0,21        |
| Österreich         | 0,20        | 0,26        |
| Japan              | 0,20        | 0,23        |
| Italien            | 0,17        | 0,20        |
| USA                | 0,15        | 0,13        |

Quelle: OECD, *Development Assistance Committee* 2004.

Der Überblick macht deutlich: Die Bundesrepublik erfüllt im Staatenvergleich die ersten beiden Kriterien und steht beim dritten Kriterium nicht schlechter da als andere Aspiranten. Japan erfüllt vor allem das Kriterium der finanziellen Beiträge; Südafrika ist zumindest der größte afrikanische und Brasilien der zweitgrößte lateinamerikanische Beitragszahler. Indien, Brasilien, Südafrika, Nigeria und Pakistan können sich auf ihre Leistungen als Truppensteller berufen.

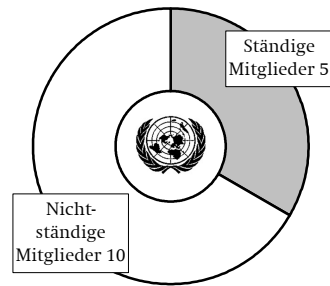
Daneben werden bei den Schwellen- und Entwicklungsländern Größe und Einwohnerzahl ebenfalls eine Rolle spielen, womit Indien (1 Mrd. Einwohner) und Brasilien (169 Mio.) gegenüber ihren regionalen »Rivalen« (Pakistan 148 Mio., Mexiko 101 Mio., Argentinien 37 Mio.) im Vorteil sind. Mit Blick auf den afrikanischen Kontinent spricht demnach mehr für Nigeria (120 Mio.) als für Ägypten (70 Mio.) oder Südafrika (44 Mio.).

### Modelle und Modalitäten

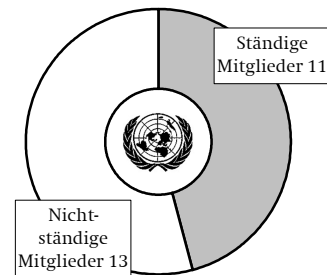
Der Panelbericht schlägt zwei Modelle für die Erweiterung des Sicherheitsrates von 15 auf 24 Staaten vor: Nach Modell A würden sechs neue ständige Mitglieder (ohne Veto-recht) sowie drei weitere, auf zwei Jahre gewählte nicht-ständige Mitglieder in den Rat einziehen. Bei den ständigen sollten je zwei aus Asien und Afrika sowie je einer aus Europa und Amerika kommen. Modell B sieht keine weiteren ständigen Mitglieder vor, sondern führt die neue Kategorie der semi-permanenten Mitglieder ein, die auf vier Jahre gewählt werden und deren Wiederwahl möglich ist. Geplant sind acht semi-permanente Sitze (je zwei aus jeder Weltregion) sowie ein weiterer nicht-ständiger Sitz.

Bei beiden Modellen rät der Panelbericht dazu, den aus dem Jahr 1966 stammenden Schlüssel der Regionalgruppen, der innerhalb der UNO für den Proporz ausschlaggebend ist, nicht zur Grundlage für die Erweiterung zu machen. Er plädiert dafür, die Staaten klar in Europa (47 Staaten), Ame-

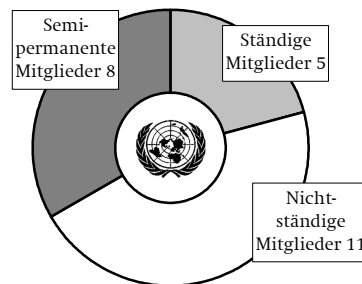
#### UN-Sicherheitsrat: Ist-Zustand



#### UN-Sicherheitsrat: Erweiterung Modell A



#### UN-Sicherheitsrat: Erweiterung Modell B



rika (35), Asien/Pazifik (56) und Afrika (53) zu unterteilen. Dieser Vorschlag stößt vor allem auf den Widerstand osteuropäischer und lateinamerikanischer Staaten, die dann mit den westeuropäischen Staaten bzw. mit den USA in einer Regionalgruppe zusammengefaßt und abweichend vom Status quo keine eigene Kategorie mehr bilden würden.

Modell A wird von den »G 4« bevorzugt. Auch die meisten UN-Mitglieder sprechen sich für eine Erweiterung um ständige Sitze aus. Modell B werden dagegen in der Generalversammlung weniger Chancen eingeräumt, da es die Stellung der P 5 weiter stärken würde. Das Modell impliziert auch, daß Lateinamerika und Afrika weiterhin ohne einen ständigen Sitz blieben und statt

dessen auf die Kategorie der Semi-permanenten angewiesen wären. Hinzu kommt, daß die Semi-permanenten, wenn sie wiedergewählt werden wollen, in starken Maße abhängig sind von der Gunst der Generalversammlung bzw. ihrer Regionalgruppe. Das mag nicht nur ihre Unabhängigkeit, sondern auch ihre Handlungsfähigkeit einschränken, abgesehen von den finanziellen Kosten eines »Wahlkampfes«. Modell B stößt vor allem bei jenen Staaten auf Interesse, die vermutlich keine Chance auf einen ständigen Sitz haben, aber dennoch signifikante Beiträge zu den UN leisten und dauerhafte Sitze regionaler »Rivalen« verhindern wollen (z.B. Italien, Südkorea, Pakistan oder Mexiko).

In jedem Fall bedarf es für die Erweiterung des Sicherheitsrates einer Änderung der UN-Charta und damit einer Zweidrittelmehrheit (mindestens 128 Staaten) in der Generalversammlung. Zudem müssen zwei Drittel aller UN-Mitglieder diese Änderung ratifizieren, darunter auch die ständigen Fünf. Dies bedeutet, daß die Änderungen unter anderem auch vom US-Kongreß beschlossen werden müßten.

Bei der letzten Erweiterung von 11 auf 15 Sitze 1963/65 dauerte der Ratifikationsprozeß weniger als zwei Jahre. Mit der deutlich gestiegenen Mitgliederzahl muß heute jedoch von mehreren Jahren ausgegangen werden, so daß ein Inkrafttreten kaum vor Ende des Jahrzehnts zu erwarten ist.

Ob es für eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung reichen wird, dürfte sich aber schon in den nächsten Monaten zeigen, sobald die »G 4« einen entsprechenden Vorstoß unternehmen. Offen ist noch, ob sich zwei afrikanische Staaten der bisherigen Vierer-Gruppe anschließen und damit eine »Paketlösung« ermöglichen. In diesem Fall könnte über die neuen ständigen Mitglieder en bloc entschieden werden. Die Alternative ist, zunächst eine Grundsatzentscheidung herbeizuführen und dann über die Kandidaten einzeln abstimmen zu lassen.

Weiteren Klärungsbedarf gibt es mit Blick auf das Vetorecht. Wenn das Vetorecht für neue ständige Mitglieder ausge-

schlossen sein soll, muß nicht nur Artikel 23 der UN-Charta (Zusammensetzung des Sicherheitsrates), sondern auch Artikel 27 (Abstimmungsverfahren) geändert werden.

Eine denkbare, wenn auch weniger realistische Option wäre es, wenn die »G 4« bzw. »G 6« verbindlich erklärten, daß sie von ihrem Vetorecht nicht oder nur unter sehr restriktiven Bedingungen Gebrauch machen würden. Deutschland sollte sich zudem gegenüber den EU-Mitgliedern verpflichten, seinen Platz wieder zu räumen, falls es in Zukunft zu einem EU-Sitz im Sicherheitsrat kommen sollte.

### **Sicherheitsratsreform als Katalysator?**

Befürworter erhoffen sich von einer Reform des Sicherheitsrates eine katalytische Wirkung für weitere Veränderungen im UN-System – sowohl mit Blick auf Institutionen als auch auf Instrumente. In der Tat könnte die Erweiterung ein Impuls für die gesamte Organisation sein und analog zu anderen internationalen Organisationen, die sich seit 1989/90 radikal gewandelt haben, zu einer »neuen UN« führen.

Wenn die Erweiterung aber auf absehbare Zeit nicht durchsetzbar ist, besteht die Gefahr, daß dann andere Reformvorhaben ebenfalls auf Eis gelegt werden bzw. bestimmte Staaten ihr Engagement zurückfahren. Insofern muß in den nächsten Monaten innerhalb der UN dafür Sorge getragen werden, daß ein Scheitern der Sicherheitsratsreform nicht zu einem Rückschlag für die UN als Ganze wird, sondern Reformen unterhalb von Charta-Änderungen durchgeführt werden. Dies gilt insbesondere für die Stärkung der UN im Bereich der Konfliktprävention, des Krisenmanagements und der Konfliktnachsorge. Der Panelbericht schlägt hier eine Reihe von Maßnahmen vor, die sich relativ rasch umsetzen ließen:

- ▶ Berufung eines *Deputy Secretary-General for Peace and Security*;
- ▶ Einrichtung einer *Peace-Building Commission* beim Sicherheitsrat, die früh-

zeitig auf gewaltsame Konflikte bzw. auf Staatsversagen hinweisen und Wiederaufbauprozesse koordinieren soll;

- ▶ Einrichtung eines *Peace-Building Support Office* beim Generalsekretär, um die UN-Politiken und -Programme in diesem Bereich besser zu koordinieren;
- ▶ Stärkung der *UN Special Representatives* bei Post-Konflikt-Aufgaben (z.B. zentralere Rolle bei der Geberkoordination);
- ▶ Schaffung einer UN-eigenen Polizeieinheit (50–100 Personen), die internationale Polizeieinsätze vorbereiten soll;
- ▶ Einrichtung eines *Fund for Peace-Building* (250 Mio. US-Dollar), um Sofortmaßnahmen zu finanzieren;
- ▶ Verbesserung der Monitoring-Mechanismen bei Sanktionsregimen, Ernennung eines *Senior Officials*, der den Generalsekretär in Sanktionsfragen berät;
- ▶ Einrichtung eines *Committee on the Social and Economic Aspects of Security Threats* beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), um Entwicklungs- mit Sicherheitsfragen zu verzahnen.

### Sicherheitspolitische Analyse

Diese Vorschläge folgen aus der sicherheitspolitischen Analyse des Berichts, die sich durchaus von der US National Security Strategy (US NSS) oder der EU Security Strategy (EU SS) unterscheidet. Der Bericht identifiziert sechs Bedrohungscluster:

1. wirtschaftliche und soziale Bedrohungen,
2. zwischenstaatliche Konflikte,
3. innerstaatliche Konflikte,
4. Proliferation nuklearer, radiologischer, biologischer und chemischer Waffen,
5. Terrorismus,
6. transnational organisierte Kriminalität.

Anders als die genannten Sicherheitsstrategien bezieht der Panelbericht systematisch wirtschaftliche, soziale und ökologische Risiken ein und betont die Gleichrangigkeit von staatlicher und menschlicher Sicherheit. Er nimmt weder eine Hierarchisierung der Bedrohungen vor noch betrachtet er sie isoliert voneinander. Er betont

statt dessen: »threats are interrelated and a threat to one is a threat to all«.

### »Capacity-Building« als zentrale Aufgabe

Im Unterschied zu den beiden Sicherheitsstrategien von EU und USA werden »failing« und »failed states« nicht gesondert als Bedrohung oder Risiko aufgelistet. Die Autoren führen vielmehr das Problem fragiler Staaten als Querschnittsthema ein: Die Stärkung staatlicher Kapazitäten und Strukturen – *state-building* im weiteren Sinne – wird somit zur zentralen Herausforderung und Aufgabe für die UN und die Mitgliedstaaten erklärt. Letztlich werde keines der genannten Sicherheitsprobleme gelöst, wenn das Problem schwacher, ineffizienter oder gar gescheiterter Staaten nicht konsequent in Angriff genommen wird.

Dieser Zusammenhang lässt sich an ein paar Beispielen leicht illustrieren: Eine substantielle Aids- und Seuchenbekämpfung oder eine wirksame Katastrophenvorsorge ist ohne staatliche Strukturen kaum möglich; die Bekämpfung von Armut und eine gerechtere Verteilung von Ressourcen setzen einen staatlichen Rahmen voraus; die Eindämmung von organisierter Kriminalität, die Unterbindung der nicht-staatlichen Verbreitung von Nuklearmaterial oder die Bekämpfung transnationaler Terrornetzwerke bedürfen – nicht nur, aber auch – staatlicher Kontrollmechanismen und Zwangsmittel; die Beilegung von Regionalkonflikten und Bürgerkriegen ist unmittelbar verknüpft mit der Schaffung legitimer staatlicher Strukturen usw.

Der Bericht fordert daher an zahlreichen Stellen die UN, die internationalen Geber und die Mitgliedstaaten auf, *capacity-building* zu betreiben. Angeregt werden zum Beispiel Initiativen zur Stärkung staatlicher Kapazitäten im Gesundheitssektor, bei der Terrorismusbekämpfung, beim Aufbau bzw. der Reform von Rechtsstaat, von Institutionen der Strafverfolgung und des Justizwesens, zum Schutz der Menschenrechte sowie zur Verbesserung der administra-

tiven, grenzpolizeilichen und polizeilichen Fähigkeiten. Eine besondere Rolle kommt hier wiederum dem Sicherheitsrat und seinen ständigen Mitgliedern zu, die solche Initiativen unterstützen und im Zweifel legitimieren müssen.

### **Was hat Deutschland anzubieten?**

Dabei richten sich auch Erwartungen an die Bundesrepublik – und sie werden um so größer, je näher ein ständiger deutscher Sitz im Sicherheitsrat rückt. Die Anforderungen werden zunehmen, darauf gilt es sich vorzubereiten: Die deutsche Außenpolitik sollte wesentliche Anregungen des Panelberichts unterstützen und dabei erkennbare Prioritäten setzen. Im Mittelpunkt sollten die Initiativen zur Konfliktbewältigung und zur Stärkung staatlicher Kapazitäten – von der Stabilisierung bis hin zum Wiederaufbau von Staaten – stehen. Besondere Beachtung sollte auch der Vorschlag einer *Peace-Building Commission* finden, die dazu beitragen könnte, frühzeitig die wichtigsten Akteure (inklusive der Geberinstitutionen) einzubinden. Im Panelbericht sind das institutionelle Design und die möglichen Aufgaben nur angedeutet. Hierzu ließe sich eine Initiative entwickeln, die genauer ausformuliert, wie ein solches Gremium den Sicherheitsrat sinnvoll ergänzen und beraten könnte. Eine wichtige Funktion dieses Gremiums könnte sein, einigermaßen einheitliche Geberstrukturen für Krisen- und Nachkriegsgebiete zu entwickeln, um zu verhindern, daß bei jedem Fall – von Kosovo bis Afghanistan – eine neue, bisweilen überaus intransparente Ad-hoc-Struktur etabliert wird.

Eine solche Agenda erfordert auch die Bereitschaft, eigene Beiträge zu leisten. Die deutsche Politik sollte sich daher darauf einstellen, bei den UN-Friedensmissionen, bei Maßnahmen zum *peace-building* und *state-building* ein größeres Engagement zu zeigen als bisher. Dazu gehört nicht zuletzt die Aufstockung des personellen Anteils bei den UN-geführten Friedensmissionen. Insbesondere bei internationalen Polizeimis-

sionen dürfte die Nachfrage steigen, worauf die deutsche (Innen-)Politik nur sehr unzureichend vorbereitet ist, nicht zuletzt aufgrund der dafür notwendigen, aber schwierigen Bund-Länder-Kooperation. Weitere wesentliche Felder, nicht nur in Nachkriegsgebieten, sind: *security sector*-Reform, Korruptionsbekämpfung, Verwaltungsaufbau, Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Aufbau des Justizwesens sowie Reformen im Bildungs- und Gesundheitsbereich.

### **Folgen für Strukturen und Instrumente der Außenpolitik**

Um diesen wachsenden Aufgabenkatalog, zumal als Sicherheitsratsmitglied in spe, einigermaßen seriös bewältigen zu können, bedarf es einer besseren Ressourcenausstattung der deutschen Außenpolitik. Dies bedeutet nicht zuletzt eine Erhöhung der Entwicklungshilfe. Zumindest das Niveau Frankreichs oder Großbritanniens sollte in den nächsten Jahren erreicht werden. Voraussetzung dafür ist aber eine Schwerpunktverlagerung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Richtung *state-* bzw. *peace-building*, um Staatsversagen zu verhindern bzw. Nachkriegsgesellschaften zu konsolidieren. Gerade aus dieser Perspektive mutet es befremdlich an, wenn China mit über 300 Mio. US-Dollar nach wie vor der zweitgrößte Empfänger deutscher EZ-Mittel ist, obgleich in diesem Fall eher die Instrumente regulärer Handels- und Finanzbeziehungen gefragt sein dürften.

Entscheidend ist jedoch, die Strukturen und Instrumente der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik so zu reformieren, daß die ressortmäßig getrennten Bereiche stärker verzahnt werden. Die deutsche Politik ist bereits mit der Beteiligung an den zivilen und militärischen Operationen im Kosovo, in Bosnien und Afghanistan administrativ an ihre Grenzen geraten. Wenn jedoch künftig diese oder ähnlich gelagerte Aufgaben, gerade im Rahmen der UN, häufiger werden, bedarf es nicht nur einer besseren Ausstattung, sondern auch einer grundlegenden Reorganisation dieses Poli-

tikfeldes. Bisher wurde die Politik eher von den Ereignissen in Krisenregionen getrieben und zeichnete sich durch langwierige Entscheidungsprozesse und zum Teil auch tiefgreifende Ressortkonflikte aus. Letzteres wird durch die Tatsache verstärkt, daß mehr und mehr Ministerien an solchen *state-* oder *peace-building*-Aktivitäten beteiligt sind und insofern der Koordinationsbedarf in der Bundesregierung zugenommen hat, ohne daß es adäquate Strukturen und Mechanismen gibt. Diesen »Luxus« wird man sich jedoch auf Dauer nicht leisten können, wenn man künftig rascher auf internationale Anfragen reagieren bzw. selbst aktiv mit Angeboten an die UN oder andere herantreten will.

Ziel muß es sein, die Reibungsverluste zu minimieren, mehr Kohärenz zu erreichen und damit die Profilbildung Deutschlands in diesem Bereich zu fördern. Dazu bedarf es dringend ressortübergreifender Konzepte und Strukturen sowie strafferer Entscheidungsprozesse (siehe auch Ulrich *Schneckenner* [Hg.], *States at Risk*, SWP-Studie 43/04, November 2004, S. 188–194). Bisher existiert beispielsweise kein Konzept der Bundesregierung zum Thema *state/peace-building*. Der 2004 verabschiedete Aktionsplan »Zivile Krisenprävention« ist dafür kein Ersatz, da nicht spezifisch genug. Er bietet allerdings Anknüpfungspunkte, nicht zuletzt da er das Thema »Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen« besonders prominent betont. Auch in Teilbereichen wie etwa *security sector*-Reform fehlt es an einer integrierten Konzeption, die Politiken und Instrumente einzelner Ressorts (hier vor allem AA, BMZ, BMVg, BMI und BMJ) zusammenführt.

Zudem ist bei größeren Operationen die Einführung ressortübergreifend besetzter Sonderstäbe (*Task Forces*) notwendig, die die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung sicherstellen, die deutschen Aktivitäten vor Ort koordinieren und auf der Arbeitsebene als zentrale Ansprechpartner für die internationalen Partner dienen.

Weitere Möglichkeiten sind gemeinsame Finanzierungsinstrumente und die Schaf-

fung von Personalpools, um im Krisenfälle rasch Teams aus verschiedenen Ressorts zusammenstellen zu können. Beispiele dafür finden sich in anderen Ländern (vor allem Großbritannien und Niederlande). Ferner bedarf es eines ständigen Gremiums, das die Gesamtpolitik in diesem Bereich im Auge behält und als strategisches Zentrum innerhalb der Bundesregierung agiert. Ob der neugeschaffene Ressortkreis »Zivile Krisenprävention« dieser Aufgabe gerecht werden kann, bleibt abzuwarten, scheint aber eher fraglich. Denkbar wäre die Schaffung eines zentralen Büros beim Auswärtigen Amt, in dem die wichtigsten Ressorts personell vertreten sind. Vorbild könnte hier das im Juli 2004 eingerichtete *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* beim U.S. State Department sein, das direkt dem Außenminister unterstellt ist. Alternativen wären die Stärkung der Zentralfunktion des Kanzleramtes und/oder eine stärkere politische Leitungs- und Führungsrolle bei internationalen Einsätzen durch den Bundessicherheitsrat, dem die wesentlichen Ressorts angehören.

### Ausblick

Die Aussichten für einen deutschen Sitz im Sicherheitsrat sind so gut wie lange nicht. Ob es dazu kommt, hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit es gelingt, die Dynamik des Reformprozesses aufrechtzuerhalten. Dies erfordert aber, daß sich die deutsche Außenpolitik, wie hier skizziert, zu Schwerpunkten der Reform offensiv positioniert und zugleich deutlich macht, auf welchen Feldern sich Deutschland künftig weiter bzw. verstärkt engagieren will. Der bloße Verweis auf den Status quo reicht nicht aus.

Die Anforderungen an Deutschland werden steigen und die Politik – Bundesregierung wie Bundestag – muß sich darauf vorbereiten. Das Bemühen um einen dauerhaften Platz im Sicherheitsrat sollte daher genutzt werden, um Stellenwert, Ausstattung und Management der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik insgesamt zu überprüfen und ggf. zu reformieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005  
Alle Rechte vorbehalten

**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