

## Antrag

### der Fraktion der SPD

## Deutschland im VN-Sicherheitsrat – Impulse für Frieden und Abrüstung

Der Bundestag wolle beschließen:

### I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Entscheidung der VN-Generalversammlung, Deutschland für die Jahre 2011/2012 den Sitz eines nichtständigen Mitgliedes im Sicherheitsrat zu gewähren, zeugt von der hohen internationalen Anerkennung, die sich die Bundesrepublik Deutschland vor allem in den Bereichen Konfliktprävention und Krisenbewältigung im zurückliegenden Jahrzehnt erarbeitet hat. So war es die rot-grüne Bundesregierung unter Dr. Gerhard Schröder, der es zusammen mit der französischen Regierung 2003/2004 gelungen ist, den Missbrauch des Sicherheitsrates für die Legitimation des Irak-Krieges zu verhindern. Das damit entgegengebrachte Vertrauen sollte die Bundesregierung nutzen und sich für wichtige Initiativen einsetzen, die der globalen Friedenssicherung dienen. Sie sollte als EU-Mitgliedsland ihre Zeit der Ratsmitgliedschaft auch dazu nutzen, die Sichtbarkeit der Europäischen Union in den Vereinten Nationen zu erhöhen. Noch hat die Bundesregierung hierzu wenig an Substantiellem verlauten lassen. Es fehlt an einer klar formulierten und weitsichtigen Strategie, wie die Sicherheitsratsmitgliedschaft ausgefüllt werden soll und wie friedens- und sicherheitspolitische Herausforderungen angegangen werden können. Herausforderungen sind dabei genug vorhanden und bedürfen aufgrund ihrer globalen Dimension globaler Lösungen, die zu erreichen vornehmlich über das System der Vereinten Nationen möglich ist.

Der Sicherheitsrat trägt nach Artikel 24 der VN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Dieser Aufgabe wird er unter anderem dadurch gerecht, dass er VN-geführte Friedensmissionen und solche internationaler Akteure, wie die Mission in Afghanistan, autorisiert. Die VN verfügen traditionell über ein differenziertes Instrumentarium, um gewaltsame Konfliktaustragungen zwischen Staaten zu verhindern oder zu beenden. Derzeit engagieren sich über 120 000 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in 16 VN-geführten Friedensmissionen. Eine neuere, wichtige Aufgabe der VN ist der Wiederaufbau von staatlichen Institutionen und die Wiederherstellung einer guten Regierungsführung, zum Beispiel nach Bürgerkriegen. In dem im Juli 2009 veröffentlichten Reformpapier der Vereinten Nationen „A New Partnership Agenda – Charting a New Horizon for UN Peacekeeping“ werden bekannte und neue Herausforderungen für die Vereinten Nationen beschrieben.

Obwohl die VN diese neuen Herausforderungen aufgenommen haben, verstreicht oft noch zu viel Zeit zwischen der Mandatierung einer Mission und der Truppenbereitstellung und -entsendung durch die Mitgliedstaaten. Eine schnellere Reaktionsfähigkeit wäre aber notwendig, um die Glaubwürdigkeit der VN

und der entsprechenden Mission nicht zu diskreditieren und den Rückhalt in der Bevölkerung nicht zu verspielen.

Des Weiteren weist der Report darauf hin, dass die personelle, materielle und finanzielle Unterstützung von Einsätzen verstärkt werden muss. Trotz einer weltweit ungebremsten Nachfrage nach Friedensmissionen bleiben deren Finanzierung und personelle Ausstattung nach wie vor problematisch. Besonders augenfällig ist die Nord-Süd-Arbeitsteilung in diesem Bereich: Die Länder des Nordens übernehmen hauptsächlich die Finanzierung der VN-Missionen, die Truppen werden vornehmlich von Staaten des Südens gestellt. Von den derzeit circa 7 000 Bundeswehrsoldaten, die sich in internationalen Einsätzen befinden, arbeiten weniger als 5 Prozent in VN-geführten Missionen. Das Muster, wonach die Länder des Westens für bestimmte Konflikte beachtliche Ressourcen bereitstellen, aber die Vereinten Nationen jenseits der völkerrechtlichen Mandatierung wenig einbezogen werden, hat sich verfestigt. Umgekehrt wird eine Reihe von Konflikten den VN überlassen, ohne dass sich westliche Länder über die Pflichtbeiträge hinaus engagieren. Auch wenn aufgrund der derzeitigen Verpflichtungen Deutschlands und anderer Länder in Zentralasien und auf dem Balkan wenige Veränderungen möglich erscheinen, sollte Deutschland im Sicherheitsrat darauf hinarbeiten, gerade europäische Staaten und die ständigen Sicherheitsratsmitglieder mittel- bis langfristig stärker bei VN-geführten Missionen, vor allem in Afrika, in die Pflicht zu nehmen.

VN-Friedenssicherung, hervorgegangen aus dem „klassischen“ Blauhelmkonzept, hat sich zu einem komplexen Instrument entwickelt, das heute vielfach durch das Zusammenwirken unterschiedlicher militärischer und ziviler Elemente seine größte Wirkung entfaltet. Heute kommen in Friedensmissionen leicht bis schwer bewaffnete Soldaten, Wahlbeobachter und Polizisten zur Überwachung und Durchführung von Waffenstillstands- und Friedensvereinbarungen zum Einsatz. Für den Erfolg einer Mission sind eine realistische Planung von Mandaten und der erforderlichen Kapazitäten entscheidend – aber schwierig zu erreichen. Denn es fehlen meist Ressourcen, um beispielsweise Zivilisten vor Übergriffen der Konfliktparteien zu schützen. Anspruch der Mandate und Realität in den Einsatzgebieten klaffen nicht selten weit auseinander. Eine zusätzliche Ressourcenbereitstellung für schwierige Missionen und eine Fokussierung auf das tatsächlich Leistbare bei der Mandatierung sollten daher von Deutschland im Sicherheitsrat mit Nachdruck vertreten werden. Der Deutsche Bundestag zeigt sich in diesem Zusammenhang besorgt über die geplanten Haushaltskürzungen der Bundesregierung, die eine zusätzliche Ressourcenmobilisierung Deutschlands unwahrscheinlich machen.

Neben den Peacekeeping-Missionen ist längerfristige Friedenssicherung (Peacebuilding) beispielsweise durch den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, die Zulassung freier Medien etc. zunehmend ins Blickfeld der VN gerückt. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass rund die Hälfte der neu stabilisierten Staaten einen Rückfall in organisierte Gewalt erlitten. Mit der Gründung der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission, PBC) im Dezember 2006, der Deutschland 2010 vorsah, wurde erstmals ein Organ geschaffen, welches das internationale Engagement nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts bis zur Aufnahme der Entwicklungszusammenarbeit koordiniert und Strategien zur Friedenskonsolidierung entwickelt. Zu seinen Aufgaben gehört auch die bessere Koordinierung der Finanzen. Die im Jahr 2010 stattgefundenen Überprüfungskonferenz ergab, dass die Kommission zwar unverzichtbare Arbeit leistet, aber aufgrund der Beschränkung auf derzeit fünf länderspezifische Prozesse (Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau, Zentralafrikanische Republik, Liberia) mit wenig politischer und medialer Resonanz noch keine neue Dynamik im Bereich des Peacebuildings entfalten konnte. Die Kommission ist zudem mit relativ bescheidenen Ressourcen ausgestattet und der Peacebuilding-Fund, der kurzfristig entstandene Finanzierungslücken bei friedens-

fördernden Maßnahmen schließen soll, erreicht noch nicht die Größenordnung anderer finanzstarker bi- und multilateraler Geber.

Friedenskonsolidierung hat sich zu einem zentralen Pfeiler der internationalen Entwicklungszusammenarbeit entwickelt, liegt in ihrer Wirksamkeit aber noch unter ihren Möglichkeiten. Die Vielzahl von Akteuren in fragilen Staaten (Staaten, Nichtregierungsorganisationen, EU, Internationaler Währungsfonds, Weltbank und andere), die über vielfältige friedenskonsolidierende Ansätze und teils auch konkurrierende Interessen verfügen, müssen stärker koordiniert werden. Deutschland könnte hier eine Vorreiterrolle einnehmen, denn es koordiniert bereits eine Vielzahl eigener Akteure und Instrumente in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und verfügt auch über Erfahrung in der Geberkoordinierung. Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich im VN-Sicherheitsrat für eine Stärkung der koordinierenden Funktion der PBC (die bisher auf eine beratende Rolle beschränkt ist) einsetzen. Dies ist vor allem auch deshalb von besonderer Bedeutung, um die Entwicklung integrierter Friedensmissionen der Vereinten Nationen weiter voranzubringen. Um nachhaltig friedliche Strukturen schaffen zu können, müssen die verschiedenen Akteure so weit wie möglich zusammenarbeiten. Dies muss auch im Besonderen für die verschiedenen Organisationseinheiten der Vereinten Nationen vor Ort gelten.

Deutschland muss sich um die Umsetzung der Sicherheitsrats-Resolution 1325 bemühen, die vor zehn Jahren, am 31. Oktober 2000, einstimmig verabschiedet wurde. Diese völkerrechtlich verbindliche Resolution fordert unter anderem die verstärkte Einbeziehung von Frauen auf allen Ebenen von Friedensprozessen. Frauen waren in der Vergangenheit an Friedensverhandlungen mit weniger als 8 Prozent beteiligt. Im Jahr 2005 forderte der damalige Generalsekretär Kofi Annan die Mitgliedstaaten auf, nationale Aktionspläne zur Umsetzung der Resolution aufzustellen. Im Oktober 2010 hatten erst 23 Staaten einen solchen Aktionsplan verabschiedet, wodurch die Resolution keine Schlagkraft entfalten konnte. Die Bundesregierung könnte mit einem eigenen nationalen Aktionsplan ein wichtiges politisches Zeichen setzen.

Von der rot-grünen Regierung und der großen Koalition ist die zivile Krisenprävention als ein wichtiges Instrument der deutschen Außenpolitik etabliert worden. Die hier gesammelten Erfahrungen sollten von der Bundesregierung dazu genutzt werden, den internationalen Diskurs für friedliche Konfliktbearbeitung voranzutreiben. Insbesondere der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung“ von 2004 hat in umfassender Weise dringend notwendige Handlungsfelder im Bereich der zivilen Krisenprävention aufgezeigt. Der Deutsche Bundestag bemängelt, dass die schwarz-gelbe Bundesregierung es versäumt hat, die zivile Krisenprävention weiterhin auszubauen, ihr entsprechende Ressourcen zuzuweisen und eine kohärente Strategie zu entwickeln. Gerade die Verantwortung als Mitglied im VN-Sicherheitsrat gebietet, das deutsche Engagement in der deutschen zivilen Krisenprävention umgehend zu verstärken. Nur so wird es möglich sein, innerhalb der EU und der internationalen Gemeinschaft eine Vorreiterrolle einzunehmen und präventive Friedenspolitik weltweit fest zu verankern.

Zudem sollte auch das Konzept der Responsibility to Protect nachhaltig gestützt werden, da es den Staat in die Pflicht nimmt, seine Bürgerinnen und Bürger vor schweren Menschenrechtsverletzungen und Völkermord zu schützen. Aufgabe der Vereinten Nationen, insbesondere des Sicherheitsrates, ist es, den Staat zur Übernahme seiner Verantwortung zu ermutigen und ihn darin zu unterstützen. Die Responsibility to Protect ist eine Schlussfolgerung aus den humanitären und menschenrechtlichen Krisen der 90er-Jahre, insbesondere dem Völkermord und der Gewalt gegen ethnische Minderheiten in Ruanda im Jahre 1994 und der Balkankriege 1991 bis 1999. Mit Hilfe der deutschen Bundesregierung ist für dieses Konzept im Jahre 2008 in New York geworben wor-

den. Es ist diesem Engagement zu verdanken, dass aus allen Regionen ein überraschend hohes Maß an Zustimmung erreicht wurde. Dieses Engagement muss zum Schutz der Menschenrechte fortgesetzt werden.

VN-Peacekeeping stellt nach wie vor ein gutes Instrument zur nachhaltigen Stabilisierung von Postkonfliktgesellschaften dar. Der Deutsche Bundestag findet es daher bedenklich, dass die Bundesregierung massive Einsparungen im Bereich internationale Friedens- und Sicherheitspolitik plant. Für die Bereiche Krisenprävention, Abrüstung und humanitäre Hilfe sind im Jahr 2011 Einsparungen zwischen 15 bis 30 Prozent geplant. Noch drastischer fallen die Mittelkürzungen in den Bereichen Menschenrechtsschutz und Unterstützung von Demokratisierung aus – hier lässt sich eine Halbierung der Haushaltsmittel feststellen. Die Bundesregierung riskiert mit solchen Maßnahmen, international nicht mehr als glaubwürdiger Vertreter friedenspolitischer Initiativen wahrgenommen zu werden.

Derzeit lässt sich beobachten, dass im Zuge internationaler Sparmaßnahmen Beiträge für internationale Organisationen gekürzt werden, mit empfindlichen Folgen für das internationale Krisenmanagement. Krisenprävention und Friedenskonsolidierung brauchen eine solide Finanzierungsgrundlage, da entsprechende Programme langfristig angelegt sind und Ausfälle nicht abgedeckt werden können. Mittelfristig bergen diese Entwicklungen Risiken für die deutsche und europäische Sicherheit, denn wenn Friedensmissionen nicht oder nur unzureichend zustande kommen, könnten sich lokale Konflikte regional auswirken und Staaten oder Regionen zum Rückzugsgebiet von Terroristen, Piraten und der organisierten Kriminalität werden. Deutschland sollte daher proaktiv eine Reform des internationalen Krisenmanagements vorantreiben. Dazu muss es die Mittelverwendung auf das Effizienzkriterium hin überprüfen und eine bessere Arbeitsteilung zwischen den Geberländern erreichen.

Weltweit stiegen die Rüstungsausgaben im letzten Jahrzehnt um fast 50 Prozent. Dabei sorgt heute vor allem die Verbreitung von konventionellen Waffen für kriegerische Auseinandersetzungen und menschliches Leid in den verschiedenen Konfliktregionen. Nur eine wirksame Rüstungskontrolle und restriktive Rüstungsexportpolitik, auch von Kleinwaffen, trägt zu Konfliktprevention und Friedenssicherung bei und hilft, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Der Sicherheitsrat spielt im Bereich Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung – neben anderen VN-Abrüstungsgremien – eine zentrale Rolle und Deutschland sollte seine zweijährige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat nutzen, um in den eben genannten Bereichen die richtigen Impulse zu setzen.

Am 1. August 2010 ist das völkerrechtliche Verbot von Streumunition in Kraft getreten. Deutschland entschied sich für die Ratifizierung dieses so wichtigen Abkommens. Streumunition ist aufgrund ihrer hohen Anzahl an Blindgängern auch nach Beilegung kriegerischer Auseinandersetzungen eine Gefahr für die Zivilbevölkerung, vor allem für spielende Kinder, denn sie tötet und verstümmelt noch lange nach ihrem Einsatz. Schätzungen gehen davon aus, dass die tatsächliche Anzahl von Opfern weltweit bei etwa 85 000 liegt. Vertragsstaaten des Abkommens verpflichten sich, Streumunition weder zu benutzen, noch zu produzieren oder weiterzugeben. Eine Reihe von Staaten, wie die USA, China, Indien und Pakistan, sind dem Abkommen bisher ferngeblieben.

Kleine und leichte Waffen, die von Kofi Annan als „Massenvernichtungswaffen in Zeitlupe“ bezeichnet wurden, führen immer noch zu erheblichem Leid und Menschenrechtsverletzungen besonders in fragilen Staaten. Der illegale und legale Transfer sogenannter Kleinwaffen, zumal nach Afrika, muss verhindert werden. Vor allem Kinder müssen besonders geschützt werden. In den Händen von Gewaltgruppen laufen sie Gefahr, als Kindersoldaten zum Töten missbraucht zu werden. Die Überprüfungskonferenz zum Kleinwaffen-Aktionsprogramm der Vereinten Nationen ging im Jahr 2006 ohne Annahme

eines Abschlussdokuments zu Ende. Hinzu kommt, dass einige im Aktionsprogramm des Jahres 2001 getroffenen Vereinbarungen nicht zufriedenstellend umgesetzt werden. Das betrifft unter anderem die Markierung von Waffen im Produktionsprozess sowie die Zusammenarbeit bei der Nachverfolgung illegaler Waffenlieferungen. Waffen und Munition bilden eine Einheit; daher sollte auch auf die Markierung von Munition hingewirkt werden, die derzeit nicht erfolgt.

Im Schlussdokument der Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag im Jahr 2010 wurde eine Konferenz für eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten beschlossen. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wurde damit beauftragt, im Jahr 2012 diese Konferenz auszurichten. Die Bundesregierung sollte sich für die Durchführung dieser Konferenz und das Ziel einer „Zone frei von Massenvernichtungswaffen“ im Nahen Osten, unter Einbeziehung Irans, aber auch Israels, mit Nachdruck einsetzen.

Wenn die Vereinten Nationen die erste Adresse für die Gestaltung globaler Themen bleiben wollen, müssen sie grundlegend reformiert werden, denn die derzeitige Zusammensetzung des Sicherheitsrates ist ein Spiegelbild der Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkrieges und entspricht damit nicht mehr den Realitäten des 21. Jahrhunderts. Zwar wird die Reform nicht durch den Sicherheitsrat beschlossen, sondern ist nur mittels einer Änderung der VN-Charta möglich, zu der eine Zweidrittelmehrheit aller 192 VN-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung notwendig ist. Dessen ungeachtet ist eine Debatte darüber im VN-Sicherheitsrat von großer Bedeutung. Denn die ständigen Mitglieder können bei Charta-Änderungen ein faktisches Vetorecht ausüben. Daher ist es sinnvoll, das Thema Reform des Sicherheitsrates von deutscher Seite aufmerksam zu begleiten und voranzutreiben. So könnte auch mehr Unterstützung zur Durchsetzung der von ihm verabschiedeten Resolutionen und Mandate erreicht werden.

Kontinente wie Afrika, Lateinamerika und Asien sind im Sicherheitsrat unterrepräsentiert. 2011 sind mit Brasilien, Indien und Deutschland drei der vier sogenannten G4-Staaten, die eine grundlegende Reform des Sicherheitsrates für notwendig erachten, Mitglied in diesem. Diese besondere Konstellation sollte genutzt werden, um den Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen neuen Schwung zu verleihen.

## II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich in den kommenden Jahren dafür einzusetzen, dass die VN-Missionen personell wie finanziell verlässlicher von einer breiten Mitgliederbasis getragen werden und materiell besser ausgestattet werden;
2. sich für eine systematische Verbindung von Peacekeeping, Peacebuilding und Entwicklungsarchitektur auf VN-Ebene sowie eine bessere Koordination der verschiedenen nationalen und regionalen Bemühungen in diesen Bereichen einzusetzen;
3. den Ausbau der integrierten Friedensmissionen der VN einzufordern und eine an den spezifischen Anforderungen der konkreten Missionen ausgerichtete Weiterentwicklung dieses Ansatzes zu unterstützen;
4. die Vereinten Nationen in ihren Bemühungen zur umfassenden Umsetzung der Resolution 1325 zu unterstützen und einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 zu erstellen;
5. ihre Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zu nutzen, um das Anliegen der Resolution 1325 nachdrücklich in die internationale Gemeinschaft und insbesondere in die Afrikanische Union zu tragen;

6. auch weiterhin bei den VN-Mitgliedstaaten für das Konzept Responsibility to Protect in New York zu werben und eine Diskussion über die Operationalisierung des Konzepts zu stimulieren;
7. die Vereinten Nationen auch weiterhin finanziell so zu unterstützen, dass auch freiwillige Beiträge für das zivile Krisenmanagement geleistet werden, und große Geberstaaten aufzufordern, ebenso zu verfahren;
8. das Übereinkommen zum Verbot von Streumunition vollständig umzusetzen, was die Bereitstellung von Haushaltsmitteln notwendig macht, beispielsweise für den so wichtigen Bereich der Opferfürsorge;
9. sich international für ein vollständiges und universelles Verbot von Streumunition einzusetzen und vor allem darauf hinzuwirken, dass die größten Produzenten, Export- und Einsatzländer von Streumunition, wie die USA, Russland, China und Indien sowie Pakistan, sich dem Abkommen anschließen;
10. bei den Verhandlungen in Genf über ein Protokoll zu Streumunition im Rahmen des UN-Waffenübereinkommens zu verhindern, dass das Oslo-Abkommen ausgehöhlt und Streubomben wieder legitimiert werden, und für die Ratifizierung eines Zusatzprotokolls zu werben;
11. auf der Überprüfungskonferenz des VN-Aktionsprogramms gegen den Transfer von kleinen und leichten Waffen im Jahre 2012 die Konferenz zum Erfolg zu führen und die Vertragsstaaten auf die Einhaltung der im Aktionsprogramm getroffenen Vereinbarungen, unter anderem die Markierung von Waffen im Produktionsprozess sowie die Zusammenarbeit bei der Nachverfolgung illegaler Waffenlieferungen, zu verpflichten sowie auf die Markierung von Munition hinzuwirken;
12. entsprechend ihren eigenen Ankündigungen alle Maßnahmen zu ergreifen, damit die von der UN-Vollversammlung geforderte Konferenz für eine „Zone frei von Massenvernichtungswaffen“ im Nahen Osten erfolgreich zustande kommt;
13. darauf hinzuwirken, dass der Sicherheitsrat die weltpolitische Realität besser abbildet und die Legitimität des Rates über eine ausgewogenere Mitgliedschaft aller Kontinente, gerade auch Afrikas und Lateinamerikas, gestärkt wird. Deutschland sollte mehr konkrete Verantwortung in den Vereinten Nationen übernehmen, auch durch einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Außerdem sollten Regionalvertretungen im UN-Sicherheitsrat verwirklicht werden, unter anderem auch durch einen EU-Sitz; während der Mitgliedschaft Deutschlands im Sicherheitsrat sollte die Bundesregierung Diplomaten des Europäischen Auswärtigen Dienstes in die deutsche Delegation aufnehmen, um eine gemeinsame europäische Außenpolitik im VN-Rahmen zu befördern.

Berlin, den 23. Februar 2011

**Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion**



