

UN-Friedenssicherung

Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Heiko Nitzschke · Peter Wittig

Deutschlands Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen steht mehr denn je im Blickfeld der deutschen Öffentlichkeit. Dieses Engagement fällt in eine Zeit, in der die UN-Friedenssicherung einen historischen Höchststand erreicht hat. Gleichzeitig sind regionale Organisationen wie NATO und Europäische Union bedeutende Akteure des internationalen Krisenmanagements geworden. Für Deutschland ergeben sich daraus verschiedene Einsatzoptionen. Es empfiehlt sich ein ausgewogenes Nebeneinander der Einsatzformen – unter Einschluss der Vereinten Nationen.*

Deutschlands Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen steht mehr denn je im Blickfeld der deutschen Öffentlichkeit.¹ Im vergangenen Jahr erregte die EUFOR-Operation im Kongo die politischen Gemüter. Nach dem Krieg in Libanon im Sommer 2006 wurde die umfangreiche Beteiligung der Bundesmarine an der UNIFIL-Mission zum politischen Testfall. Die Einsatzentscheidung von Bundesregierung und Bundestag kam einem politischen Tabubruch gleich. So wurden erstmals deutsche Soldaten in die unmittelbare Nachbarschaft Israels entsandt – und dies sogar unter dem Oberbefehl der Vereinten Nationen. Heute ist es vor allem der Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr, der bei der Debatte um Auslandseinsätze das Parlament in Befürworter und Gegner teilt – bis hin zum Gang zum Bundesverfassungsgericht. Dass deutsche Soldaten und Polizisten seit Jahren auf dem Balkan, in Sudan und Georgien ihren Dienst tun, ist hingegen in der Öffentlichkeit weniger präsent.

Dieses Engagement fällt in eine Zeit, in der die UN-Friedenssicherung – also die Friedensmissionen unter Leitung der Vereinten Nationen (›Blauhelmissionen‹) – einen historischen Höchststand erreicht hat. Die Vereinten Nationen und deren Mitgliedstaaten stehen vor enormen logistischen, finanziellen und personellen Herausforderungen. Gleichzeitig haben sich regionale Bündnisse und Organisationen wie die NATO und die Europäische Union, zunehmend auch die Afrikanische Union (AU), seit Ende des Kalten Krieges Fähigkeiten zum militärischen Krisenmanagement geschaffen; im Fall von NATO und EU sogar ›out of area‹, also außerhalb ihres eigentlichen Bündnisgebiets. Als wichtigem Mitglied in den Vereinten Nationen, in der NATO und der EU ergeben sich für die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands damit verschiedene Einsatzoptionen. Es empfiehlt sich ein ausgewogenes Nebeneinander der Einsatzformen – unter Einschluss der Vereinten Nationen.

UN-Friedenssicherung – die wichtigsten Trends

Seit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945 hat die UN-Friedenssicherung einen grundlegenden Strukturwandel durchlaufen.² Oft wird vergessen: Friedensmissionen sind in der UN-Charta eigentlich nicht vorgesehen, weder bei den Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI noch bei den Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII. Der unvergessene UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld hatte sie deshalb als Maßnahme nach ›Kapitel VI½‹ der Charta bezeichnet. Heute sind Friedensmissionen als Instrument aus dem Werkzeugkasten der Vereinten Nationen nicht mehr wegzudenken. Vor allem seit dem Ende des Kalten Krieges ist die UN-Friedenssicherung durch vier wichtige Trends gekennzeichnet.

Erster Trend: Historischer Höchststand an Blauhelmen

In der Geschichte der Vereinten Nationen wurden weltweit bislang 61 UN-geführte Friedensmissionen eingerichtet – davon 46 allein in den letzten 17 Jahren. Gegenwärtig leitet die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) 15 Friedensmissionen und drei politische Missionen in Europa, Asien, Afrika und Mittelamerika (Haiti). Doch nicht nur die Anzahl der Missionen selbst ist stark gestiegen: auch die Zahl der Blauhelme (Soldaten und Polizisten) und des zivilen Personals hat eine Rekordhöhe erreicht. Gegenwärtig verrichten über 80 000 Blauhelme und 17 000 zivile Angestellte ihren Dienst, davon die deutliche Mehrheit – etwa 75 Prozent der Soldaten und 25 Prozent der Polizisten – in Afrika. Die große Mehrzahl der Blauhelme stammen dabei aus den Staaten Ost- und Südasiens (Bangladesch, Pakistan, Indien) sowie Afrikas (Äthiopien, Ghana, Südafrika, Nigeria), während die Finanzierung der UN-Missionen vor allem durch die Beiträge westlicher Staaten (USA mit 26,7 Prozent, Japan mit 19,5 Prozent und Deutschland mit 8,7 Prozent) erfolgt.³

Entsprechend hat der Finanzierungsbedarf mit über fünf Milliarden US-Dollar für das Haushaltsjahr 2006/2007 einen historischen Höchststand erreicht. Der kommende Haushalt könnte sogar auf knapp sieben Milliarden steigen. Vor allem die umfangreichen Missionen in Kongo und Sudan mit ihren hohen Kosten für den Lufttransport schlagen zu Buche (die UN-Mission in Kongo MONUC besitzt



Heiko Nitzschke, geb. 1973, ist Referent für UN-Friedenssicherung im Auswärtigen Amt und früherer Mitarbeiter der International Peace Academy in New York.



Dr. Peter Wittig, geb. 1954, ist Leiter der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen im Auswärtigen Amt und früherer Botschafter in Libanon und Zypern.

Die Autoren geben ihre persönliche Auffassung wieder.

Der Friedenssicherungshaushalt der Vereinten Nationen ist mit fünf Millionen US-Dollar weitaus höher als der reguläre UN-Haushalt. Ein deutliches Absinken dieses Rekordniveaus ist mittelfristig nicht abzusehen.

Die Mehrzahl der heutigen Friedensmissionen sind so genannte multidimensionale Missionen, deren Mandate neben den militärischen und polizeilichen Stabilisierungsaufträgen umfangreiche zivile Aufgaben umfassen.

nach South-African Airways die größte Luftflotte Afrikas). Anders wäre die Herkulesaufgabe der Absicherung und Durchführung der Wahlen im Jahr 2006 kaum zu bewältigen gewesen. Der Friedenssicherungshaushalt der Vereinten Nationen ist damit höher als der reguläre UN-Haushalt, aus dem die laufenden Kosten der Weltorganisation gezahlt werden. Da auch die UN-Friedensmissionen aus Pflichtbeiträgen der UN-Mitgliedstaaten finanziert werden, sind die finanziellen Anforderungen an die Beitragszahler entsprechend hoch.

Ein deutliches Absinken dieses Rekordniveaus ist mittelfristig nicht abzusehen. Zum einen stehen in Tschad, mit der geplanten ›Hybridmission‹ von UN und AU in der Krisenregion Darfur und möglicherweise sogar in Somalia weitere große Missionen an. Zum anderen werden wohl auch künftig plötzliche Krisen eintreten, die kurzfristig eine Nachfrage an Blauhelmen schaffen. Die Ausweitung der UNIFIL-Mission im Sommer 2006 von knapp 2400 auf 15 000 Blauhelme kann hier als Beispiel angesehen werden. Außerdem ist Vorsicht geboten, wenn es um rasche Abzugsentscheidungen geht. Haiti und Timor-Leste haben gezeigt, welche schmerzhaften Folgen eine zu rasche Beendigung von Friedensmissionen haben kann. Eine längerfristige militärische Präsenz in der Nachkonfliktphase ist oftmals erforderlich, um die Friedenskonsolidierung über abgehaltene Wahlen hinaus zu unterstützen. Denn meist gilt die Devise: Nach dem Konflikt ist vor dem Konflikt. Diese Lektion scheinen auch die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats gelernt zu haben. So werden die großen Missionen wie in Liberia, Côte d'Ivoire und Kongo zwar absehbar reduziert werden. Doch soll dies schrittweise und nach Erfüllung bestimmter Kriterien geschehen, etwa der Zahl der ausgebildeten Soldaten und eingegliederten ehemaligen Kämpfer oder Reformen im Staatswesen.

Zweiter Trend: Multidimensionale Friedenssicherung

Auch qualitativ hat sich die UN-Friedenssicherung stark gewandelt. Dies betrifft vor allem die Bandbreite der Aufgaben, die der UN-Sicherheitsrat den Friedensmissionen überträgt. Die traditionellen Friedensmissionen waren rein militärische Beobachtermissionen, oftmals als Puffer zwischen Konfliktparteien nach dem Ende der Kampfhandlungen eingerichtet. Mit UNTSO und UNDOF im Nahen Osten, UNMOGIP an der Grenze zwischen Indien und Pakistan sowie UNFICYP in Zypern bestehen solche Missionen heute noch – teilweise seit fast 60 Jahren. Die in den Jahren 1993 und 2000 eingerichteten Beobachtermissionen in Georgien (UNOMIG) und Äthiopien/Eritrea (UNMEE) zeigen, dass es traditionelle Friedenssicherung wohl auch zukünftig geben wird.

Die Mehrzahl der heutigen Friedensmissionen sind jedoch so genannte multidimensionale Missionen,

deren Mandate neben den militärischen und polizeilichen Stabilisierungsaufträgen umfangreiche zivile Aufgaben der Friedenskonsolidierung umfassen. Hierzu gehören beispielsweise die Sicherheitssektorreform, die Demobilisierung und Integration von ehemaligen Kämpfern, die Durchführung und Überwachung von Wahlen, die Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus sowie der Aufbau rechtstaatlicher Strukturen und der Menschenrechtsschutz. Entsprechend verfügen die Missionen über umfangreiche zivile Komponenten mit qualifiziertem Personal. Als höchstem Vertreter des UN-Systems vor Ort untersteht dem Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSR)⁴ nicht nur die militärische Leitung, unterstützt durch den Truppenkommandeur. Er oder sein Vertreter ist gleichzeitig Koordinator der verschiedenen UN-Organisationen und -Programme wie etwa UNDP, OCHA und UNHCR. Am äußersten Ende dieses Typs ›integrierter‹ Missionen stehen die UN-Übergangsverwaltungen, wie sie in Kambodscha, Timor-Leste und Kosovo eingerichtet wurden. In diesen modernen Protektoraten übernehmen die Vereinten Nationen gleichsam Staatsfunktionen.⁵

Die Entwicklung hin zu multidimensionalen und integrierten Missionen ist eine Folge der gewandelten Natur der Konflikte, in die die Vereinten Nationen inzwischen eingreifen. Denn mit wachsendem Engagement in innerstaatlichen (im Gegensatz zu zwischenstaatlichen) Konflikten und so genannten gescheiterten Staaten (failed states) hat sich das Anforderungsprofil der Friedenssicherung hin zum Aufbau von Staaten (state-building) geändert. Diesem Ansatz wird unter anderem durch institutionelle Anpassungen Rechnung getragen: In Sierra Leone und Burundi wurde beispielsweise nach dem Ende der dortigen Friedenssicherungseinsätze kleinere politische Missionen eingerichtet, die die Friedenskonsolidierung im Lande längerfristig unterstützen sollen. Dieses Modell wird sicherlich in anderen Konfliktregionen Schule machen.

Dritter Trend: Robuste Friedenssicherung

Multidimensionale UN-Friedenssicherung ist zunehmend ›robuste Friedenssicherung‹ geworden: Die Mandate neuer multidimensionaler Missionen werden teilweise oder in Gänze nach Kapitel VII der UN-Charta verabschiedet, das heißt mit Ermächtigung militärischer Zwangsmaßnahmen.⁶ Denn statt zwei mehr oder weniger disziplinierten Armeen stehen sich in innerstaatlichen Kriegen oftmals mehrere oder sogar eine Vielzahl bewaffneter Gruppen gegenüber, bei denen mit Dauer des Konflikts die Grenzen zur Kriminalität verwischen können. Selbst wenn die Hauptkonfliktparteien einem Waffenstillstand zugestimmt haben, stellen Störenfriede (spoiler) aufgrund ihres leichten Zugangs zu Waffen und Finanzierungsquel-

len eine Bedrohung für Blauhelme und Zivilbevölkerung dar. Seit den Tragödien von Ruanda und Srebrenica ist zudem der Schutz der unmittelbar von Gewalt bedrohten Zivilbevölkerung fester Bestandteil neu eingerichteter Friedensmissionen.

Robuste Friedenssicherung bedeutet aber nicht automatisch, dass UN-Friedensmissionen den Auftrag zur Friedenserzwingung (peace enforcement) haben – geschweige denn, dass sie vom UN-Sicherheitsrat und den UN-Mitgliedstaaten dazu ausgestattet wären. Auch in Afrika sind die UN-Friedensmissionen vor allem Beobachtermissionen, die die Konfliktparteien bei der Schaffung von Sicherheit, der Umsetzung eines Friedensvertrags und der Friedenskonsolidierung unterstützen sollen. Dies gilt für UNMIS in Sudan, deren Mandat größtenteils Kapitel-VI-Aufgaben umfasst, ebenso wie für die Kapitel-VII-Mission UNOCI in Côte d'Ivoire. Die großen Truppenkontingente sind vor allem zum Schutz der Missionsangehörigen und der Zivilisten notwendig. Bei der MONUC-Mission in Kongo verschwimmen allerdings die Grenzen zur Friedenserzwingung. So hat der UN-Sicherheitsrat sogar explizit das robuste Vorgehen gegen die Rebellengruppen und Milizen im Osten des Landes begrüßt.⁷ Auch der Auftrag der UNIFIL-Mission in Libanon ist robust aber nicht offensiv. Mit Zustimmung der libanesischen Regierung unterstützt UNIFIL diese bei der Eindämmung des Waffenschmuggels, notfalls mit Gewalt. Eine gewaltsame Entwaffnung der Hisbollah ist jedoch nicht UNIFILs Aufgabe. Dass das UNIFIL-Mandat letztlich nicht explizit unter Kapitel VII verabschiedet wurde, war ein notwendiger politischer Kompromiss. Der mögliche Einsatz von Gewalt wurde aber in den Einsatzregeln der Mission (rules of engagement) festgelegt.⁸

Geht es um die Erzwingung von Frieden gegen den Willen der wichtigsten Konfliktparteien – das haben die Einsätze in Somalia und Bosnien in den neunziger Jahren schmerzhaft gezeigt – werden die Grenzen der UN-geführten Friedenssicherung schnell deutlich. Hier sind die UN-mandatierten Missionen gefragt, die von Verteidigungsbündnissen wie der NATO oder Staatenkoalitionen (coalitions of the willing) mit Autorisierung des UN-Sicherheitsrats geführt werden.

Vierter Trend:

Partnerschaftliche Friedenssicherung

Die Vereinten Nationen sind nicht mehr der einzige Friedenssicherungsakteur. Neben *ad hoc* gebildeten ›Koalitionen der Willigen‹ übernimmt vor allem die NATO inzwischen bedeutende Verantwortung für Friedensoperationen.⁹ Auch die EU hat im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die Fähigkeiten zum militärischen und zivilen Krisenmanagement geschaffen.¹⁰ Die AU und afrikanische Regionalorganisationen, wie ECOWAS in Westafrika, sind – wenn auch noch im Aufbau

begriffen – ebenfalls wichtige Friedenssicherungsakteure in Afrika geworden.^{11,12} Die EU unterstützt sie mit erheblichen finanziellen Mitteln im Rahmen der afrikanischen Friedensfazilität sowie mit zivilen und militärischen Unterstützungsmaßnahmen.

Im Rahmen einer partnerschaftlichen Friedenssicherung (partnership peacekeeping) bietet sich für die Vereinten Nationen beim internationalen Krisenmanagement also die Möglichkeit einer Arbeitsteilung mit Regionalorganisationen an, wie sie auch der UN-Sicherheitsrat ausdrücklich begrüßt hat.¹³ Dies betrifft beispielsweise die jeweiligen komparativen Vorteile bei der Interventions- und Reaktionsfähigkeit. Afrikanische Regionalorganisationen übernehmen beispielsweise verstärkt die Friedenssicherungsrolle, bis es zur Einrichtung einer UN-Friedensmission kommt. Dies war der Fall mit der ECOWAS-Truppe in Liberia (2003) und der AU-Mission AMIB in Burundi (2003/2004). Ein Übergang in eine UN-Mission könnte sich ferner in Somalia abzeichnen, allerdings nur, wenn die Sicherheitslage sich deutlich verbessert. Teilweise agieren die Vereinten Nationen und andere Akteure auch zeitgleich vor Ort: Beispiele sind UNMIK und KFOR in Kosovo, MONUC und EU-

Im Rahmen einer partnerschaftlichen Friedenssicherung bietet sich für die UN beim internationalen Krisenmanagement die Möglichkeit der Arbeitsteilung mit Regionalorganisationen an.

* Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag auf der Auftaktveranstaltung des DGVN-Landesverbands Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen am 3. Mai 2007 in Dresden.

1 Siehe auch das Themenheft ›Auslandseinsätze‹, Internationale Politik (IP), 62. Jg., 5/2007.

2 Vgl. Manfred Eisele, Wandel durch Anpassung. Sechzig Jahre Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, Vereinte Nationen, 53. Jg., 5/2005, S. 179-186.

3 Vgl. Center on International Cooperation, Annual Review of Global Peace Operations 2007, Boulder 2007, hier S. 147, 156 und 157.

4 Bisher gab es erst vier Leiterinnen von UN-Friedenssicherungseinsätzen: Margaret Anstee in Angola (UNAVEM II), Elisabeth Rehn in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH), Heidi Tagliavini in Georgien (UNOMIG) und Carolyn McAskie in Burundi (ONUB).

5 Vgl. Simon Chestermann, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford 2004.

6 Vgl. Ian Johnstone, *Dilemmas of Robust Peace Operations*, in: Center on International Cooperation, *Review of Global Peace Operations 2006*, Boulder 2006, S. 1-17.

7 UN-Dok. S/RES/1649(2005) v. 21. Dezember 2005.

8 Vgl. Peter Wittig, *Deutsche Blauhelme in Nahost. Der Libanon-Einsatz der Bundeswehr: Ein Tabubruch mit positiven Folgen*, IP, 62. Jg., 5/2007, S. 76-81.

9 Das sind derzeit KFOR in Kosovo und ISAF in Afghanistan.

10 Gegenwärtig sind dies unter anderem EUFOR Althea in Bosnien sowie EUSEC und EUPOL in der DR Kongo.

11 AMIS in Sudan und AMISOM in Somalia.

12 Vgl. *Annual Review of Global Peace Operations 2007*, a.a.O. (Anm. 3).

13 UN-Dok. S/RES/1631(2005) v. 17. Oktober 2005.

Ein qualitativ neues Modell, eine gemeinsame so genannte Hybridmission der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union, soll mittelfristig in Darfur eingerichtet werden.

FOR in Kongo oder die rein französischen LICORNE-Truppen in Côte d'Ivoire, die die dortige UN-Mission UNOCI unterstützen.¹⁴ Bei dieser Arbeitsteilung bestehen jedoch die jeweiligen Kommandostrukturen getrennt von einander fort. Ein qualitativ neues Modell bahnt sich in Darfur an, wo die EU, die NATO und die Vereinten Nationen bereits logistische, finanzielle und personelle Unterstützung für die AMIS-Mission bereitstellen. Hier soll mittelfristig eine gemeinsame Mission der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union – eine so genannte Hybridmission – entstehen, die von dem gemeinsam von der UN und AU im April 2007 ernannten Sonderbeauftragten Rodolphe Adada geleitet werden wird. Wann es zur Einrichtung der Hybridmission kommen wird, ist aufgrund der häufig hinhaltenden und unkooperativen Haltung des Regimes in Khartoum jedoch nur schwer vorauszusagen.

Die partnerschaftliche Friedenssicherung zwischen EU und UN erscheint indes als ein besonders zukunftsfähiges Modell, zumal seit Anfang 2007 auch die schnellen Eingreiftruppen der EU (Battlegroups) voll einsatzfähig sind. Laut der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 »fühlt sich [die EU] verpflichtet zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit den UN bei der Hilfe für Länder, die Konflikte hinter sich haben, und zu verstärkter Unterstützung der UN bei kurzfristigen Krisenbewältigungseinsätzen.«¹⁵ Die gut ausgebildeten und ausgerüsteten europäischen Staaten werden zunehmend zum »Partner erster Wahl« für die Vereinten Nationen. Dies zeigt sich in Kosovo und Libanon, und es war deutlich in Kongo, wo die EU mit der Operation Artemis (2003) und der Operation EUFOR RD Congo (2006) elementare Unterstützungsleistungen für die UN-Friedensmission MONUC erbracht hat. Die EU ist dort zudem mit zwei zivilen ESVP-Missionen vor Ort, die die Reform der Armee (EUSEC) und der Polizei (EUPOL) unterstützen.

Die gut ausgebildeten und ausgerüsteten europäischen Staaten werden zunehmend zum »Partner erster Wahl« für die Vereinten Nationen.

Angesichts der Nachfrage an Krisenmanagement vor allem in Afrika werden die Anforderungen an die EU-Mitgliedstaaten wohl weiter steigen. Man braucht kein Prophet zu sein, um vorherzusehen, dass dabei schwierige Einsatzentscheidungen zu treffen sein werden. Um die EU-UN-Partnerschaft weiter zu vertiefen, bedarf es allerdings noch der Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit und der Angleichung der Entscheidungsstrukturen zwischen EU und UN.

Institutionelle Reform und Friedenssicherungsdoktrin

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die UN-Friedenssicherung eine Reihe von wichtigen Reformphasen durchlaufen, angefangen mit der Schaffung der eigenständigen Hauptabteilung Friedenssicherungs-

einsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) im UN-Sekretariat im Jahr 1992 durch den damaligen UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali. Nach einer anfänglichen Friedenssicherungseuphorie – die sich auch in seiner optimistischen »Agenda für den Frieden« aus demselben Jahr widerspiegelte – war der Schock von Somalia, Ruanda und Srebrenica Auslöser für den im August 2000 veröffentlichten so genannten Brahimi-Bericht, der umfangreiche Empfehlungen für die UN-Friedenssicherung enthielt.¹⁶ Auch die Vorschläge des neuen UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon sollen die UN-Friedenssicherung an die heutigen Herausforderungen anpassen. Hauptneuerung ist die Teilung von DPKO in zwei Hauptabteilungen. In der neuen »Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze« (Department of Field Support) sollen die logistischen, finanziellen und administrativen Friedenssicherungsaufgaben zusammengefasst werden. Daneben soll die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze die strategische und operative Arbeit übernehmen. Zudem soll das Personal beider Abteilungen aufgestockt werden.¹⁷

Doch die Vereinten Nationen stehen nicht nur vor Kapazitätsproblemen, die mit institutionellen Reformen und mehr Personal gelöst werden können. Zunehmend wird deutlich, dass die UN-Friedenssicherung auch vor normativen und strategischen Herausforderungen steht, die mit den oben genannten Trends einhergehen. Die Kernfrage ist, was die heutige multidimensionale UN-Friedenssicherung eigentlich leisten kann und soll – und vor allem was nicht.

Schon lange ist zumindest rhetorisch anerkannt, dass Friedensmissionen kein Ersatz für eine Strategie der Krisenbewältigung sind. Sie ersetzen keinesfalls einen politischen Prozess, der allein die Grundlage für dauerhaften Frieden sein kann. Zudem besteht unter den verschiedenen Friedenssicherungsakteuren ein erheblicher logistischer Koordinierungsbedarf. Oftmals verfolgen die Akteure aber unterschiedliche Ziele, so dass eine funktionierende Arbeitsteilung unter Mühen hergestellt werden muss. In Afghanistan beispielsweise agiert die politische UN-Mission UNAMA neben der NATO-Operation ISAF und den internationalen Truppen der »Operation Enduring Freedom«, deren Ziel die Bekämpfung der Taliban und Al Qaida ist.

Dies wirft eine Reihe von Fragen auf: Welche Rolle spielen UN-Friedensmissionen im Gesamtgefüge der internationalen Friedensbemühungen? Welche Auswirkungen hat die im Entstehen begriffene Norm der Schutzverantwortung (responsibility to protect) für die UN-Friedenssicherung? Und welchen Einfluss hat die internationale Terrorismusbekämpfung?¹⁸

Vor diesem Hintergrund hat das DPKO einen Prozess initiiert, um im Dialog mit den UN-Mitgliedstaaten eine Friedenssicherungsdoktrin (capstone doctrine) zu erarbeiten, die den Anforderungen der multidimensionalen UN-Friedenssicherung

Rechnung tragen soll.¹⁹ Im Zentrum steht dabei die Frage, inwieweit die seit den fünfziger Jahren geltenden **drei Grundprinzipien der UN-Friedenssicherung** an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden müssen:

1. **Einsatz nur mit Zustimmung der Konfliktparteien (consent);**
2. **Unparteilichkeit der Mission (impartiality) und**
3. **Einsatz von Gewalt nur zur Selbstverteidigung (non-use of force)²⁰**

Die Entwicklung einer Friedenssicherungsdoktrin – ein Novum in der Geschichte der Vereinten Nationen – ist also mehr als nur eine akademische Übung. Sie soll zum einen Klarheit schaffen für die UN-Mitgliedstaaten und Truppensteller, zum anderen überhöhten Erwartungen an das UN-System vorbeugen helfen. Allerdings zeigen sich bereits die ersten Bruchlinien unter den UN-Mitgliedern zwischen den Traditionalisten und den Fürsprechern einer interventionsfreudigeren UN. Ob dieser Prozess letztlich zum Erfolg führt, bleibt daher abzuwarten.

Deutsche Friedenssicherung ›à la carte‹

Deutschland ist in der internationalen Friedenssicherung ein relativ junger Akteur. Der Einstieg erfolgte erst Anfang der neunziger Jahre im Rahmen der UN-Missionen in Namibia (UNTAG), in Kambodscha (UNTAC) und Somalia (UNOSOM II). Im Jahr 1994 wurde die entscheidende Weichenstellung vorgenommen. Das Bundesverfassungsgericht stellte in einem Grundsatzurteil klar, dass die deutschen Streitkräfte über die Landes- und Bündnisverteidigung hinaus auch in internationalen Einsätzen im Rahmen und nach den Regeln von Systemen kollektiver Sicherheit eingesetzt werden können (›AWACS-Urteil‹). Die Entscheidung über einen Auslandseinsatz liegt im Kompetenzbereich der Bundesregierung. Letztlich untersteht die Bundeswehr als so genanntes Parlamentsheer aber der parlamentarischen Kontrolle, denn bewaffnete Einsätze deutscher Streitkräfte bedürfen grundsätzlich der vorherigen Zustimmung durch den Deutschen Bundestag.

Inzwischen gehört Deutschland mit gegenwärtig etwa 7700 Soldaten und 270 Polizisten in Auslandseinsätzen zu den größten Truppenstellern bei internationalen Friedensmissionen. Als Mitglied der Vereinten Nationen, der NATO und der EU stehen Deutschland mehrere Einsatzformen zur Verfügung. Bei dieser deutschen Friedenssicherung ›à la carte‹ stehen EU- und NATO-Einsätze eindeutig an oberster Stelle. Deutschland liegt hier international auf Rang 3, nach den USA und Frankreich. Erst mit dem UNIFIL-Einsatz (782 Soldaten) hat sich das Gewicht etwas zugunsten der Blauhelmissionen verschoben. Immerhin rangierte Deutschland zwischenzeitlich auf Rang 19 der etwa 120 UN-Truppensteller. Weitere

deutsche Einsätze bei Blauhelmissionen finden gegenwärtig statt: bei UNMIK in Kosovo (etwa 153 Polizisten), UNMIS in Sudan (38 Soldaten und fünf Polizisten), UNOMIG in Georgien (11 Soldaten und vier Polizisten), UNMIL in Liberia (14 THW-Mitarbeiter und fünf Polizisten), UNMEE in Äthiopien/Eritreä mit zwei Soldaten und UNAMA in Afghanistan mit einem Soldaten (siehe Tabelle S. 94).²¹

Die Stärkung der UN-geführten Friedenssicherung ist im Interesse Deutschlands. Die Vereinten Nationen sind die einzige Organisation weltweiter kollektiver Sicherheit und damit Legitimität. Die Vereinten Nationen verfügen in den meisten Staaten über eine höhere politische Akzeptanz beim Krisenmanagement als Regionalorganisationen. Der derzeitige Einsatz in Libanon ist bezeichnend: Die NATO kam aus politischen Gründen nicht in Frage, und eine ESVP-Mission war ebenfalls keine wirkliche Option. Nur die verstärkte UNIFIL-Mission war – wenngleich mit einer starken europäischen Komponente – für die Konfliktparteien und den UN-Sicherheitsrat akzeptabel. In Darfur stellt sich die Lage etwas anders dar. Hier versucht die Regierung in Khartoum eine UN-Mission zu verhindern, weil sie eine Mission der Afrikanischen Union bevorzugt. Allerdings wird deut-

Eine UN-Friedenssicherungsdoktrin – ein Novum in der Geschichte der Organisation – soll Klarheit schaffen und überhöhten Erwartungen an das UN-System vorbeugen helfen.

14 Vgl. Bruce Jones und Feryal Cherif, *Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses*, United Nations, New York 2004, über die Best-Practices-Website des DPKO: <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>

15 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Europäische Union, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 11; <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

16 Bericht der Sachverständigenkommission für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21. August 2000.

17 Comprehensive Report on Strengthening the Capacity of the Organization to Manage and Sustain Peace Operations, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/61/858 v. 13. April 2007. Siehe dazu auch die Resolution des Sicherheitsrats: UN-Dok. A/RES/21/256 v. 22. März 2007.

18 Richard Gowan und Ian Johnstone, *New Challenges for Peacekeeping: Protection, Peacebuilding and the ›War on Terror‹*. Coping with Crisis Working Paper Series, International Peace Academy, New York, März 2007, über: <http://www.ipacademy.org>

19 Vgl. UN Capstone Doctrine, The Challenges Project, Folke Bernadotte Academy, Schweden, http://www.challengesproject.net/roach/UN_Doctrine.do?pagelid=96; siehe auch Salman Ahmed, Paul Keating und Ugo Solinas, *Shaping the Future of UN Peace Operations: Is there a Doctrine in the House?*, Cambridge Review of International Affairs, 20. Jg., 1/2007, S. 11–18.

20 Der Einsatz von Gewalt ist seit 1973 auch zur Durchsetzung des Mandats erlaubt, allerdings fand die Regelung in der Praxis bis in die neunziger Jahre keine Anwendung. United Nations, *General Guidelines for Peacekeeping Operations*, New York 1995, S. 20. Siehe auch: Simon Chesterman, *The Use of Force in UN Peace Operations*, United Nations, New York 2004, S. 9, über: <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>

21 Siehe: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>

Deutsche Beteiligung an UN-Friedensmissionen

(Stand: 30. April 2007)

	UNIFIL Libanon	UNMIK Kosovo	UNMIS Sudan	UNOMIG Georgien	UNMIL Liberia	UNMEE Äthiopien/ Eritrea	UNAMA Afghanistan
Bundeswehr	782	–	38	11	–*	2	1
Polizei	–	153	5	4	5	–	–

* Die DPKO-Statistik beinhaltet 14 Mitarbeiter des Technischen Hilfswerks.
Quelle: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>

UN-geführte
Friedensmissionen
sind und bleiben der
›peacekeeper of last
resort‹.

lich, dass die AU nicht in der Lage ist, die Anforderungen dauerhaft und ohne UN-Unterstützung zu leisten.

UN-geführte Friedensmissionen sind somit in zahlreichen Konfliktherden die einzige beziehungsweise die einzige dauerhaft zur Verfügung stehende Option der Friedenssicherung. Sie sind und bleiben der ›peacekeeper of last resort‹, das heißt auch dann einsatzbereit, wenn sich andere Akteure verweigern oder von den Konfliktparteien nicht akzeptiert werden. Niemand kann daher ein Interesse daran haben, dass sich UN-Friedensmissionen angesichts der enormen Nachfrage an Blauhelmen zu überforderten ›Drittwelt-Armeen für Drittwelt-Konflikte‹ entwickeln.²² Das Risiko eines Scheiterns wäre zu groß. Denn dann ist es auch der Westen, der dafür den Preis zahlt: Direkt durch humanitäre Hilfe und indirekt durch Migration, Instabilität und Kriminalität. Schließlich schaffen Blauhelmeinsätze oftmals die Voraussetzung für die Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit vor allem mit von langjährigen Konflikten betroffenen Staaten, auch wenn sie oft nur ›Hilfe zur Selbsthilfe‹ sein können. Die eigentliche politische Lösung müssen die Konfliktparteien selbst leisten.

Eine
›Spezialisierung‹ auf
Unterstützungselemente zur
Bereitstellung an
UN-geführte
Friedensmissionen
könnte ein sinnvoller
deutscher
Beitrag sein.

Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Erstmals seit dem Somalia-Einsatz der Bundeswehr 1993/94 ist Deutschland durch die UNIFIL-Beteiligung wieder in Kontingentstärke bei einer UN-geführten Mission vertreten. Dies ist kein grundsätzlicher Politikwechsel bei Auslandseinsätzen. EU und NATO werden weiterhin die bevorzugten Einsatzformen der militärischen Führung bleiben, zumal bei robusten Einsätzen. Doch vieles spricht dafür, eine ausgewogene Mischung der Einsatzformen unter Einschluss der Blauhelmissionen anzustreben. Das deutsche Personal bei UN-Missionen ist international hoch geschätzt – ob nun als Militärbeobachter

in Sudan, als Polizist in Liberia, Sanitätsoffizier in Georgien oder als zivile Mitarbeiterin in Afghanistan. Auch der laufende UNIFIL-Einsatz der Bundeswehr hat Deutschlands Ansehen international und im UN-System gestärkt. Dass Deutschland bereit ist, nun im Rahmen der Vereinten Nationen verstärkt Verantwortung zu übernehmen, ist ein wichtiges Signal. Jedes weitere UN-Engagement Deutschlands sollte indes nur nach umfassender politischer Einzelfallprüfung und in einem vernünftigen Verhältnis zu den anderen Einsatzformen erfolgen.

Technische und logistische Unterstützung

Dabei geht es nicht um große Kontingente. Die Haupttruppensteller bei Blauhelmissionen werden weiterhin die ostasiatischen und afrikanischen Staaten sein, die die Masse der Soldaten und Militärbeobachter stellen. Allerdings sind sie oft unzureichend ausgerüstet und verfügen nicht über hochwertige Ausrüstung, die komplexe Missionen auf schwierigem Terrain erfordern. Hier sind vor allem die westlichen Staaten gefragt, Unterstützungselemente – die so genannten ›enabling elements‹ – zu stellen: etwa Transportlogistik, sanitätsdienstliche Versorgung, Fahrzeuge und Hubschrauber sowie Kommunikationstechnik. Doch gerade diese knappen Unterstützungsleistungen der europäischen Staaten sind häufig durch die Zusagen an NATO und EU gebunden und entfallen daher als mögliche Beiträge zu Blauhelmissionen. Eine ›Spezialisierung‹ auf diese Elemente zur Bereitstellung auch an UN-geführte Friedensmissionen könnte somit ein sinnvoller deutscher Beitrag sein, die UN-Friedenssicherung trotz steigender Anforderungen funktionstüchtig zu halten. Dabei muss das Engagement nicht immer militärischer Natur sein. In Liberia stellt beispielsweise das Technische Hilfswerk die Stromversorgung der UN-Mission UNMIL sicher. Ähnliches gilt übrigens für die in der Entstehung befindlichen afrikanischen Sicherheitsstrukturen, die auf absehbare Zeit noch der internationalen Unterstützung bedürfen. Den Initiativen im Rah-

men der EU und in der G-8 zur Stärkung und Ausbildung afrikanischer Kapazitäten kommt also weiterhin eine wichtige Rolle zu.

Deutsches Personal

Hinzu kommt ein personalpolitischer Aspekt: Die UN-Friedenssicherung erfährt einen erneuten Bedeutungsgewinn im UN-System selbst. Als drittgrößter Beitragszahler zum UN-Haushalt trägt Deutschland in beträchtlichem Umfang zur Finanzierung der Blauhelmissionen bei. Wir sollten deshalb in entsprechenden Positionen vertreten sein, die wichtige Entscheidungen über die Missionen und die Fortentwicklung der Friedenssicherung treffen. Dies gilt für das Sekretariat ebenso wie für die Missionen selbst, sowohl bei zivilem wie militärischem Personal. Auch hier ist mit UNIFIL ein wichtiger Schritt getan: Nicht nur vor Ort, sondern auch in der eigens eingerichteten ›Strategischen Militärischen Zelle‹ im DPKO sammeln deutsche Offiziere wichtige Erfahrungen mit dem UN-System. Ähnliches gilt für die deutschen Militärbeobachter in Georgien und Sudan. Die Rekrutierung bei einer Blauhelmission gilt als eine Voraussetzung für höherrangige Posten im UN-System. Daher sollten verstärkte Anstrengungen unternommen werden, damit sich UN-Erfahrungen bei Soldaten, Polizisten und Zivilisten karrierefördernd auswirken können.

›Vernetzte Sicherheit‹

Im Sinne einer ›vernetzten Sicherheit‹ ist für Deutschland ein umfassender Ansatz beim Krisenmanagement gefordert. Vor allem in ›failed states‹ können Friedensmissionen nur einen begrenzten – wenn gleich wichtigen – Beitrag zum Krisenmanagement leisten. Sie müssen eingebettet sein in ein breites Spektrum politischer, diplomatischer, wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Instrumente. So formuliert es nicht zuletzt die ›Europäische Sicherheitsstrategie‹. Ein tragbarer politischer Prozess und wirtschaftlicher Wiederaufbau sind die Voraussetzungen für den Abzug einer internationalen Friedensmission, ob nun UN-geführt oder nicht. Dies war ein Beweggrund für die Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung, zu deren Mitgliedern Deutschland zählt. Deutschland bemüht sich mit großem Nachdruck, dieses Prinzip der ›vernetzten Sicherheit‹ praktisch umzusetzen. In Afghanistan übernimmt es eine Führungsrolle bei der Polizeiausbildung und verfolgt mit den Wiederaufbauteams in den Provinzen (Provincial Reconstruction Teams) einen lokalen Ansatz der vernetzten Sicherheit.

In Libanon ruht das deutsche Engagement auf drei Pfeilern: dem Beitrag der Bundeswehr zur Stabilisierung der Sicherheitslage; der humanitären Hilfe, des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der Stärkung der libanesischen Kapazitäten bei der Grenzüber-

wachung sowie der aktiven Beteiligung der Bundesregierung bei den politisch-diplomatischen Konfliktlösungsbemühungen.

Doch auch bei den multidimensionalen UN-Missionen selbst ist eine über den militärischen und polizeilichen Bereich hinausgehende Beteiligung gefordert. Benötigt werden zivile Experten in verschiedenen Bereichen: Richter und Staatsanwälte, Entwicklungs-, Verwaltungs- und Menschenrechtsexperten. Mit dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin hat Deutschland eine wichtige Struktur geschaffen, zivile Experten und Wahlbeobachter für die multidimensionalen Friedensmissionen der Vereinten Nationen, der EU und OSZE auszubilden und zu rekrutieren.

Innenpolitische Überzeugungsarbeit

Nicht zuletzt – das zeigt die Debatte über die Auslandseinsätze der Bundeswehr – hat die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik eine wichtige innenpolitische Überzeugungsarbeit zu leisten. Die teilweise kontroversen Debatten über den EUFOR-Einsatz in Kongo und die ISAF-Mission in Afghanistan zeigen, wie wichtig die öffentliche Auseinandersetzung über Sinn und Zweck von internationaler Friedenssicherung ist. Immer wieder von neuem muss in der Öffentlichkeit und gegenüber dem Parlament begründet werden, warum Deutschland im Zeitalter globalisierter Gefahren an der Krisenbewältigung außerhalb seiner unmittelbaren Nachbarschaft mitwirken soll. Dabei ist es sicher sinnvoll, eine Reihe allgemeiner, grundlegender Voraussetzungen für eine deutsche Beteiligung zu formulieren – wie etwa ein klares Mandat, Erfüllbarkeit der Anforderungen, Sinn und Mehrwert eines deutschen Beitrags.²³ Letztlich muss jedoch von Fall zu Fall entschieden werden. Grundlage für eine vernünftige Einzelfallentscheidung ist jedoch dabei, in der deutschen Bevölkerung das Bewusstsein dafür zu schaffen, was es heißt, als großes europäisches Land für Frieden und Sicherheit Mitverantwortung zu tragen – ob nun im Rahmen der NATO, der EU oder der Vereinten Nationen. Dies bleibt eine Daueraufgabe.

²² Ähnlich auch Sven Bernhard Gareis und Johannes Varwick, Frieden erster und zweiter Klasse. Die Industriestaaten lassen die Vereinten Nationen bei Peacekeeping-Einsätzen im Stich, IP, 62. Jg., 5/2007, 68–74.

²³ Siehe auch Volker Perthes, Wie? Wann? Wo? Wie oft? Vier zentrale Fragen müssen vor Auslandseinsätzen beantwortet werden, IP, 62. Jg., 5/2007, 16–21.