

Internationale Friedenseinsätze 2018 – ein Überblick

Tobias von Gienanth

Die internationale Ordnung ist im Umbruch, eine Reihe von Krisen und Konflikten gefährdet auch unsere Sicherheit. Ihre Zahl, Intensität und Komplexität wird in den kommenden Jahren wohl kaum abnehmen. In den letzten Jahren hat sich Deutschland dieser Herausforderung durch Reformprozesse und Grundlagendokumente gestellt. Zu nennen sind die Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, der Bericht „Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik“, das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ sowie der Prozess „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“. Alle Dokumente nennen die Friedenseinsätze internationaler Organisationen als wichtiges Instrument zur internationalen Konfliktbearbeitung. Es wird die Aufgabe des neuen Bundestages und der neuen Regierung sein, dieses Instrument gemeinsam weiter zu stärken. Dieses Policy Briefing bietet einen Überblick über die aktuellen Friedenseinsätze von UN, EU, OSZE, AU und NATO.

Die Vereinten Nationen

Noch immer stellt die UN weitaus mehr Personal für Friedenseinsätze als jede andere Organisation. Viele ihrer Einsätze haben „multidimensionale“ Mandate mit zivilen, polizeilichen und militärischen Aufgaben. Gegenwärtig sind über 100.000 Personen in den 15 Peacekeeping-Einsätzen der UN tätig, darunter rund 84.000 Blauhelme, 11.000 Polizisten¹ und 5.000 zivile Kräfte. Im Rahmen von *Special Political Missions* sind weitere 4.000 Personen im Einsatz. Der größte Teil des UN-Personals, etwa vier Fünftel, ist in Afrika stationiert. Mit über 1.000 Bundeswehrangehörigen bei der UN-Mission in Mali (MINUSMA) leistet Deutschland dort auch seinen größten militärischen Einzelbeitrag. Außerdem arbeiten über 60 deutsche Zivilexperten in UN-Einsätzen weltweit.

Vor allem in Westafrika konnte die UN zuletzt Erfolge verzeichnen: Einsätze wurden beendet oder stark verkleinert. In anderen Regionen des Kontinents sind die Herausforderungen nach wie vor gewaltig, insbesondere in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), Sudan (UNAMID), Südsudan (UNMISS) und der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA). Trotz ihrer Größe sind diese Missionen für ihre riesigen und unwegsamen Einsatzgebiete sehr knapp besetzt und sie haben anspruchsvolle Mandate mit einer Vielzahl von Aufgaben. Manche Zielvorgaben, wie etwa der umfassende Schutz der lokalen Zivilbevölkerung, sind so kaum zu erfüllen. Zusätzlich müssen sich UN-Einsätze immer öfter mit Terrorismus und organisierter Kriminalität auseinandersetzen.

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

In New York hat der seit Januar 2017 amtierende Generalsekretär António Guterres ein umfassendes Reformprogramm auf den Weg gebracht. Sein zentrales Leitmotiv ist Prävention. Sein Ansatz geht dabei weit über rein kurzfristige diplomatische Anstrengungen zur Vermeidung von Konflikten hinaus, es geht ihm vielmehr um die Bekämpfung von strukturellen Konfliktursachen.

Zusätzlich hat Guterres erkannt, dass eine institutionelle Reform der UN unumgänglich ist. Neben der Reform des internen Managements hat er einen Vorschlag für eine Umstrukturierung der Friedens- und Sicherheitsarchitektur der Vereinten Nationen vorgelegt. Hauptziele sind die Verbesserung der Nachhaltigkeit der UN-Friedenseinsätze, die Stärkung einer verantwortlichen Führungskultur innerhalb der Organisation und ein ganzheitlicher Präventionsansatz für die gesamte UN-Familie, der unter anderem das Weltentwicklungsprogramm (UNDP), das Amt für Humanitäre Angelegenheiten (OCHA) und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) angehören. Außerdem wurde ein Amt für Terrorismusbekämpfung (UNOCT) geschaffen, um die Koordination der Vielzahl von UN-Einrichtungen, die in diesem Bereich tätig sind, zu verbessern.

Deutschland hat sein Engagement im Rahmen der UN in den letzten Jahren deutlich erhöht, personell wie finanziell. Auch bei seiner Kandidatur für den Sicherheitsrat im Zeitraum 2019/20 bilden Konfliktprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge eines der vier Kernziele. Es stehen also in naher Zukunft wichtige Entscheidungen darüber an, ob, wie und in welchem Umfang Deutschland den umfassenden Friedensansatz der UN noch stärker unterstützen will.

Die Europäische Union

In den 17 Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU sind über 4.000 militärische, polizeiliche und zivile Kräfte tätig. Zahlenmäßig dominieren die militärischen Einsätze: die Marineeinsätze EUNAVFOR MED im Mittelmeer und EUNAVFOR Somalia sowie die Trainingsmission EUTM Mali. In Mali leistet Deutschland mit knapp 160 Bundeswehrangehörigen den größten Beitrag zu einer EU-Mission. In den letzten Jahren haben sich die GSVP-Einsätze vor allem auf Kapazitätsauf-

bau, Training und Beratung konzentriert. Hinzu kommt ein Trend zu kleineren Missionen. Mit Ausnahme von EUNAVFOR MED und EUTM Mali liegt die Personalgröße der neuen Einsätze seit 2010 meist zwischen 20 und 200.

Nach der Veröffentlichung ihrer Globalen Strategie im Jahr 2016 leitete die EU Reformen ihrer Krisenmanagement-Strukturen ein. Neu geschaffen wurden eine Einheit zur Steuerung militärischer Einsätze (*Military Planning and Conduct Capability* - MPCC) und die Abteilung PRISM (*Prevention of Conflicts, Rule of Law/Security Sector Reform, Integrated Approach, Stabilisation and Mediation*). PRISM soll den integrierten Ansatz der EU in der Krisenreaktion und der Prävention umsetzen und so für eine bessere Abstimmung aller Akteure sorgen.

Ende 2017 entschieden sich 25 Mitgliedsstaaten, einen bisher ungenutzten Teil des Vertrages von Lissabon umzusetzen, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) - bekannt unter ihrem englischen Kürzel PESCO. Zusammen mit dem Europäischen Verteidigungsfonds und dem *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) scheint Europa sich mit diesen Initiativen in Richtung einer Europäischen Verteidigungsunion (EVU) zu bewegen. Dies wird auch eine Wirkung auf GSVP-Einsätze entfalten. Komplementär zu diesen militärischen Projekten hat Deutschland mit sieben anderen Mitgliedsstaaten 2018 den Prozess für einen *Civilian CSDP Compact* angestoßen. Damit sollen u. a. zivile GSVP-Einsätze gestärkt, neue Einsatzfelder erschlossen und die Beiträge der Mitgliedsstaaten zu diesen Missionen erhöht werden.

Zugleich werden in Brüssel neue Szenarien in den Bereichen Migration und Grenzmanagement angedacht, etwa die Entsendung von GSVP-Missionen innerhalb der EU oder an ihrer Außengrenze, ebenso die Führung einer Mission außerhalb der EU durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX). Bereits im Sommer 2016 wurden die Mandate der EU-Missionen in Mali und Niger dahingehend angepasst, dass sie als Teil der *Migration Partnership Frameworks* der EU genutzt werden können. In der Mission EUCAP Sahel Mali wurde 2017 eine *Regional Coordination Cell* geschaffen, um die Staaten der G5-Sahel (Burkina Faso, Mali,



Mauretanien, Niger und Tschad) bei grenzüberschreitender Kooperation, Sicherheit und Grenzmanagement zu unterstützen.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Die 16 zivilen Missionen der OSZE haben eine Gesamtstärke von etwa 1.300 Personen, darunter rund 55 Deutsche. Der mit Abstand größte (und auch risikoreichste) Einsatz ist die *Special Monitoring Mission to Ukraine* (SMM), die 730 Beobachter umfasst, davon rund 30 aus Deutschland. Weitere Missionen und Programmbüros unterstützen die östlichen Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung von Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE; 18 Missionen wurden bereits beendet. Oft war der Entsendegrund hinfällig, mitunter gab es politische Widerstände gegen Mandatsverlängerungen – alle OSZE-Mandate müssen im Konsens erteilt werden.

Der Konflikt in der Ukraine bleibt auch inhaltlich die größte Herausforderung des Konfliktmanagements der OSZE. Seit den Minsker Vereinbarungen vom September 2014 und Februar 2015 ist die Beobachtung des Waffenstillstands und damit die Prävention einer neuen Konflikteskalation in der Ostukraine prioritäre Aufgabe der SMM. Die OSZE sitzt auch der Trilateralen Kontaktgruppe vor, in der die Konfliktparteien die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen verabreden sollen. Eine weitere, kleinere Mission überwacht den Grenzverkehr in die abtrünnigen Territorien.

Möglicherweise wird die OSZE demnächst Verstärkung erhalten. Im September 2017 signalisierte Russland Gesprächsbereitschaft über einen – von der Ukraine bereits seit längerem geforderten – UN-Einsatz im Osten des Landes. Allerdings sind Mandat, Umfang und Größe des Einsatzgebietes dieser möglichen Mission zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrates noch sehr umstritten.

Wie UN und Afrikanische Union (AU) hat auch die OSZE 2017 einen Führungswechsel erlebt. Neuer Generalsekretär ist Thomas Greminger (Schweiz), sein Vorgänger Lamberto Zannier (Italien) wechselte auf den Posten des Hochkommissars für Nationale Minderheiten. Ingibjörg Gísladóttir (Island) wurde Direktorin des Büros

für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau. Neuer Beauftragter für Medienfreiheit wurde Harlem Désir (Frankreich).

Mit dem Extremismusexperten Peter Neumann berief der österreichische Vorsitz 2017 erstmals einen Sonderbeauftragten zur Bekämpfung von Radikalisierung. Sein aktueller Bericht bietet einen differenzierten Blick auf Radikalisierungsursachen und erfolgreiche Gegenstrategien, vor allem auf jene, die nicht primär auf staatliche Zwangsmittel setzen. Er empfiehlt, die Präsenz der OSZE in den Ländern des Westbalkans und Zentralasiens für entsprechende Programme zu nutzen und die Organisation als Wissensplattform ihrer Teilnehmer zu stärken.

Der Nordatlantikpakt

Neben einer Reihe anderer Einsätze führt die NATO zurzeit auch zwei Friedensmissionen durch. *Resolute Support* in Afghanistan hat eine Personalstärke von rund 13.000, darunter über 1.100 Angehörige der Bundeswehr. Ihr Auftrag ist die Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte. *Resolute Support* koordiniert sich dabei mit der zivilen UN-Mission UNAMA und diversen bilateralen Aktivitäten, darunter dem *German Police Project Team* (GPPT). Aufgrund der wachsenden Bedrohung durch Taliban und „Islamischen Staat“ ist für 2018 eine Aufstockung des NATO-Engagements auf rund 16.000 Soldaten geplant.

Im Kosovo sorgen weiterhin 4.100 Soldaten der KFOR, davon ca. 400 aus Deutschland, für ein sicheres Umfeld. Auch hier arbeitet die NATO mit anderen Organisationen zusammen: der UN (UNMIK), der EU (EULEX Kosovo) und der OSZE. Trotz der gegenwärtig stabilen Sicherheitslage ist die Präsenz von KFOR auf absehbare Zeit notwendig, da die Situation insbesondere im Norden jederzeit eskalieren könnte. Allerdings verschiebt sich der Schwerpunkt der Mission von Eingreifkräften hin zu Aufklärungs- und Beratungsfähigkeiten.

Trotz einer Refokussierung auf Bündnisverteidigung spielen im aktuellen Strategischen Konzept der Allianz die Themen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie „vernetztes Handeln“ eine wichtige Rolle. Zur Früherkennung von

Krisen im Rahmen der Konfliktprävention werden daher zivile diplomatische und präventive Ansätze innerhalb der NATO gestärkt und gefördert.

Afrikanische Regionalorganisationen

Neben der UN und der EU engagieren sich auch regionale Akteure mit Einsätzen in Afrika. Die Mission der Afrikanischen Union zur Bekämpfung der Terrormiliz Al-Shabab in Somalia (AMISOM) ist mit einer Personalstärke von über 20.000 die aktuell größte Mission weltweit. Zusätzlich unterhält die AU kleinere politische Missionen in Mali, der Zentralafrikanischen Republik und Burundi. Die westafrikanische Regionalorganisation ECOWAS hat je rund 500 Soldaten in Guinea-Bissau (ECOMIB) und Gambia (ECOMIG) stationiert, die südafrikanische SADC 250 in Lesotho (SAPMIL).

Zusätzlich hat sich in den letzten Jahren eine Reihe von Koalitionen außerhalb bestehender Organisationen gebildet. So bekämpft die *Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the LRA* (RCI-LRA) in Zentralafrika die sogenannte *Lord's Resistance Army*. Die *Multi-National Joint Task Force* (MNJTF) hat erhebliche Erfolge gegen Boko Haram im Norden Nigerias und der Region um den Tschadsee erzielt. Eine rund 5.000 Kräfte starke Eingreiftruppe der G5-Sahel – bekannt als FC-G5S – sollte im März 2018 einsatzbereit sein und gegen islamistische Milizen und organisierte, grenzüberschreitende Kriminalität vorgehen.

Diese Koalitionen demonstrieren die zunehmende Bereitschaft afrikanischer Staaten zum gemeinsamen Einsatz gegen terroristische und kriminelle Gruppierungen. Diese Entwicklung ist grundsätzlich sehr positiv – mit zwei Einschränkungen: Zum einen bleiben die Fragen der Arbeitsteilung und der Koordination dieser Missionen mit der Vielzahl der Einsätze der UN und der EU und bilateraler militärischer Aktivitäten Frankreichs und der USA insbesondere in der Sahelzone offen. Zum anderen ist noch nicht absehbar, wie insbesondere die FC-G5S langfristig finanziert werden soll. Um die Operationsfähigkeit dieser Eingreiftruppe nachhaltig sicherzustellen, ist zusätzliche Unterstützung durch externe Akteure notwendig.

Zusätzlich sind Fortschritte innerhalb der AU zur Finanzierung ihrer Friedenseinsätze erforderlich. Der Vorschlag der AU-Kommission, zu diesem Zweck einen Sonderzoll von 0,2 % auf Importe in sämtliche AU-Mitgliedsstaaten zu erheben, ist vielversprechend – seine Umsetzung steht aber noch aus. Der seit Januar 2017 amtierende Vorsitzende der Kommission, Moussa Faki Mahamat, als ehemaliger Außenminister von Tschad ein Kenner der Sahelzone, ist hier in der Pflicht. Allerdings könnten diese Bemühungen im besten Fall rund 25 % der Kosten für AU-Einsätze abdecken. Konsultationen zwischen AU und UN über die Verwendung von Mitteln aus dem UN-Budget im Oktober 2017 endeten – wie stets in der Vergangenheit – in einer Sackgasse. Ohne gegenseitige Bewegung in dieser Frage sind die vielversprechenden Ansätze zu einer überregionalen, partnerschaftlichen Lösung der Sicherheitsprobleme der Sahelzone aber zum Scheitern verurteilt.

Fazit

Die Handlungsfähigkeit multilateraler Akteure in Konfliktprävention, Stabilisierung und langfristiger Friedenssicherung ist ein Kerninteresse deutscher Außenpolitik. Es wird also eine Aufgabe der Bundesregierung und des Bundestages sein, diese Organisationen zu stärken. Dabei stehen eine Reihe schwieriger Entscheidungen an: Wo soll Deutschland sich engagieren, in welcher Form und mit welchen Schwerpunkten? Finanziell oder personell, mit militärischem, polizeilichem oder zivilem Personal? Mit welchen Partnern und in welchen Organisationen? Welche Reformen erscheinen vielversprechend, wo fehlen noch praktikable Konzepte? Sowohl zur Klärung dieser Fragen als auch zur Steigerung der öffentlichen Akzeptanz des deutschen Engagements sollte sich der Bundestag in der kommenden Legislaturperiode häufiger als bisher mit dem Thema Friedenseinsätze befassen – nicht nur zu Mandatsverlängerungen für den Einsatz von deutschen Soldaten. Auch über das zivile Engagement sollte diskutiert und beraten werden.

Tobias von Gienanth ist stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Analyse im ZIF.

