

Zukunft für das Peacekeeping

Das „New Horizon“ Papier der Vereinten Nationen

Wibke Hansen und Tobias von Gienanth

Im Juli 2009 veröffentlichten das Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und das Department of Field Support (DFS) der Vereinten Nationen das Papier: „A New Partnership Agenda – Charting a New Horizon for UN Peacekeeping“. Hintergrund ist die wachsende Kluft zwischen Bedarf an VN Friedenseinsätzen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Das Papier fügt sich in den Reformprozess ein, der 2000 mit dem bahnbrechenden Brahimi-Report begann. „New Horizon“ entwickelt eine Reihe von Empfehlungen, deren Umsetzung zu einem glaubwürdigen, effizienten und zukunftsfähigen Peacekeeping beitragen sollen. Beim Vorantreiben dringender Reformprozesse wird das Engagement der Mitgliedstaaten entscheidend sein.

VN Peacekeeping – zwischen Überforderung und Reform

Friedenseinsätze der Vereinten Nationen (VN) sind ein häufig genutztes und flexibles Instrument der internationalen Krisenintervention. Während die Grundprinzipien dieser Einsätze über die Jahre weitgehend gleich geblieben sind, wurden Einsatzformen immer wieder neuen Anforderungen angepasst. In der Flexibilität liegt eine der Stärken des Peacekeeping, aber auch seine Anfälligkeit für Überlastung. Das breite Spektrum heutiger Einsätze verdeutlicht die Tendenz der internationalen Gemeinschaft, VN Friedensmissionen gewissermaßen als Standardlösung für unterschiedlichste Krisensituationen zu wählen. Waren im Jahr 2000 erst ca. 20.000 Peacekeeper weltweit eingesetzt, sind es derzeit ca. 117.000 – bei acht neuen Missionen allein seit 2003. Den Friedenseinsätzen der VN wurde zwar in der Vergangenheit schon mehrfach der Kollaps prophezeit. Unbestreitbar ist aber, dass die gegenwärtigen Anforderungen an das VN System erheblich über die zur Verfügung gestellten Ressourcen

hinausgehen. Dies ist besorgniserregend, da eine Abnahme der Nachfrage nach diesem Instrument in näherer Zukunft kaum vorstellbar ist.

Zu einer neuen globalen Partnerschaft

„New Horizon“ argumentiert, dass eine neue „globale Partnerschaft“ zwischen dem VN Sekretariat, den Mitgliedstaaten und dem Sicherheitsrat nötig ist, um gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden. Für die Agenda dieser Partnerschaft werden drei zentrale Bereiche benannt.

Mehr Geschlossenheit – Einrichtung und Führung von VN Friedenseinsätzen

Schon die Entscheidung über einen neuen Einsatz stellt Weichen für dessen Erfolg. „New Horizon“ trifft hier zwei Feststellungen: Erstens können Friedenseinsätze, wie schon der Brahimi-Bericht vor zehn Jahren betonte, nur als Teil einer umfassenden politischen Strategie erfolgreich sein –

sie sind jedoch kein Ersatz für diese. Zweitens sind Friedenseinsätze eines von vielen möglichen Instrumenten zur Krisenbewältigung – aber nicht immer das beste.

Über die volle Dauer eines Einsatzes hinweg ist aktive politische Unterstützung durch Sicherheitsrat und Mitgliedstaaten, insbesondere regionale Akteure, ein kritischer Erfolgsfaktor. Voraussetzung hierfür ist *Einigkeit über Einsatzziele und Umsetzungsstrategien*. Die Grundlage einer effektiven Strategie bilden realistische Mandate des Sicherheitsrates, die in Einklang stehen mit den verfügbaren Ressourcen. Die Umsetzung dieser allgemein akzeptierten Erkenntnis ist mit der Zunahme von Mandatsaufgaben schwieriger geworden.

Konsensbildung zwischen Sekretariat, Sicherheitsrat und Mitgliedstaaten braucht Zeit. Schon der Brahimi-Bericht schlug daher ein zweistufiges Modell für die Mandatierung von Missionen vor, bestehend aus vorläufigen Konsultationen zum Mandat, gefolgt von verbindlichen Zusagen von Ressourcen. Auch „New Horizon“ befürwortet einen zeitlich gestuften Prozess unter ausdrücklicher Beteiligung der potenziellen Truppensteller. *Informelle missionsspezifische Koalitionen* können helfen, die politische und operative Unterstützung über die Dauer der Mission zu sichern.

Glaubwürdigkeit durch Leistung – konsequente Umsetzung der Mandate im Feld

Die *schnelle Entsendung einer Mission* nach ihrer Autorisierung ist entscheidend für deren Glaubwürdigkeit – gerade in den ersten Wochen sind sichtbare Erfolge gefragt. Da jeder Einsatz erneut aus freiwilligen Beiträgen zusammengestellt wird, ist eine schnelle Entsendung primär eine Frage des politischen Willens der Mitgliedstaaten. Das gegenwärtige Budget-, Beschaffungs- und Logistiksystem der VN stellt eine weitere Hürde dar – hier ist eine Reform der gegenwärtigen Prozesse notwendig.

Vor Ort müssen Einsätze schnell auf Veränderungen der Sicherheitslage reagieren können – z. B. durch Verstärkung der Truppen. Ohne eine strategische Reserve bleiben VN Einsätze anfällig für Störenfriede („spoiler“) – mit entsprechenden

Auswirkungen auf die Sicherheit des Personals und die Glaubwürdigkeit der VN.

Voraussetzung für effektive Mandatsumsetzung ist ein *gemeinsames Verständnis von Kernaufgaben* sowie den damit verbundenen Herausforderungen. Für drei zentrale Querschnittsaufgaben moderner Einsätze fordert „New Horizon“ mehr Klarheit darüber, was Peacekeeper realistisch leisten können:

- *Schutz von Zivilisten*: Die Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Bevölkerung in Hinblick auf umfassenden Schutz und der Realität einer begrenzten, häufig mangelhaft ausgerüsteten Anzahl von Blauhelmen kann die Glaubwürdigkeit eines Einsatzes gefährden. Um einen bestmöglichen Schutz zu gewährleisten sind neue Techniken zu erarbeiten, die militärische, polizeiliche und zivile Elemente der Mission mit einbeziehen. Hierzu gehören z. B. eine verbesserte Risikoanalyse, integrierte Einsatzpläne und mobile Einsatzteams.

- *Robuste Einsätze*: Das Konzept der „Robustheit“ steht für eine politische und operative Strategie, das Mandat und den Friedensprozeß gegen Bedrohungen zu verteidigen, wenn nötig unter Einsatz von Zwangsmaßnahmen. Obwohl seit Jahren Teil von Mandaten, besteht weiterhin erhebliche Unklarheit darüber, was „robust peacekeeping“ in der Praxis bedeutet. Die Umsetzung stellt hohe Anforderungen an Führungskräfte im Feld – denn hier fallen die Entscheidungen über den Einsatz von Gewalt. Notwendig sind ebenfalls festgelegte Mindeststandards zu Training, Ausrüstung und Logistik der personalstellenden Mitgliedstaaten.

- *Peacebuilding*: Elemente der Friedenskonsolidierung bilden heute einen festen Bestandteil von Peacekeeping Missionen. Bei der *Unterstützung nationaler politischer Prozesse* sowie der *Herstellung von Sicherheit* haben VN Friedenseinsätze komparative Vorteile. Im Bereich sozio-ökonomische Stabilisierung und nachhaltige Entwicklung ist man auf Partner und enge Koordination angewiesen. Prioritäten sind hier die Besoldung von Streitkräften und Polizei, der Aufbau elementarer Infrastruktur und sozialer Dienstleistungen sowie die Reduzierung von Arbeitslosigkeit vor allem unter Ex-Kombattanten.

Fit für die Zukunft – Ausbau der Kapazitäten des VN Peacekeeping Systems

Neue Wege in der Finanzierung, Rekrutierung, Vorbereitung, Ausrüstung und logistischen Unterstützung der militärischen, polizeilichen und zivilen Kapazitäten sind notwendig, um Friedenseinsätze zukunftsfähig zu machen. Ein Hauptproblem ist dabei, dass weder „Nachfrage“ nach Peacekeeping noch „Angebot“ an notwendigen Ressourcen für die Zukunft verlässlich vorhergesagt werden können – und dass beide von den VN kaum zu beeinflussen sind. Für das Angebot sind allein die Mitgliedstaaten verantwortlich, bestimmte Kapazitäten sind aber auch bis jetzt national nur sehr eingeschränkt verfügbar. Außerdem schöpfen hier alle Entsender von Friedenseinsätzen (VN, NATO, EU, AU etc.) aus denselben, eng begrenzten Quellen.

Grundsätzlich befürwortet „New Horizon“ einen Ansatz, der personalaufwändige Missionen ersetzt durch schlankere Einsätze, die sich auf gut ausgebildetes und modern ausgestattetes Personal stützen und sich stärker auf die Erbringung genau definierter Leistungen konzentrieren. Drei Initiativen sind dabei von zentraler Bedeutung:

- Rasche *Festlegung operativer Standards* zur Klärung zukünftiger personeller und materieller Anforderungen, insbesondere in den Bereichen Sicherheitssektorreform und Rechtsstaatlichkeit.
- *Reformen im Personalbereich*, insbesondere effektivere Rekrutierung von zivilen Mitarbeitern und Verlängerung der Einsatzzeiten von Polizei und Militärpersonal.
- Verbesserung von *Training und Ausrüstung* vor der Entsendung. Weltweit vorhandene Trainingsexpertise muss dazu besser vernetzt werden, etwa durch Kooperationsprogramme und den Aufbau und Ausbau regionaler Trainingszentren.

Empfehlungen an die deutsche Politik

Viele der in „New Horizon“ präsentierten Mängelanalysen und empfohlenen Gegenmaßnahmen sind weder neu noch inhaltlich kontrovers. Dennoch bietet „New Horizon“ sowohl einen hilfreichen Überblick über den Diskussionsstand als auch einen Grobentwurf für Handlungsoptionen, die das Instrument Peacekeeping auch in Zukunft

Engpässe VN Missionen 2009

Mobilität	<ul style="list-style-type: none"> • strategischer Lufttransport • Lasten- und Kampfhubschrauber • geländegängige Fahrzeuge 	Polizei-personal	<ul style="list-style-type: none"> • Trainer • Ermittler • Planungsexperten • geschlossene Polizeieinheiten (Gendarmerie)
„Enablers“	<ul style="list-style-type: none"> • Pioniere • Fernmeldeeinheiten • Transporteinheiten • Logistiker 	Zivil-personal	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherheitssektorreform • Rechtsstaatlichkeit • Strafvollzug
Informationsbeschaffung und -verarbeitung	<ul style="list-style-type: none"> • hochauflösende, nachtaugliche Aufklärungssysteme • moderne IT zu Datenmanagement und Analyse 	weibliches Personal	<ul style="list-style-type: none"> • in Militär und Polizei • auf der Führungsebene bei Zivilpersonal

Quelle: „New Horizon“, 2009

funktionsfähig halten können. Hierauf sollte die deutsche Politik reagieren.

Reformprozesse vorantreiben und Dialog intensivieren

Der im Oktober 2009 geschlossene Koalitionsvertrag bekennt sich ausdrücklich zu einer Stärkung der VN und erklärt die Absicht der Bundesregierung, sich für deren umfassende Reform einzusetzen. Daneben legt er fest, dass Deutschland sich für die Wahlperiode 2011/12 für einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat bewerben wird. Dieses offensichtliche Interesse an der zukünftigen Entwicklung der VN sollte sich auch in einer Unterstützung der konkreten Vorschläge von „New Horizon“ niederschlagen.

Kernforderung des Papiers ist die Entwicklung von schlankeren und agileren Einsatzformen, die eine schnelle Entsendung erlauben und Fähigkeiten zum robusten Handeln besitzen. Dies hat Auswirkungen auf finanzielle, personelle und materielle Ressourcen. Zu verschiedenen Bereichen wollen DPKO und DFS in den kommenden Monaten gemeinsam mit Mitgliedstaaten Richtlinien erarbeiten. Zur Diskussion stehen dabei unter anderem die *Anforderungen bei Training und Ausrüstung* und die Strategien zur raschen *Herstellung von öffentlicher Sicherheit* in der Frühphase eines Einsatzes. An diesem Prozess sollte sich Deutschland aktiv beteiligen. Die von „New Horizon“ vorgeschlagene verstärkte Nutzung von informellen Koalitionen – angebunden an den Sicherheitsrat – stellt für Deutschland eine interessante Möglichkeit der Einflussnahme dar.

Personelle, materielle und finanzielle Unterstützung von Einsätzen verstärken

VN Peacekeeping stellt nach wie vor ein konkurrenzlos preiswertes Instrument zur nachhaltigen Stabilisierung von Postkonfliktgesellschaften dar. Deshalb sollten – trotz Finanzkrise und Ressourcenknappheit – die Ergebnisse der zahlreichen Analysen und Dialoge auch zügig in die Praxis umgesetzt werden. Hier sind die Mitgliedstaaten in der Pflicht, ihren Worten Taten folgen zu lassen.

Durch die verstärkte Entsendung von *Polizei-personal und Rechtsexperten* könnten etwa die rasche Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und der langfristige Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen unterstützt werden. Deutschland kann hier nicht nur auf erhebliche Erfahrungen zurückblicken, auch der Koalitionsvertrag befürwortet explizit ein stärkeres Engagement in diesem Bereich. Zusätzlich sollte geprüft werden, ob Deutschland in Zukunft Justizvollzugspersonal für Friedenseinsätze der VN sekundieren kann.

Zur Finanzierung sicherheitswirksamer Maßnahmen könnten auch die *ODA-Kriterien* (Official Development Assistance) dahingehend verändert werden, dass sie künftig die Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors, z. B. der Polizei, erlauben. Daneben sollte bei Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Ländern mit Friedenseinsätzen mehr denn je darauf geachtet werden, dass sie so weit wie möglich mit den Aktivitäten der Mission koordiniert werden und explizit stabilitätsfördernd wirken.

Im militärischen Bereich ist laut „New Horizon“ eine Verlängerung des *Einsatzzeitraums von Truppenkontingenten* und eine *Reduzierung der nationalen Vorbehalte* („Caveats“) notwendig. Ebenso werden verbindliche Zusagen einzelner Mitgliedstaaten zu taktischer und strategischer Luftbeweglichkeit sowie zur Bildung einer *strategischen Reserve* für bedrohte Missionen benötigt. Ein Mittel wären Vereinbarungen mit Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Operationen nationaler Einheiten mit VN Blauhelmen. Im Bereich der Finanzierung darf eine Wiederaufnahme der Verhandlungen über eine VN Stand-by Force und

die Aufstockung der Pflichtbeiträge („Assessed Contributions“) für die VN Friedensmissionen kein Tabuthema bleiben.

Trotz seines großen Engagements in Zentralasien und auf dem Balkan sollte Deutschland eine Debatte über eine stärkere Beteiligung an den personal- und kostenintensiven VN Missionen in Afrika führen. Dies gilt ebenso für andere europäische Staaten und insbesondere für die fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates. Als indirekter Beitrag sind Investitionen in auf VN Standards abgestimmtes Training und Ausrüstung für Truppensteller aus dem Globalen Süden möglich. Letztendlich wird sich jedoch auch die Frage nach der direkten Beteiligung von Einheiten der Bundeswehr an derartigen Missionen stellen. Nur zwei westliche Staaten – Italien und Frankreich – sind unter den Top 20 der VN Truppensteller, weit hinter Pakistan, Bangladesch und Indien. Deutschland steht auf dieser Rangliste hinter Togo und Österreich.

Top 10 Truppensteller

Rang	Land	Anzahl
1	Pakistan	10.605
2	Bangladesch	10.282
3	Indien	8.759
4	Nigeria	5.905
5	Nepal	4.348
6	Ägypten	4.140
7	Ruanda	3.683
8	Jordanien	3.669
9	Ghana	3.398
10	Italien	2.666
37	Deutschland	439

Quelle: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2009/oct09_2.pdf, Oktober 2009

„New Horizon“ sollte als willkommener Impuls betrachtet werden, sowohl für die chronischen als auch die akuten Probleme des Peacekeeping gemeinschaftlich nachhaltige Lösungen zu finden. Der eigentliche Wert von „New Horizon“ wird nur deutlich werden, wenn Mitgliedstaaten, Sekretariat und Sicherheitsrat entschlossen den notwendigen Dialog vorantreiben und zügig Maßnahmen folgen lassen. Die Entscheidung, ob „New Horizon“ lediglich ein weiteres Papier oder ein Meilenstein im Reformprozess ist, hängt also wesentlich vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab.