

UN-Friedenseinsätze: ein Plädoyer für strategische Investitionen

Richard Gowan

UN-Friedenseinsätze kosten etwa € 5,7 Milliarden im Jahr. Bisher mussten sie während der aktuellen Finanzkrise keine dramatischen Kürzungen hinnehmen. Dennoch bleiben auch die UN von wirtschaftlichen Problemen nicht unberührt: Wichtige Beitragszahler, die Mitglieder der EU eingeschlossen, suchen nach Einsparmöglichkeiten. Diese Sparzwänge könnten sich als schädlich erweisen, da sich die UN bereits auf mögliche Krisen im Sudan und im Nahen Osten vorbereiten. Haushaltsstreitigkeiten könnten auch die Beziehungen zu großen Truppenstellern, wie etwa Brasilien und Indien, beschädigen. Daher sollten die Regierungen der EU antizyklische, strategische Investitionen in UN-Friedenseinsätze tätigen, um (i) das Vertrauen in umfangreiche militärische Einsätze in Afrika aufrechtzuerhalten und um (ii) weiteren Rückhalt für schlanke politische Missionen, wie in Afghanistan und im Nahen Osten, zu gewinnen.

Die Friedenstruppen der UN sind täglich Gefahren ausgesetzt: Blauhelme wurden von Banditen im Sudan, von Aufständischen im Kosovo und von Terroristen im Libanon angegriffen. Über 100 Mitarbeiter der UN-Mission auf Haiti starben während des Erdbebens Anfang des Jahres. Dennoch trug MINUSTAH zur Ordnung in Port-au-Prince bei. Nunmehr stehen die UN-Missionen vor einer ganz anderen Herausforderung: erhebliche Budgetzwänge in Folge der Wirtschaftskrise.

UN-Einsätze sind teuer, beschäftigen sie doch mittlerweile weltweit über 120.000 Personen. Das Budget für Friedenseinsätze beläuft sich zwischen Juli 2010 und Juni 2011 auf \$ 7,2 Mrd. (€ 5,7 Mrd.)*.

Die UN betreiben auch verschiedene nicht-militärische politische Missionen, wie z. B. die Unterstützungsmissionen in Irak und Afghanistan, wo sie als Vermittler agieren und *Peacebuilding*-Programme koordinieren. Diese kosten € 0,5 Mrd. pro Jahr. Vor allem durch den Abzug der US-amerika-

nischen Truppen sind steigende Kosten für den Schutz der UN-Mitarbeiter im Irak zu erwarten.

Im Vergleich zu den westlichen Verteidigungs- und Entwicklungsbudgets sind dies kleine Beträge. So wird sich der deutsche Beitrag für UN-Friedenseinsätze für die nächsten zwölf Monate auf ca. € 480 Mio. belaufen. Das sind weniger als 10% der Summe, die man in den nächsten vier Jahren im deutschen Verteidigungshaushalt *ein-zusparen* beabsichtigt.

Dennoch sehen sich große Beitragszahler, insbesondere die europäischen Regierungen, Sparzwängen innerhalb ihrer UN-Budgets ausgesetzt. Im Juli 2010 warnte der französische UN-Botschafter den Sicherheitsrat, dass „vor dem Hintergrund der Sparmaßnahmen die Kosten für Friedenseinsätze immer schwieriger zu bewältigen sind“.

Kaum jemand wird große Einsparungen bei Friedenseinsätzen in humanitären Krisengebieten, wie beispielsweise Darfur, einfordern.

* Die verwendeten Umrechnungen basieren auf Wechselkursen von Mitte Juli 2010.

Strategische Investitionen in UN-Missionen, wie z. B. aktuelle Vorschläge zur Verstärkung der Kapazitäten am Hauptsitz der Organisation, könnten aber von Kürzungen betroffen sein.

Dabei gibt es gewichtige Argumente für „anti-zyklische“ Ausgaben für UN-Einsätze – insbesondere da die NATO und die EU ihr militärisches Engagement sehr bald einschränken könnten. So ist es (i) notwendig, das Gewaltisiko im Nahen Osten einzudämmen, (ii) gilt es weitere humanitäre Krisen in Afrika zu verhindern und (iii) die Beziehungen zu wichtigen Truppenstellernationen, wie etwa Brasilien und Indien, zu verbessern.

€ 6 Milliarden – ein gutes Geschäft?

Die Wahrscheinlichkeit neuer gewalttätiger Auseinandersetzungen in Post-Konfliktgesellschaften wird durch die Präsenz von Friedenstruppen um 75% reduziert, wie aktuelle Studien belegen. Dabei sind die UN nicht die einzige Option, wohl aber eine kosteneffektive. Die Entsendung eines Soldaten kostet die NATO fünfmal mehr als die UN. Die RAND Corporation behauptet sogar, dass UN-geführte Einsätze des *state building* größeren Erfolg zeitigen als US-amerikanische Interventionen.

Andere, kostengünstige Optionen haben sich als wenig erfolgreich erwiesen. Die Afrikanische Union (AU) hat kleinere Einsätze in Burundi und auf den Komoren durchgeführt, hatte aber bei größeren, schwierigeren Missionen – wie etwa in Darfur oder Somalia – Probleme und war daher auf Unterstützung der UN angewiesen.

Allerdings haben die UN kürzlich ebenso Rückschläge bei einigen gewichtigen Missionen erlitten: Der Friedenseinsatz im Kongo mit über 20.000 Mitarbeitern dauert nunmehr länger als zehn Jahre an, ohne jedoch in weiten Teilen des Landes für Stabilität sorgen zu können. Die Mission in Darfur, die zwar erfolgreicher ist als der ursprüngliche Einsatz der AU-Truppen, kann nur schwerlich die Gewalt eindämmen.

Die Schwächen dieser Missionen sind bekannt. UN-Beamte fordern daher speziellere Ausrüstung – wie Hubschrauber – und Einheiten auf NATO-Niveau. Das UN-Sekretariat strebt nach einer *Global Field Support Strategy*, um die die Einsätze

tragenden Logistik- und Verwaltungsstrukturen zu verbessern.

Die UN haben sich als erstaunlich anpassungsfähig bei der Ausarbeitung „schlanker“ politischer Missionen mit kleinerer Personalstärke erwiesen. So überwachten sie mit 186 – statt geplanten 2500 – militärischen Beobachtern erfolgreich das Ende des nepalesischen Bürgerkriegs und die Wahlen 2007-8 und errichteten zur Zeit zahlreiche *Peacebuilding Offices* in Afrika.

Peacebuilding Offices der UN

Die Beendigung von militärischen Friedensmissionen ist für die UN besonders problematisch. Nach Abzug der Blauhelme besteht ein erhebliches Risiko eines erneuten Gewaltausbruchs, wie es etwa 2006 in Timor-Leste der Fall war. Zum besseren Management dieser Übergangssituationen wurden die so genannten Peacebuilding Offices ins Leben gerufen. Diese rein zivilen Präsenzen konzentrieren sich auf Mediation und die Koordination von Entwicklungsgeldern. Oft kosten sie nur einen Bruchteil dessen, was klassische Friedeneinsätze kosten würden. Der Executive Representative of the Secretary-General (ERSG), der das Peacebuilding Office in Sierra Leone leitet, schätzt, dass er nur 2 % dessen ausgibt, was der vorherige Friedenseinsatz gekostet hat.

Aus europäischer Perspektive sind die UN (i) ein wichtiger strategischer Partner in Afrika (wo sie trotz eigener Mängel der effizienteste Garant für Sicherheit sind) und (ii) ein wichtiger Verbündeter bei der Ausgestaltung einer langfristigen Zukunftsperspektive für den Nahen Osten. Ist diese Option aber noch finanzierbar?

Kassensturz

Vor der Finanzkrise galten UN-Einsätze als gutes „Geschäft“ – vor allem für die USA (die 27 % des Gesamtbetrages zahlen) und die Mitglieder der EU (mit insgesamt fast 40 %). Sogar nach Beginn der Krise zahlte die Obama-Regierung \$ 2 Mrd. an ausstehenden Beiträgen für Friedenseinsätze, einschließlich offener Posten aus Zeiten der Bush-Regierung. Doch mit andauernder wirtschaftlicher Flaute und infolge strikter Budgetkonsolidierungen in den westlichen Staaten, mehren sich die Bedenken hinsichtlich der Kosten der UN. Die EU-Mitglieder



befinden sich in einer besonders prekären Lage, da ihre UN-Haushaltsbeiträge in Dollar festgelegt werden. Noch vor einigen Jahren war dies von Vorteil: Steigende Kosten für Friedenseinsätze konnten durch die Aufwertung des Euros gegenüber dem Dollar ausgeglichen werden. Dieser Trend hat sich nun umgekehrt.

Im Jahr 2008 belief sich der deutsche Beitrag zum Haushalt für UN-Friedenseinsätze (> 8% des Gesamtbetrags) auf \$ 607 Mio. – € 390 Mio. zum Wechselkurs Mitte des Jahres 2008. Für 2010 wird der deutsche Beitrag auf ca. \$ 620 Mio. (€ 480 Mio.) geschätzt.

Die 10 größten Beitragszahler für Friedenseinsätze

| Mitgliedsstaaten | Anteil in % (2010) |
|--------------------------------|--------------------|
| Vereinigte Staaten von Amerika | 27,17 |
| Japan | 12,53 |
| Vereinigtes Königreich | 8,16 |
| Deutschland | 8,02 |
| Frankreich | 7,56 |
| Italien | 5,00 |
| China | 3,94 |
| Kanada | 3,21 |
| Spanien | 3,18 |
| Republik Korea | 2,26 |
| Gesamt | 81,03 |

Quelle: Generalversammlung der UN

Ferner verkompliziert sich die Lage für große Beitragszahler – wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland – durch die Tatsache, dass sie ihre Beiträge für Missionen aus dem Haushalt der Außenministerien bezahlen. Auch wenn die Summen im Vergleich zu den Verteidigungskosten gering erscheinen, sind dies große Haushaltsposten. Europäische Diplomaten beschwerten sich darüber, dass sie UN-Einsätze mitfinanzieren müssen, während an ihrem Personal und an Botschaften gespart wird.

Bisher hat kein EU-Mitglied drastische Kürzungen bei Friedenseinsätzen eingefordert – und der Sicherheitsrat hat rasch eine Erweiterung der UN-Mission in Haiti nach dem Erdbeben im Januar beschlossen. Aber europäische Diplomaten sind zurückhaltend bei der Zustimmung zu kleineren neuen Missionen und manche stellen gar Umfang und Kosten größerer Missionen – wie in Kongo, Libanon und Sudan – in Frage.

Sicherheits- und Wirtschaftsaspekte gegeneinander aufzuwiegen ist schwierig. Frankreich möchte kostenintensive Missionen verkleinern, stellt sich aber gegen Sparmaßnahmen für UN-Truppen in ehemaligen Kolonien wie Côte d'Ivoire und Libanon. Die USA wiederum verteidigen die Mission in Liberia.

Darüber hinaus gibt es tiefgreifende Spannungen zwischen den wichtigsten Beitragszahlern und den großen Truppenstellern, wie z. B. Indien und Brasilien. Da diese ihre Soldaten Gefahren aussetzen, fordern sie mehr Mitspracherecht bei Entscheidungen zu Friedenseinsätzen ein.

Die wichtigsten Beitragszahler, wie Deutschland und Japan, hingegen beanspruchen ebenfalls größere Einflussmöglichkeiten bei der Planung von Einsätzen, die sie entscheidend mitfinanzieren. Sie kritisieren, dass die wachsenden Volkswirtschaften Asiens nur einen geringen Anteil des Gesamtbudgets tragen. Während Deutschland 8% der Kosten trägt, zahlt China 4% und Indien nur 2%.

Während die europäischen Regierungen ihre Beziehungen zu diesen neuen Wirtschaftsmächten ausbauen möchten, verschlechtern die regelmäßigen Meinungsverschiedenheiten über die Finanzierung von Friedenseinsätzen die Beziehungen innerhalb der UN. Diese Kluft zwischen Beitragszahlern und Truppenstellern ist nicht neu. Nun besteht auch die Sorge, dass beide das Vertrauen in Friedenseinsätze verlieren und sich nicht mehr an ihnen beteiligen. Indien hat dies bereits angedroht.

Die Kostenfrage von politischen Missionen ist ebenso spannungsgeladen. Im Unterschied zu Friedenseinsätzen werden diese aus dem regulären UN-Budget finanziert. Es existieren keine Sonderfonds, um diese Kosten im UN-Sekretariat abzufedern, so dass von dort nur eine sehr begrenzte politische, wirtschaftliche und operative Lenkung erfolgt.

Die für politische Einsätze verantwortlichen UN-Beamten, fordern neue Finanzierungsmöglichkeiten, um diese relativ kostengünstigen Einsätze besser planen und unterstützen zu können. Diplomaten fürchten dadurch einen Kostenanstieg.

Zeit für strategische Investitionen

Seit Beginn der Finanzkrise suchen europäische Diplomaten nach Möglichkeiten, die Kosten zu senken, ohne dadurch die Einsätze zu gefährden. Die EU hat das Sekretariat der UN dazu aufgerufen, bei der Planung und der finanziellen Vorausschau realistischer vorzugehen.

Das UN-Sekretariat hat daraufhin einige Entscheidungen verzögert, um so die Kosten zu senken. Ferner entwickelte es Kriterien, um die Fortschritte der Missionen besser bewerten zu können. Die aktuellen Sparzwänge könnten sich langfristig als fruchtbar für die UN erweisen: Das Sekretariat ist nun genötigt, sich mit Schwächen in der Verwaltung, bei militärischen Kapazitäten und Notfallplanungen auseinanderzusetzen.

Doch vermutlich reicht dies nicht aus, um den finanziellen Sorgen mancher Mitgliedsstaaten zu begegnen. Einige Diplomaten setzen ihre Hoffnungen auf eine allmähliche Reduzierung der Gesamtkosten für Friedenseinsätze. Der UN-Sicherheitsrat hat dieses Jahr beschlossen, die Mission im Tschad abzuwickeln und es gibt Anzeichen für eine Truppenreduzierung im Kongo (in beiden Fällen haben die Gastländer den Anstoß für diese Maßnahmen gegeben).

UN-Beamte hoffen, dass diese Entwicklungen zur weiteren Konsolidierung beitragen werden und gleichzeitig sichergestellt ist, dass ausreichend Personal zur effektiven Mandatsausübung zur Verfügung steht. Allerdings könnten unvorhersehbare Entwicklungen diese Pläne jederzeit zunichtemachen – ursprünglich hatten die UN schon vor dem Erdbeben über einen Rückzug aus Haiti nachgedacht.

Drohen neue Krisen?

Weitere Schocks, die vorhersehbarer sein mögen als ein Erdbeben, zeichnen sich bereits jetzt ab. Die UN bereiten sich auf ein Referendum zur Unabhängigkeit des Südsudans für Anfang 2011 vor, wo bereits 9.000 Soldaten stationiert sind. Es ist sehr wahrscheinlich, dass es nach dem Referen-

dum neues Blutvergießen geben wird. Auch die Spannungen im Nahen Osten könnten zu einem neuen Krieg in der Region führen.

Angesichts des europäischen Interesses an UN-Missionen in den Regionen des Nahen Ostens, Südasiens sowie Afrikas gibt es gute Gründe für „antizyklische“ Ausgaben für diese Missionen:

- *Es sollte ein verbindliches Bekenntnis zur fortwährenden Finanzierung von Friedenseinsätzen erfolgen, um so das Vertrauen in die großen militärischen UN-Operationen zu erhöhen. Diese finanzielle Zusage sollte mindestens für die nächsten drei Jahre auf aktuellem Niveau erfolgen. Dies würde (i) ein klares politisches Zeichen setzen, dass das UN-Engagement in Afrika, Haiti und Libanon nicht von wirtschaftlichen Schwierigkeiten beeinträchtigt wird, und würde (ii) Spannungen mit Truppenstellungen, wie Indien, abbauen.*
- *Das UN-Sekretariat sollte mit zusätzlichen Mitteln zur besseren Planung und Aufsicht schlankerer politischer Missionen ausgestattet werden. Trotz der dadurch kurzfristig entstehenden Mehrkosten, könnte dies (i) langfristig zu größeren Einsparungen führen, da die Abhängigkeit von „schweren“ militärischen Optionen in Afrika reduziert wird. Dadurch könnten (ii) zusätzliche finanzielle Mittel frei werden, um die Missionen im Nahen Osten und Südasiens zu stärken, sobald sich die westlichen Truppen von dort zurückziehen.*

Diese Aspekte sind von grundsätzlicher Bedeutung, doch werden sie noch dringlicher angesichts deutlicher Anzeichen für ein reduziertes militärisches Engagement von NATO und EU in naher Zukunft. UN-Missionen mögen nicht einfach nur die preiswerteste praktikable Option zur Krisenprävention und -nachsorge sein sondern auch die einzige. Es wäre ein strategischer Fehler, sie unzureichend zu finanzieren.

Richard Gowan ist Associate Director am Center on International Cooperation an der New York University und Policy Fellow beim European Council on Foreign Relations.