

Die EU und das UN-*Peacekeeping*: Halbzeit bei Brüssels Aktionsplan

Tobias Pietz

In den Jahren 2012/13 etablierte die EU die ersten fünf Missionen unter der neuen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Wie die Mehrheit der bisherigen GSVP-Einsätze werden auch die neuen Missionen im Südsudan, der Sahelzone, Libyen und Somalia parallel zu UN-Friedenseinsätzen entsandt. Um in diesen Ländern effizient und nachhaltig zu einer Stabilisierung beizutragen, müssen EU und UN eng zusammenarbeiten. Doch zeichnen sich GSVP-Missionen der letzten Jahre eher durch mehr Eigenständigkeit und weniger durch Komplementarität zu UN-Einsätzen aus. Gleichzeitig verstärkt die zunehmende Anzahl europäischer Missionen einen übergeordneten Trend: den Mangel an westlichem uniformiertem Personal im UN-*Peacekeeping*. Bei der Diskussion der GSVP beim Europäischen Rat im Dezember gehört das Thema Friedenseinsätze auf die politische Agenda. Der seit Sommer 2012 vorliegende *Plan of Action to Enhance EU CSDP Support to UN Peacekeeping* sollte die Grundlage sein.

Die Abwesenheit der Europäer und die Asymmetrie des UN- *Peacekeeping*

Seit mehr als einem Jahrzehnt wird das UN-*Peacekeeping* von einer Asymmetrie geprägt, die vor allem darin besteht, dass jeweils unterschiedliche Gruppen von Staaten das *Peacekeeping* mandatierten, finanzieren und umsetzen. Die USA, Japan und die EU-Mitgliedstaaten stellen gemeinsam knapp 80 Prozent des UN-*Peacekeeping*-Budgets; die Inhalte der Mandate für Einsätze formuliert und verabschiedet der UN-Sicherheitsrat – weitgehend ohne Beteiligung der größten Kontingentsteller. Das Gros (über 70 Prozent) der militärischen und polizeilichen Einsatzkräfte stellen

afrikanische und zentral- bzw. südasiatische Länder. Ein Vergleich mit den Zahlen der 1990er Jahre zeigt den enormen Rückzug der westlichen Staaten aus dem uniformierten *Peacekeeping* der UN. Ende der 90er stellte die *Western European and Others Group* (WEOG) noch mehr als zwei Drittel aller Blauhelme und UN-Polizisten¹: Allein sieben WEOG-Staaten befanden sich zeitweise gleichzeitig unter den Top 10 der truppen- und polizeistellenden Staaten. Bis heute hat sich dieser Anteil auf weniger als acht Prozent reduziert. Dieses Ungleichgewicht kann langfristig die Akzeptanz der Einsätze mindern.

Auch der steigende Bedarf an spezifischen Fähigkeiten ist ein Argument für stärkeres europäisches

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.

Engagement im UN-*Peacekeeping*. Dabei geht es nicht nur um kritische „Enabler“ in den Bereichen Transport, Mobilität etc., sondern auch um spezifische Fachexpertise. Gegenwärtig können die Mitgliedstaaten den gewachsenen Bedarf der UN an uniformiertem Fachpersonal, der sich aus immer komplexeren Mandaten und Aufgaben ergibt, nicht hinreichend abdecken. Momentan bestehen Beiträge von uniformiertem Personal vor allem aus geschlossenen Polizeieinheiten/Hundertschaften (*Formed Police Units*) und Militärverbänden. Aktuell benötigte Spezialfähigkeiten können aus diesen Beiträgen nicht herausgelöst werden: Polizeibeamte aus geschlossenen Polizeieinheiten etwa können nicht individuell im Polizeidienst oder zur Schulung nationaler Partner eingesetzt werden. Die entsandten militärischen Verbände verfügen wiederum oft nicht über die Expertise, die beispielsweise für Ausbildungsaufgaben benötigt wird. Auch der Fokus der EU auf eigene Polizei- und Rechtsstaatsmissionen hat zur Verknappung des Fachpersonals für die UN in diesen Bereichen beigetragen.

Die Zurückhaltung der europäischen Staaten beim Bereitstellen von uniformiertem Personal für Blauhelmeinsätze gründet, erstens, in sehr emotionalen Erinnerungen an das Versagen der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten in Bosnien und Ruanda, als Blauhelmsoldaten vor Ort Genozide nicht verhindern konnten. Zweitens zweifeln noch heute viele Staaten an den Einsatzführungsstrukturen der UN. Militär- und Polizeiexperten halten jedoch die Strukturen des *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) und des *Department of Political Affairs* (DPA) mittlerweile für weitaus besser aufgestellt, seien diese doch in der Lage, 28 Missionen mit über 114.000 Mitarbeitern zu führen (EU im Vergleich aktuell 17 Missionen mit knapp 5.000 Mitarbeitern).

Integriert oder eigenständig: bisherige Erfahrungen im Feld

Bei vielen UN-Einsätzen gibt es Formen der Kooperation mit Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. War die Zusammenarbeit der EU mit der UN anfangs geprägt von Modellen einer eng abge-

stimmten Arbeitsteilung, so überwogen bald eigenständige GSVP-Missionen, die parallel zur UN agierten. Diese Missionen spiegelten die gewachsene Bedeutung der europäischen Außenpolitik wider sowie den Wunsch der Europäer nach größerer Autonomie.

Von Beginn an war die Kooperation von EU und UN bei Friedenseinsätzen vor allem *operation-driven* – also erst durch die Implementierung von Missionen vor Ort kam es zu Fortschritten auf politisch-strategischer Ebene zwischen den beiden Organisationen.

Den Anfang machte – noch vor der Etablierung der ESVP/GSVP – die Mission im Kosovo (UNMIK). Dort stellte die EU eine integrierte Säule „Wiederaufbau und Wirtschaftliche Entwicklung“ im Rahmen der UN-Mission. Die Zusammenarbeit unter UN-Führung garantierte zwar einerseits einen kohärenten Ansatz der internationalen Organisationen (auch die OSZE war integriert), andererseits wurden die Entscheidungen in New York gefällt, was bei der EU teils zu Verstimmungen führte.

Auch mit den ersten eigenständigen Missionen, der *European Police Mission* (EUPM) in Bosnien und *Operation Artemis* im Kongo, beide 2003, setzte die EU auf eine enge Koordination mit den Vereinten Nationen. In Bosnien übernahmen die Europäer im Januar 2003 in einer verzahnten fünfmonatigen Transition das Mandat der *International Police Task Force* (IPTF) der UN (u. a. wurde der letzte Leiter der IPTF im Anschluss Missionschef von EUPM). Im Sommer desselben Jahres erfolgte die Entsendung einer schnellen militärischen Eingreiftruppe in die Demokratische Republik Kongo mit knapp 1.800 Soldaten aus 12 Ländern zur Unterstützung der UN-Mission MONUC.

Auch wenn beide Kooperationen als Erfolg gewertet wurden, teilte man in weiteren Fällen zwar das gleiche Einsatzgebiet, aber ohne eng zusammenzuarbeiten. Beispiele für solche parallelen, aber weitgehend separaten Einsätze sind die Missionen in Afghanistan (EUPOL und UNAMA), Kongo (EUSEC/EUPOL und MONUSCO),



Somalia (EUNAVFOR und UNOPS) sowie Georgien (UNOMIG und EUMM).

Zwei Fälle setzten sich von dieser Entwicklung jedoch ab: Tschad und Kosovo. Im Kosovo übernahm EULEX nach anfänglichen Problemen Arbeitsbereiche von UNMIK, während EUFOR im Tschad die Entsendung einer militärischen Mission der UN (MINURCAT) vorbereitete und unterstützte. Die Zusammenarbeit mit den UN-Friedenseinsätzen vor Ort war die zentrale Begründung für die Entsendung beider Missionen.

Während der Vertragsverhandlungen von Lissabon und den folgenden großen Umstrukturierungen der europäischen Institutionen für die Außen- und Sicherheitspolitik gab es drei Jahre lang keine neuen GSVP-Einsätze. 2012 erfolgte die Entsendung gleich drei ziviler Missionen nach Niger, in den Südsudan und an das Horn von Afrika. Alle drei sind kleine bis mittelgroße Einsätze (50–200 Mitarbeiter) mit sehr spezifischen Aufgaben (Justizreform, Grenzpolizei u. a.). Anders als noch zu Beginn in Bosnien, der DR Kongo oder später im Kosovo und Tschad definierte dabei die EU den Bedarf für die „neuen“ GSVP-Missionen nicht mehr in Anlehnung an bestehende oder geplante UN-Friedenseinsätze, sondern eher ausgerichtet an europäischen Regionalinteressen und dem Wunsch nach stärkerer Sichtbarkeit der GSVP.

2013 wurden jedoch mit EUBAM in Libyen und EUTM in Mali erstmals wieder zwei Missionen mandatiert, deren Aufgabenspektrum sich auch durch die Arbeitsteilung mit den Einsätzen der UN vor Ort ergibt. Es ist aber noch zu früh für eine Bewertung der Zusammenarbeit. Bereits positiv zu beurteilen ist hingegen die allererste gemeinsame *assessment mission* von UN und EU zur Analyse des Sicherheitssektors in Mali.

Aktionspläne, Strukturen und symbolische Politik: Aspekte der Zusammenarbeit

Auf strategischer Ebene sind drei Dokumente zentral für die Zusammenarbeit zwischen EU und UN: die *Joint Declaration on UN-EU Cooperation in Crisis Management* von 2003, das *Joint Statement*

on UN-EU Cooperation in Crisis Management von 2007 sowie die im November 2011 vom Europäischen Rat verabschiedeten *Actions to Enhance EU CSDP Support to UN Peacekeeping*.

Die *Joint Declaration*, beschlossen unter der italienischen Ratspräsidentschaft, war stark beeinflusst von der seit 2002 geplanten Transition in Bosnien, das unter deutscher Ratspräsidentschaft 2007 ausgehandelte *Joint Statement* wiederum von der Kooperation im Tschad. Die Stoßrichtung war bei beiden Vereinbarungen eine engere Verzahnung von UN und EU im *Peacekeeping*. Allerdings wurde mit Ausnahme von formalen Kontakten und dem neu etablierten *EU-UN Steering Committee* kaum einer der hierzu vorgeschlagenen Mechanismen umgesetzt. Dazu führte der Lissabon-Prozess ab 2008/09 zu einer starken Binnenperspektive der EU, in dessen Folge auch das *Steering Committee* an Bedeutung verlor: anstatt zweimal im Jahr tagte es 2010 und 2011 überhaupt nicht.

Actions to Enhance EU CSDP Support to UN Peacekeeping (Europäischer Rat, November 2011)

Field A	Clearing House & Bundling Member States Contributions
Field B	EU Providing EU Component to UN Operation
Field C	EU Autonomous Civilian Deployment in Support of UN
Field D	EU Autonomous Military Deployment in Support of UN
Field E	Strengthen Assistance to AU & Other Regional Organizations
Field F	Cross-Cutting Areas

Dies änderte sich mit den im November 2011 verabschiedeten *Actions*, vor allem aber mit dem darauf aufbauenden, im Juni 2012 vorgelegten *Plan of Action to Enhance EU CSDP Support to UN Peacekeeping*, der klare Fristen (6–24 Monate) für die Implementierung der einzelnen *Actions* setzte. In diesem Plan betont die EU die Partnerschaft mit der UN als eine Hauptaufgabe der GSVP: „*Supporting effective multilateralism and contributing to UN efforts in peacekeeping have been, since the inception of CSDP, at the forefront of EU engagement in the field of crisis management*“.

Eingeteilt in sechs Bereiche (A-F, siehe Tabelle) werden im Aktionsplan verschiedene Modelle der UN-EU-Kooperation aufgezeigt und Schritte zur Klärung der notwendigen rechtlichen Grundlagen, Leistungen der beiden Partner sowie Zeithorizonte festgelegt. Damit schafft sich die EU eine Art *Toolbox*, auf die sie in Zukunft bei der Zusammenarbeit mit der UN zurückgreifen kann.

Vor allem zwei der darin aufgeführten Modelle stellen einen qualitativen Sprung dar, da sie erneut europäische Beiträge als integrierte Leistungen für die Vereinten Nationen vorsehen.

Unter dem so genannten *Clearing House Model* würde die EU als Plattform oder Vermittler von zivilen, polizeilichen und militärischen Beiträgen der Mitgliedstaaten fungieren. Diese würden der UN bilateral vom jeweiligen Land zur Verfügung gestellt. Laut dem zweiten Fortschrittsbericht zum Aktionsplan soll dieses Modell bereits Ende 2013 anwendbar sein.

Noch ambitionierter ist das zweite Modell: demnach könnte die EU einem Friedenseinsatz der UN eine GSVP-Komponente geschlossen zur Verfügung stellen und sie in dessen Führungsstrukturen integrieren (*Field B* – „modular approach“ genannt) – eine Art Rückkehr zum „Modell UNMIK“. Dieser Ansatz, der noch vor kurzem als utopisch und rechtlich nicht umsetzbar galt, soll laut Plan bis Ende 2014 zur Verfügung stehen.

Dass der Aktionsplan bisher nicht versandete, liegt auch an zusätzlichen Faktoren: die aktive Diplomatie des neuen Untergeneralsekretärs (USG) des DPKO und die irische Ratspräsidentschaft 2013. Die Iren – traditionell stark im UN-*Peacekeeping* engagiert – sorgten dafür, dass der *Plan of Action* auf die EU-Agenda gesetzt wurde, das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) zweimal innerhalb von sechs Monaten über den Fortschritt bei der Umsetzung gebrieft werden musste, und erstmals in der Geschichte der Treffen der europäischen Verteidigungsminister der USG mit am Tisch saß. Dies war ein starkes politisches Symbol. Ein dritter Fortschrittsbericht soll bereits Ende November 2013 abgeliefert werden.

Eine Chance für den Aktionsplan: Europäischer Rat zur GSVP

Ob die Umsetzung des Aktionsplans weiterhin so zügig abläuft, ist offen. Bei der litauischen und griechischen Ratspräsidentschaft ist dies bisher nicht als Schwerpunkt erkennbar. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die hohe Repräsentantin sind momentan vor allem mit dem *Review* des EAD und der Vorbereitung des Europäischen Rats im Dezember 2013 beschäftigt. Statt bei diesem Treffen auch die strategische Frage anzugehen, ob und wie die europäischen Länder in Zukunft das UN-*Peacekeeping* unterstützen wollen (insbesondere nach Abzug großer Kontingente aus Afghanistan nach 2014), geht es in den vorbereitenden Dokumenten bisher primär um operative Themen – mit einem Schwerpunkt auf Rüstungspolitik. Das UN-*Peacekeeping* taucht gar nicht erst auf.

Wenn Europa es versäumt, den *EU Plan of Action* in die Tat umzusetzen, dann läuft es Gefahr, eine bedeutende Chance zu verpassen, nämlich das *Peacekeeping* der Vereinten Nationen aufzuwerten und dessen bestehende Asymmetrie zu durchbrechen. Die komplexen Probleme in fragilen Staaten brauchen komplementäres Handeln von UN und EU, oder aber mindestens eine gut abgestimmte Arbeitsteilung. Ein klares Bekenntnis der EU – auch in Form von zusätzlichen Polizei- und Militärkontingenten der Mitgliedstaaten – stärkt die UN als zentralen Akteur im weltweiten Krisenmanagement und letztendlich auch die EU selbst.

Das Thema Friedenseinsätze gehört auf die Tagesordnung des Europäischen Rats im Dezember. Darüber hinaus wäre die italienische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2014 ein hervorragender Zeitpunkt, um den Aktionsplan symbolisch abzuschließen, indem man eine erste GSVP-Komponente bedarfsgerecht aufstellt und in eine bestehende oder neue UN-Mission integriert.

Tobias Pietz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich *Analyse des ZIF*.