



Policy Paper 1/2012

herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

Keine Partner zweiter Klasse: Die Truppenstellerstaaten der Vereinten Nationen verdienen Deutschlands Unterstützung

Christian Stock / Johannes Varwick

Unter den Blauhelmen der Vereinten Nationen (United Nations, UN) findet man nur wenige westliche Gesichter. Stattdessen herrscht in mehrfacher Hinsicht eine Arbeitsteilung in der Friedenssicherung – global, funktional und auch innerhalb der UN selbst. Es sind überwiegend Staaten des globalen Südens, die als Truppen stellende Staaten (*troop contributing countries* oder kurz *TCC**) das Personal für die Friedensmissionen der UN liefern. Dies wird in der internationalen Sicherheitspolitik zu Unrecht als Selbstverständlichkeit betrachtet, denn sowohl die Architektur der internationalen Friedenssicherung als auch die UN-interne Arbeitsteilung liefern negative Anreize für die TCC, ihr Engagement im derzeitigen Umfang aufrecht zu halten. Zur Untermauerung dieser These wird die Arbeitsteilung in der Friedenssicherung näher untersucht und die Anreizstruktur der TCC innerhalb der UN analysiert. Daraus werden Schlussfolgerungen gezogen, die sich auf Reformmöglichkeiten des Status Quo beziehen. Darauf aufbauend wird ein neuer Rahmen für Friedensoperationen als Möglichkeit zur Lösung einiger der vorher diskutierten Probleme skizziert. Abschließend werden Handlungsempfehlungen für die deutsche Außen- und UN-Politik formuliert.

Die globale Arbeitsteilung in der Friedenssicherung

Friedensmissionen lassen sich zunächst in UN-geführte Missionen (im Folgenden *UN-Missionen*) und Missionen, die von anderen Organisationen oder Koalitionen durchgeführt werden (im Fol-

genden *Nicht-UN-Missionen*), unterscheiden. Missionen der ersten Kategorie werden grundsätzlich über den Peacekeeping-Haushalt der UN und damit von allen Mitgliedstaaten nach einem ausgehandelten Schlüssel getragen; außerdem werden sie vom dafür in New York zuständigen Department of Peacekeeping Operations (DPKO) geführt. Hierunter fallen derzeit 17 Missionen (Sommer 2012). Zusätzlich existieren derzeit 15 militärische Nicht-UN-Missionen sowie 12 weitere polizeiliche oder zivile Missionen, letztere bis auf eine Ausnahme von der EU oder der OSZE durchgeführt. Über diese *globale Arbeitsteilung* hinaus besteht eine *de facto-Aufgabenteilung* innerhalb der UN zwischen (1) den Staaten, die die Entscheidungen über Einsätze im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN-SC) fällen, (2) derer, die sie finanzieren und (3) jenen, die das Personal stellen.

Eine Untersuchung des Zeitraums 2001-2008 ergab, dass die TCC und die Truppensteller für Nicht-UN-Missionen zwei weitgehend getrennte Staaten-Gruppen bilden. Westliche Staaten schicken ihre Truppen überwiegend in NATO-Missionen, der *globale Süden* stellt das Personal für UN-Missionen. Es hat sich also eine Art „Zweiklassen-System“ der internationalen Friedenssicherung entwickelt. Aus diesem langfristig kaum tragfähigen System resultieren zwei Konsequenzen: erstens wird dem fiktiven globalen Pool an Peacekeepern für UN-Missionen eine beachtliche Menge an Personal entzogen (vgl. Abb. 1). Zweitens bedeutet die Auf-

* Im Folgenden sind mit „TCC“ immer die Truppensteller der UN gemeint, wenn es nicht explizit anders angegeben wird.

In der Reihe
Policy Paper
nehmen Autoren
der DGVN Stellung
zu aktuellen Diskus-
sionen im Bereich der
Vereinten Nationen,
der internationalen
Zusammenarbeit
sowie zu Fragen der
deutschen UN-Politik.

Der Vorteil dieser globalen Arbeitsteilung besteht für die TCC darin, dass sie eine potenziell prestigeträchtige Funktion innerhalb der Friedenssicherung wahrnehmen können, die ihnen sonst verwehrt bliebe.

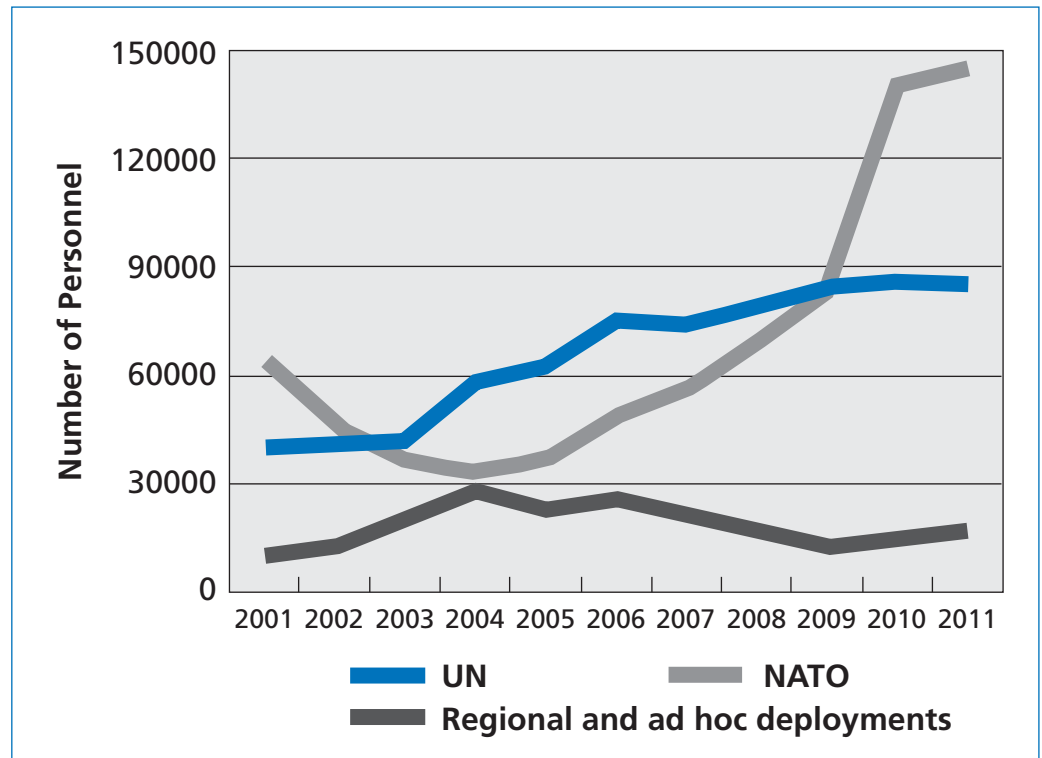


Abb. 1: Militärisches Personal in Friedensmissionen 2001-2011, Quelle: Center on International Cooperation (2012): Annual Review of Global Peace Operations. Briefing Paper. S.1.

teilung in westliche und nichtwestliche Staaten, dass die UN keinen oder nur geringen Zugriff auf die hochentwickelten Fähigkeiten moderner westlicher Armeen besitzen.

Die unterschiedlichen Fähigkeitsprofile von UN- und Nicht-UN-Missionen legen zudem eine funktionale Aufgabenteilung nahe. Aus dieser Perspektive sind UN-Missionen für das Einsatzprofil ‚integrierte Operation‘ (in der die Betonung auf der zivilen Komponente und einem entsprechenden Ansatz liegt) und Nicht-UN-Missionen für ‚enforcement‘-Aufgaben unter glaubhafter Androhung (und ggf. Anwendung) von militärischem Zwang am besten geeignet.

Häufig wird zudem betont, dass Nicht-UN-Missionen – die in aller Regel ebenfalls UN-mandatiert sind – den UN Handlungsspielräume jenseits der Möglichkeiten ihres eigenen Budgets eröffnen. Dies trifft vor allem dann zu, wenn man unterstellt, dass Staaten ihr Geld zumindest im sicherheitspolitischen Bereich lieber direkt als über den Umweg des UN-Budgets ausgeben.

UN-Friedenssicherung: mehrfach zweitrangig

Der Vorteil dieser globalen Arbeitsteilung besteht für die TCC darin, dass sie eine potenziell prestigeträchtige Funktion innerhalb der Friedenssicherung wahrnehmen können, die ihnen sonst ver-

wehrt bliebe. Zugleich bringt diese Form der Unterstützung der UN, die ‚näher an der Charta‘ ist, die TCC in eine starke Position, Kritik an der globalen Arbeitsteilung üben zu können. *Erstens* sind UN-Peacekeeper – schon optisch die ‚Garde der UN‘ – im Einsatz strukturell schlechter geschützt als ihre Kameraden in Nicht-UN-Missionen, insbesondere jene der NATO. Dies liegt vor allem an der ungleichen Verfügbarkeit von Evakuierungs- und ‚over-the-horizon‘-Eingreifkräften sowie der Ausstattung mit (kostenintensiver) medizinischer Ausrüstung. *Zweitens* wird das Kalkül der Nicht-TCC, das deutlicher an machtpolitischen und ökonomischen Interessen orientiert ist, häufig kritisiert. Dennoch finden es einige TCC mittlerweile durchaus attraktiv und überlegen, ihr eigenes Engagement entsprechend zu ändern. Dieser Gesinnungswandel im Verständnis von Engagement – insbesondere dann, wenn er von der Mehrheit offen vertreten wird – ist schwer mit dem Anspruch der UN-Charta in Einklang zu bringen. *Drittens* schließlich ist es bekannt, dass UN-Missionen in der Regel kosteneffizienter sind als Nicht-UN-Missionen. Der Sparzwang, der von westlichen Diplomaten bei jeder Gelegenheit als Grund für die Zurückhaltung der Beitragszahler genannt wird, müsste daher haushälterisch-rational eher zu einer Umschichtung zugunsten von UN-Missionen führen. Da dies nicht der Fall ist, liegt es aus Sicht der TCC nahe, dem Westen nationale Eigeninteressen und nicht die Absicht einer effektiveren Verwen-

derung der eigenen Truppen zu unterstellen. Das Zweiklassen-System bezieht sich somit nicht nur auf die Ausführung, sondern auch auf die Bedeutung der Konflikte, in die Missionen entsandt werden. Die UN werden oftmals dort aktiv, wo kein westlicher Staat eingreifen möchte. UN-Missionen haben damit aus westlicher Perspektive automatisch eine geringere Priorität, weil sie in – für ihre Interessen relativ – ‚unwichtige‘ Konflikte entsandt werden.

- Die Kernaufgabe der Friedenssicherung ist global, funktional und innerhalb der Vereinten Nationen deutlich zwischen relativ klar abgegrenzten Staatengruppen arbeitsteilig organisiert.
- Blauhelme in UN-Missionen sind schlechter vor den Risiken ihres Einsatzes geschützt und werden vor allem in die Einsätze geschickt, denen in der westlichen Öffentlichkeit relativ wenig Aufmerksamkeit zuteil wird.
- Die Tatsache, dass sowohl in den westlichen Staaten als auch im globalen Süden das Bewusstsein vorherrscht, dass Nicht-UN-Missionen eher den nationalen Interessen dienen als die Beteiligung in UN-Missionen, schwächt die Tragfähigkeit dieses Zweiklassen-Systems deutlich.

Die UN-interne Arbeitsteilung

Die Unterscheidung in westliche Staaten und Staaten des globalen Südens verweist bereits darauf, dass letzteren innerhalb der UN als Truppensteller eine wichtige Bedeutung zukommt. Sie stellen kontinuierlich die Mehrheit des militärischen Personals. Mitte der 1990er waren unter den Top-10 hingegen noch mehrere europäische Staaten, so Frankreich, Großbritannien, Polen, die Niederlande und Norwegen. Der erste westliche Staat ist heute Italien auf Rang 14.

Ein besonderes Merkmal der TCC innerhalb der UN-internen Arbeitsteilung ist die Freiwilligkeit, denn trotz des allgemeinen Aufrufs zur Truppenstellung nach Art. 43 der UN-Charta besteht keine Möglichkeit der Zwangsverpflichtung. Die Finanzierung von UN-Missionen hingegen erfolgt über Pflichtbeiträge, die sich grob am Verteilerschlüssel des regulären Budgets orientieren.

Ein vergleichender Blick auf Abb. 2 und Abb. 3 macht deutlich, dass es keine Übereinstimmung zwischen den Staatengruppen gibt. Ergänzend belegt Abb. 4, dass der personelle Anteil der Beitragszah-

Rang	Land	Punkte
1	Pakistan	284
2	Bangladesch	277
3	Indien	226
4	Nigeria	178
5	Ghana	146
6	Jordanien	131
7	Nepal	127
8	Uruguay	67
9	Kenia	44
10	Äthiopien	42

Abb. 2: Die zehn quantitativ bedeutendsten Truppensteller 2001-2010. Es wurden pro Jahr drei Stichproben gezogen, insgesamt also 30. Der Staat, der im betreffenden Monat die meisten Truppen stellte, erhielt dafür 10 Punkte, der zweite 9 usw. Im Untersuchungszeitraum konnten also maximal 300 Punkte erreicht werden. Die Punktezahl ist also ein Produkt aus Regelmäßigkeit und Anteil der gestellten Truppen. **Quelle:** eigene Berechnung auf Grundlage von DPKO-Daten als Teil eines umfangreicheren Forschungsprojektes zu den TCC.

Rang	Land	Punkte
1	USA	150
2	Japan	135
3	Deutschland	118
4	Vereinigtes Königreich	98
5	Frankreich	96
6	Italien	78
7	Kanada	55
8	Spanien	40
9	China	24
10	Russland	9

Abb. 3: Die zehn Mitgliedstaaten mit dem größten Anteil am UN-Peacekeeping-Budget 1999-2011. Der Staat, der im betreffenden Jahr den höchsten Anteil zahlte, erhielt dafür 10 Punkte, der zweite 9 usw. Im Untersuchungszeitraum konnten also maximal 140 Punkte erreicht werden. **Quelle:** eigene Berechnung auf Grundlage von Philip Cunliffe: The Politics of Global Governance in UN Peacekeeping, in: International Peacekeeping 3 (2009), S., 323–336; Daten des Center on International Cooperation; Daten des UN-Sekretariats.

ler nach 2000 immer geringer wurde, bis sie dann im Jahr 2007 durch die Mandatierung von UNMIL II wieder etwas stieg. Das bedeutet, dass der westliche Anteil am Militärpersonal während der letzten großen Expansion („surge“) der UN-Friedenssicherung gesunken ist. Bezieht man schließlich die nicht-ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (UN-SC) in die Betrachtung ein, zeigt sich, dass auch hier keine Korrelation zur Truppenstellung existiert. Ausnahmen waren im Zeitraum von 1996 bis 2009 Kenia, Ghana, Bangladesch und Südafrika. Ob die gegenwärtige (2012) UN-SC-Mitgliedschaft von Pakistan und Indien eine Trendwende einleiten wird, bleibt abzuwarten. Zugleich sind die meisten der Top-Beitragszahler permanent oder häufig im UN-SC vertreten.

Ein besonderes Merkmal der TCC innerhalb der UN-internen Arbeitsteilung ist die Freiwilligkeit, denn trotz des allgemeinen Aufrufs zur Truppenstellung nach Art. 43 der UN-Charta besteht keine Möglichkeit der Zwangsverpflichtung.

Gerade angesichts der realpolitischen Vorteile, die sich manche Staaten durch ihre Aktivitäten in Nicht-UN-Missionen sichern, bedarf es konkreter und sichtbarer Anerkennung für die TCC, damit das ideelle Prestige einen greifbaren Gegenwert erhält.

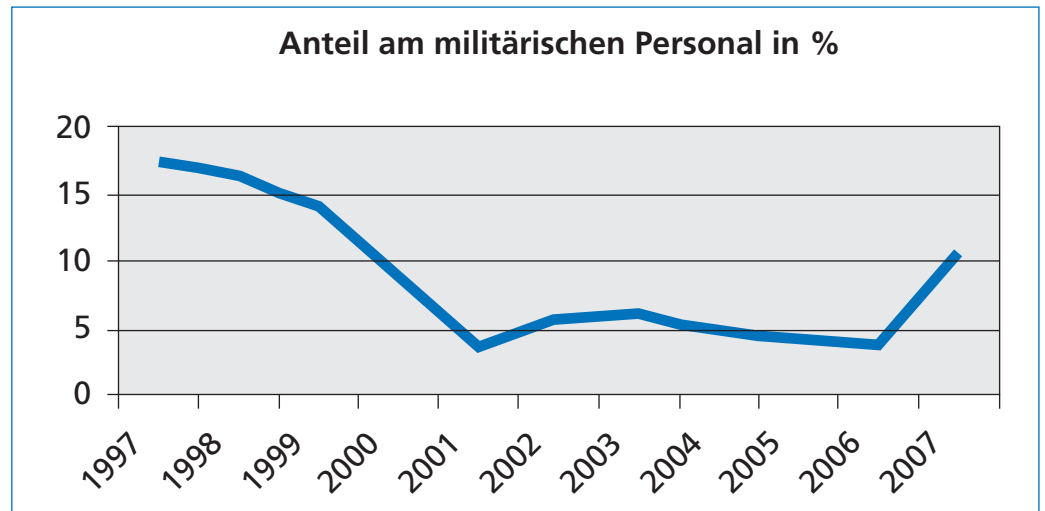


Abb. 4: Anteil der jeweiligen Top-10-Beitragszahler an der Gesamtzahl des militärischen Personals in UN-Missionen im jeweiligen Jahr. Quelle: eigene Darstellung nach Cunliffe (2009: 330).

- Innerhalb der UN übernimmt der globale Süden die Truppenstellung, der Westen finanziert die Einsätze. Im UN-SC sind große Truppenstellerstaaten kaum, Beitragszahler hingegen überproportional vertreten.
- Das militärische Engagement der Top-Beitragszahler im Rahmen der UN ist zeitgleich mit der Ausweitung der UN-Friedenssicherung gesunken.

Motive für das Engagement der TCC des globalen Südens

Aufgrund der strukturellen Isolation der TCC im Gefüge der Stakeholder in der UN-Friedenssicherung – TCC, Beitragszahler, UN-SC und UN-Sekretariat – stellt sich die Frage, welche Faktoren die Motivation der TCC ausmachen und wie tragfähig diese sind. Grundsätzlich lassen sich hier das Streben nach ideellem Prestige, das Streben nach einer konkreten Erweiterung des Einflusses und direkte Vorteile auf Ebene der Nationalstaaten unterscheiden.

Prestige

Westliche Staaten sind in der Regel darum bemüht, ihr sicherheitspolitisches Handeln durch Rückbezug auf die UN-Charta und Resolutionen des UN-SC zu legitimieren. Viele der südlichen TCC hingegen stellen die Werte der UN als Ziel und ihr eigenes Handeln als dazu notwendigen Beitrag dar. Hinzu kommt bisweilen die Selbstinszenierung als ‚friedliebende Nation‘ oder auch als ‚Friedensbringer‘, insbesondere dann, wenn sich die Regierung Kritik an ihrer Friedfertigkeit ausgesetzt sieht. Zumindest bei einigen TCC ist fraglich, ob sie nicht

auch von menschenrechtlichen Defiziten im eigenen Land ablenken wollen. In jedem Fall ist der Zuwachs an internationaler Bedeutung ein Pfand, mit dem sich national und regional wuchern lässt. Die langfristige Tragfähigkeit des internationalen Prestiges als Motivation der TCCs ist jedoch fragwürdig, so lange es deklaratorisch bleibt. Gerade angesichts der angesprochenen realpolitischen Vorteile, die sich Staaten durch ihre Aktivitäten in Nicht-UN-Missionen sichern, bedarf es auch konkreter und sichtbarer Anerkennung innerhalb der UN, damit das ideelle Prestige einen greifbaren Gegenwert erhält.

Einfluss innerhalb der UN

Eine zentrale Forderung der TCC lautet daher, dass diese Staaten regelmäßiger – oder sogar permanent – im UN-SC vertreten sein müssten oder zumindest besser in die konzeptionelle Entwicklung der UN-Friedenssicherung und in den Prozess der Mandatsformulierung eingebunden werden sollten. Dies ist auch zentral im Leitthema der gegenwärtigen Reformbemühungen aus dem UN-Sekretariat (‚New-Horizon-Prozess‘), der ‚partnership in peacekeeping‘. Konkret geht es sowohl um Informationsrechte als auch um aktive Mitgestaltung. Die bisherige Praxis nichtöffentlicher Sitzungen zum Informationsaustausch mit dem UN-SC und die Einrichtung der Plenararbeitsgruppe zur Friedenssicherung des UN-SC sind aus Sicht der TCC nach wie vor nicht ausreichend. Die jüngsten Reformschritte, nach denen das DPKO die TCC besser auf die Sitzungen mit dem UN-SC vorbereiten soll und der Sitzungstermin nun mindestens zwei Wochen vorab bekannt gemacht wird, sind eher inkrementaler Natur. Weitere Maßnahmen, z. B. die bereits im UN-SC diskutierte Einbeziehung des bisher eher

inaktiven Militärausschusses, sind notwendig, um die Erfahrungen der TCC besser nutzbar zu machen. Trotz struktureller Verbesserungen bedarf es jedoch auch des selbstbewussten Auftretens der TCC. Häufig entwickeln sich jedoch beispielsweise die ‚triangular consultations‘ zwischen UN-SC, DPKO und TCC, die als strategischer Dialog zur besseren Einbindung der TCC gedacht sind, zu einem Dialog zwischen UN-SC und Sekretariat. Zudem handeln viele TCC einzeln und ihren jeweiligen nationalen Interessen folgend, was ihre Durchsetzungsfähigkeit als Akteursgruppe reduziert.

Eine weitere Forderung der TCC, die an einem weniger prominenten Punkt ansetzt, ist ein größerer Anteil an der Mitarbeiterschaft im UN-Sekretariat. Die gegenwärtige Praxis, die Anzahl der Angehörigen der Mitgliedsstaaten im Sekretariat an der Höhe der jeweiligen finanziellen Beiträge zu orientieren, wird dementsprechend kritisiert. Der Eindruck der TCC, dass die UN-Friedenssicherung ‚kopflastig‘ sei, erhält dadurch zusätzliches Problempotenzial. Aufgrund der Tatsache, dass das DPKO auf der Arbeitsebene die engsten Kontakte zu den TCC unterhält – 2010-2011 fanden doppelt so viele Konsultationen zwischen den TCC und dem DPKO statt wie zwischen TCC und UN-SC – und dort nicht nur die Richtlinien für die Missionen entstehen, sondern auch das Feedback aus dem Feld verarbeitet wird, liegt nahe, dass die TCC bei der Personalplanung im DPKO stärker berücksichtigt werden sollten.

Der Einfluss der TCC im Sonderausschuss für Friedenssicherung der UN-Generalversammlung (kurz ‚C-34‘ aufgrund seiner ursprünglichen Mitgliederzahl) ist hingegen groß. Mit Nigeria stellt eines der bedeutendsten TCC seit vielen Jahren kontinuierlich den Vorsitz. Die thematische Breite des Ausschusses hat sich im Laufe der Jahre geweitet. Während das C-34 sich ursprünglich mit Finanzierungs- und Prinzipienfragen befasste, hat es sich mittlerweile zur Clearingstelle für die Mitgliedstaaten entwickelt. Die Zusammenarbeit mit dem UN-Sekretariat ist eng, die Weiterentwicklung der UN-Friedenssicherung wird regelmäßig in den detaillierten und umfangreichen Berichten des C-34 und den Antworten des UN-Generalsekretärs diskutiert. Allerdings war es nicht möglich, dort 2011 zu einer Einigung über die Anpassung der Aufwandsentschädigungen für die TCC zu kommen. Aus Sicht westlicher Staaten geht es bei der Diskussion um die zukünftige finanzielle Gestaltung der UN-Friedenssicherung hauptsächlich um Einsparpotenziale und Effizienzsteigerung. Die TCC

hingegen fordern eine Anpassung der Aufwandsentschädigungen sowohl für Personal als auch für Gerät, da die letzte Neuregelung zehn Jahre und die zu Grunde liegende Einschätzung der Kosten-niveaus zwanzig Jahre zurückliegt. Die Tatsache, dass der UN-Generalsekretär Anfang 2012 eine Hochrangige Beratergruppe eingesetzt hat, die Bewegung in die verfahrenere Situation bringen soll, macht die Schwäche des C-34 deutlich, wenn es um harte Interessendurchsetzung geht.

Strukturelle Macht bedeutet in diesem Kontext auch, die UN-Friedenssicherung konzeptionell mitzugestalten. Aktuell stehen, vorgegeben durch die ‚New-Horizon‘-Initiative, die Konzepte ‚Schutz der Zivilbevölkerung‘ und ‚Robustheit‘ im Mittelpunkt. Die TCC nehmen hier tendenziell eine zurückhaltende Position ein. Das bedeutet eine skeptische Haltung gegenüber einer Relativierung der klassischen Prinzipien des UN-Peacekeeping (Zustimmung der Konfliktparteien, Neutralität, Einsatz von Gewalt nur zum Selbstschutz). Allerdings korrespondiert dies nicht zwangsläufig mit der Haltung im Feld. So vertreten einige TCC durchaus offensive Varianten der Robustheit, wenn ihre eigenen Streitkräfte betroffen sind. Dennoch, der NATO-Einsatz in Libyen hat die Diskussion beeinflusst, da er aus der Perspektive vieler Staaten des Südens ein Beispiel für die ‚Politisierung‘ humanitärer Probleme bot. Die Initiative Brasiliens der ‚responsibility while protecting‘ (die von der brasilianischen Präsidentin Rousseff später auch in der Generalversammlung vorgestellt wurde) kann in diesem Zusammenhang durchaus als programmatische Positionierung gegen den westlichen Mainstream verstanden werden und wird in der diesjährigen Debatte in der Generalversammlung um die robuste dritte Säule der Schutzverantwortung (R2P) noch von Bedeutung sein.

Direkte Vorteile auf Ebene der Nationalstaaten

Materielle Anreize, insbesondere über die Rückerstattungen für Personal und Material, werden häufig als Motivation ärmerer TCC genannt. Zwar gibt es hierfür durchaus Anhaltspunkte in Einzelfällen, insbesondere aufgrund des relativ niedrigen Sold-niveaus in einigen Staaten des globalen Südens. Allerdings dürfte dieser Effekt nur in Ausnahmen ausschlaggebend sein; die lange versäumte Anpassung der Erstattungen und die bisweilen jahrelangen Verzögerungen bei der Auszahlung lassen diesen Effekt eher überbewertet erscheinen. Nicht unterschätzt werden sollte aber der positive Effekt

Aus Sicht westlicher Staaten geht es bei der Diskussion um die zukünftige finanzielle Gestaltung der UN-Friedenssicherung hauptsächlich um Einsparpotenziale und Effizienzsteigerung.

Westliche Staaten sind gut beraten, bei der Abwägung zwischen ‚klassischem‘ UN- und ‚modernem Kreativ-Multilateralismus‘ die Signaleffekte auf die langfristige Attraktivität der UN als zentralem Akteur der Friedenssicherung nicht aus den Augen zu verlieren.

auf die Peacekeeper in puncto Einsatzerfahrung und Training. Letzteres bringt u.a. durch die Vorgaben der UN und den regelmäßigen Einsatz ausländischer Berater (so im Rahmen des US-amerikanischen ACOTA-Programmes) einen wichtigen Input für die Ausbildung der Streitkräfte.

Zwischenbilanz

TCC engagieren sich personell nicht aus reiner Charta-Treue, sondern sie erwarten sich positive Auswirkungen auf ihr Prestige, ihren Einfluss im UN-System sowie einige unmittelbare wirtschaftliche und militärische Vorteile. Über einen Mangel an Prestige klagt kaum jemand, an deklaratorischer Anerkennung mangelt es also nicht. Sie allein reicht jedoch nicht aus. Einfluss in Form von Zugang zu den Mandatierungsprozessen des UN-SC und mehr nationales Personal im UN-Sekretariat sind mindestens ebenso wichtig. Hier wurden bereits Fortschritte gemacht, aber es sind zu wenige und es gibt derzeit für die TCC kaum eine Perspektive, das sich dies ändert.

Insbesondere die Tatsache, dass sich die Reform des UN-SC als ‚unendliche Geschichte‘ erwiesen hat, enttäuscht die Hoffnungen vieler TCC, die sich von ihrem Engagement einen besseren Zugang erhofft hatten. Gleichzeitig läuft der UN-SC Gefahr, an Bedeutung zu verlieren. Die Regionalisierung der Friedenssicherung mindert den Einfluss des UN-SC, ebenso die Auslagerung der Debatten in Foren jenseits der UN. In der Konsequenz lässt sich immer weniger Prestige durch Engagement für die UN erwerben. Zumindest im Rahmen der Friedenssicherung haben die westlichen Staaten vorgemacht, dass es auch sehr gut ohne geht. Zudem ist offen, ob sich gerade die *emerging powers* weiterhin erfolglos um mehr Einfluss in den UN bemühen wollen. Alternativen Politikforen, in denen diese Staaten – zugleich wichtige TCCs – aktiv sind, wie z. B. das IBSA (Indien-Brasilien-Südafrika-Dialogforum), dienen derzeit noch vor allem der Erörterung wirtschaftlicher Fragen. Die Abschlusserklärung des IBSA-Gipfels im Oktober 2011 enthält jedoch dezidierte Aussagen zur Friedenssicherung (die bereits oben genannte Idee der ‚responsibility while protecting‘). Dies legt nahe, dass sich diese Foren zunehmend weiteren Politikfeldern zuwenden werden. Westliche Staaten sind daher gut beraten, bei der Abwägung zwischen ‚klassischem‘ UN- und ‚modernem Kreativ-Multilateralismus‘ die Signaleffekte auf die langfristige Attraktivität der UN als

zentralem Akteur der Friedenssicherung nicht aus den Augen zu verlieren.

Auf kurze Sicht könnte die Erhöhung des Anteils der Sekretariatsmitglieder aus verdienten TCC das Engagement dieser Staaten honorieren und zusätzlich auf einfache Weise helfen, die tägliche Zusammenarbeit zu verbessern. Zudem wäre es grundsätzlich überlegenswert, die Leitung des DPKO nicht als westlichen Erbhof zu behandeln, sondern auch hier das Verdienstprinzip anzuwenden.

- Prestigestreben ist eine zentrale Motivation der TCC. Es reicht allerdings nicht aus, wenn dies auf der deklaratorischen Ebene bleibt.
- Innerhalb der UN streben die TCC nach einer besseren Einbindung der TCC in die konzeptionelle Entwicklung der Friedenssicherung und in die Mandatsformulierung.
- Da sich die Zusammensetzung des UN-SC auf absehbare Zeit nicht ändern wird, muss sich der Rat bemühen, Anreize für die TCC zu setzen, damit diese sich nicht anderen Foren und Handlungsformaten zuwenden.
- Es wäre angemessen, die TCC personell im DPKO und auch in dessen Führungsebenen stärker zu berücksichtigen.

Ein neuer Missionsrahmen zur Auflösung der Spannungen?

Die Rolle der TCC oder genauer: der Wert, den Staaten einem Engagement als TCC beimessen, wird schließlich auch davon abhängen, welche Rolle die *UN-geführten* Missionen in der globalen Friedenssicherung einnehmen werden. Derzeit herrscht de facto die beschriebene funktionale Arbeitsteilung: die UN führen integrierte Missionen durch während Regionalorganisationen und Ad-hoc-Koalitionen unterstützende oder auch unabhängige robuste bzw. ‚enforcement‘-Operationen übernehmen. Nach dem Vorschlag des ehemaligen DPKO-Chefs Alain Le Roy und des für Frieden und Sicherheit zuständigen AU-Kommissars Ramtane Lamamra im World Development Report 2011 könnte diese starre *funktionale Teilung* in eine *funktionale Modularisierung* überführt werden. Notwendigerweise langfristig angelegte Komponenten, bspw. für den Aufbau und die Unterstützung des Sicherheitssektors könnten, falls notwendig, kombiniert werden mit einem leichten Beobachtermodul. Für die Sicherheit könnte eine *over-the-horizon-Truppe* sorgen, die im Idealfall

sogar mit anderen Missionen geteilt werden könnte. Diese Überlegungen setzen allerdings voraus, dass UN-Missionen nicht als Lückenbüßer benutzt werden. Genau dies wird aber von einigen Beobachtern unterstellt. Die UN-geführten Missionen als Ergebnis der UN-internen Arbeitsteilung lösen aus dieser Perspektive das Dilemma, das sich aus dem normativem Imperativ der Charta und den politischen Risiken für die Interventionsierenden ergibt.

Den Gedanken der funktionalen Modularisierung weitergedacht, könnte als neuer Rahmen die *umfassende Hybridisierung von Friedensmissionen* als neuer Standard etabliert werden. Darin würden die robusten Module von westlichen Staaten bereitgestellt. Diese würden unter dem Dach der einen Mission agieren und trotzdem ein höheres Maß an operativer Autonomie behalten. Die klassischen TCC würden dadurch im Einsatz effektiv unterstützt, was sich vor allem auf die Sicherheit des Personals positiv auswirken würde. Zugleich könnten auf diesem Wege die klassischen Prinzipien der UN-Friedenssicherung entsprechend dem Anspruch der jeweiligen TCC in den nicht-robusten Modulen angewendet werden. Natürlich heißt dies nicht, dass innerhalb einer einzigen Mission völlig unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden können. Zweifellos existiert aber schon jetzt ein Interpretationsspielraum, der von den Mitgliedstaaten sowohl in UN-Missionen als noch mehr in Nicht-UN-Missionen unterschiedlich ausgenutzt wird. Diese in der Praxis durchaus sinnvolle Vielfalt wäre innerhalb einer hybriden, in ihren Modulen heterogenen Mission sicherlich immer noch kohärenter als in einer auseinanderstrebenden Zwei-Klassen-Architektur, deren Züge die globale Arbeitsteilung mehr und mehr annimmt.

- Eine Modularisierung von UN-Missionen könnte durch die bessere Anpassung der Missionskomponenten an die Erfordernisse vor Ort die Effizienz der Missionen erhöhen.
- Gleichzeitig böte sie auch die Möglichkeit, negative Effekte der Arbeitsteilung in der Friedenssicherung zu neutralisieren und die positiven Effekte besser zu nutzen. Denkbar wäre, dass westliche Staaten überwiegend die robusten und TCC des globalen Südens die länger im Feld stehenden klassischen Module bereitstellen. Dadurch würden die Spezialisierungsvorteile gewahrt; die Einheit als eine Mission würde die Kohärenz im Vergleich zu heute jedoch steigern.

Deutschland und die UN-Truppensteller

In der UN-internen Arbeitsteilung ist Deutschland als drittgrößter Beitragszahler klar verortet. Diese Funktion übt es zudem mustergültig aus, weil es seine Beiträge nicht als politisches Druckmittel missbraucht, sondern verlässlich pünktlich zahlt und damit Planungssicherheit ermöglicht. Auch in der bilateralen Unterstützung der TCC ist Deutschland sehr aktiv. So wurden unter anderem umfangreiche Mittel für den Aufbau des wichtigen „Kofi Annan Peacekeeping Training Centre“ in Ghana bereitgestellt und die Ausbildung und Ausrüstung senegalesischer Polizei finanziert, die in UNAMID zum Einsatz kommt. Konzeptionell hat sich Deutschland ebenfalls eingebracht, bspw. durch die Anregung einer ‚engineering capacity‘ für Friedensmissionen.

Im Allgemeinen werden diese UN-intern erbrachten Leistungen zudem stets in einem Atemzug mit dem Engagement für Nicht-UN-geführte (aber UN-mandatierte) Missionen genannt und damit als Gesamtbeitrag Deutschlands zu Frieden und internationaler Sicherheit politisch vermarktet. Dies greift aus oben genannten Gründen jedoch zu kurz. Auch Befürworter der funktionalen Arbeitsteilung müssen eingestehen, dass Deutschland diese in den vergangenen Jahren zu deutlich zu Lasten der UN-geführten Missionen justiert hat. Zwar waren etwa die Stabilisierungsmissionen im Kongo tatsächlich eine kurzzeitige, robuste Ergänzung für die langfristig angesetzten, weniger robusten Blauhelme. Die Missionen etwa in Afghanistan und auf dem Balkan entsprechen durch ihre Langfristigkeit jedoch eher dem UN-Typ. Ein wichtiger Grund dafür, nicht die kosteneffizienteren UN-Missionen zu wählen, ist das Misstrauen und Vorurteile vieler Teile der deutschen Politik (und des Militärs) gegenüber UN-geführten Missionen. Zentral sind dabei Bedenken gegenüber der Sicherheit der eigenen Soldaten und der vermeintlichen Ineffektivität von UN-Missionen. Anstatt dies als gegeben zu akzeptieren – und dabei zu ignorieren, dass etwa die NATO-geführte ISAF in Afghanistan für Deutschland wesentlich verlustreicher ist als sein gesamtes bisheriges Engagement unter UN-Kommando – sollte Deutschland aktiv daran mitwirken, die Sicherheit der Soldaten in UN-Missionen besser zu gewährleisten. Auch und insbesondere durch eigenes Personal. Als Richtwert für eine maßvolle Erhöhung des personellen Anteils geben Ekkehard Griep und Winfried Nachtwei an, dass Deutschland

Den Gedanken der funktionalen Modularisierung weitergedacht, könnte als neuer Rahmen die umfassende Hybridisierung von Friedensmissionen als neuer Standard etabliert werden.

Als einer der wichtigsten Beitragszahler hat Deutschland eine Vorbildfunktion bei der Herstellung eines tragfähigen Kompromisses zur Finanzierung der UN-Friedenssicherung und der TCC.

eine Präsenz in mindestens der Hälfte der UN-Friedensmissionen anstreben sollten (*Griep, Ekkehard/Nachtwei, Winfried* 2011: Für eine politische Aufwertung der UN-Friedenssicherung in Deutschland – Ungenutzte Chancen im UN-Peacekeeping nutzen. DGVN Policy Paper 1/2011, Berlin). Freiwerdende ISAF-Kräfte könnten hier zumindest teilweise Verwendung finden.

Neben der Fortführung des Engagements in der ‚UN-Etappe‘ sollte Deutschland seine Mitgliedschaft in den verschiedenen UN-Agenturen, -Unterorganisationen und -Programmen nutzen, um deren Politik in einem bestimmten Konflikt kohärenter zu gestalten und dabei auch die jeweiligen Friedensmissionen einzubeziehen. Als einer der wichtigsten Beitragszahler hat Deutschland eine Vorbildfunktion bei der Herstellung eines tragfähigen Kompromisses zur Finanzierung der UN-Friedenssicherung und der TCC. Kooperation durch Deutschland und seine westlichen Partnerstaaten mit den TCCs im C-34 muss als direkter Beitrag zur Friedenssicherung gesehen werden und darf nicht als Verteilungskampf missverstanden werden. Auch in den angesprochenen Personalfragen kann Deutschland eine Vorreiterposition einnehmen und die Rekrutierung von erfahrenen Mitarbeitern aus südlichen TCC fördern. Dies gilt explizit auch für die Führungsebene.

- Deutschland spielt als drittgrößter Beitragszahler und in der bilateralen Zusammenarbeit eine bedeutende Rolle für die UN-Friedenssicherung.
- Als ‚typisch westlich‘ agierender Staat in der globalen Arbeitsteilung muss sich Deutschland aber auch der Schwächen dieses Prinzips bewusst sein. Das bisherige Einsatzprofil der Bundeswehr passt zudem besser zum UN-Typ als zum – politisch kaum durchsetzbaren – ‚enforcement‘.

- Die wichtigste Kritik aus den Reihen der deutschen Politik an UN-Missionen, die mangelhafte Sicherheit des eingesetzten Personals, sollte nicht gegen die Entsendung deutschen Personals sprechen, sondern für ein offensives Angehen dieser Probleme unter aktiver deutscher Beteiligung.
- Deutschland sollte sein Engagement für die UN-Friedenssicherung stärker als dienlich für seine eigenen Sicherheitsinteressen betrachten und weniger als notwendige Folge multilateraler Verpflichtungen.

Christian Stock ist Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Johannes Varwick ist Professor für Politikwissenschaft, ebenfalls an der Universität Erlangen-Nürnberg, und Mitglied des Forschungsrates der DGVN.

Das Policy Paper basiert auf einer Konferenz des DGVN-Forschungsrates an der folgende Personen mitgewirkt haben: Prof. Dr. **Donald C. F. Daniel**, Georgetown University, Washington; Generalmajor a.D. **Manfred Eisele**, ehem. Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen im DPKO; Oberstleutnant **Manfred Ertl**, Militärischer Berater der Abteilung Vereinte Nationen des Auswärtigen Amtes; **Kassa Gebreyohannes**, Botschaftsrat, Äthiopische Botschaft Berlin; Dr. **Ekkehard Griep**, stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen; S.E. **Shahid A. Kamal**, Botschafter der Islamischen Republik Pakistan in Deutschland; Prof. Dr. **Heike Krieger**, FU Berlin; Prof. Dr. **Winrich Kühne**, Johns Hopkins University, Bologna; **Alain Le Roy**, ehem. Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen im DPKO; **Izumi Nakamitsu**, Leiterin der Policy, Evaluation and Training Division im DPKO; I. E. Prof. **U. Joy Ogwu**, Ständige Vertreterin Nigerias bei den Vereinten Nationen; **Ruprecht Polenz**, MdB, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages; Prof. Dr. **Hassan A. Saliu**, University of Ilorin; Dr. **Elisabeth Schöndorf**, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; **Christian Stock** M.A., Universität Erlangen-Nürnberg; **Michael von Ungern-Sternberg**, Abteilungsleiter Vereinte Nationen und Globale Fragen, Auswärtiges Amt; Prof. Dr. **Johannes Varwick**, Universität Erlangen-Nürnberg.

Impressum & Bezug:

- ▶ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)
Zimmerstraße 26/27, D-10969 Berlin, Tel. (030) 259375-20,
Fax (030) 259375-29, Email: info@dgvn.de, Internet: www.dgvn.de,
Redaktion: Dr. Alfredo Märker, Stand: Juni 2012
- ▶ DGVN Policy Papers und andere DGVN-Publikationen können gegen Erstattung der Portokosten bestellt werden. DGVN Policy Papers stehen auch zum Download auf der Internetseite der DGVN zur Verfügung.
- ▶ Aktuelle Berichterstattung und Hintergrundinformationen zur UN-Friedenssicherung finden sich im DGVN Internetportal www.frieden-sichern.de