

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Elisabeth Schöndorf

Die Entsendelücke im VN-Peacekeeping

Defizite, Ursachen, Handlungsoptionen

S 4
Februar 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Entsendelücke von VN- Peacekeepingtruppen
7	Auswirkungen verzögerter Entsendung
8	Bemessung der Entsendelücke
8	Extreme und »normale« Verzögerungen
9	Ausnahmefälle schneller Entsendung
11	Ursachen der Entsendelücke
11	Militärische Notwendigkeit vs. politische Durchsetzungsfähigkeit
12	<i>Beispiel Deutschland</i>
13	Fähigkeitenlücke
13	<i>Mangel an schnell verfügbarem Führungspersonal</i>
13	<i>Begrenzte Fähigkeiten der großen Truppensteller</i>
14	<i>Begrenzte VN-eigene Ressourcen und Probleme privater Dienstleister</i>
15	<i>Ambivalente Rolle westlicher Streitkräfte</i>
17	Koordinationsaufwand
17	Schlussfolgerungen
19	Kleine Schritte und große Würfe
19	Erhöhung der militärischen Reaktionsfähigkeit der VN
20	<i>Schnell entsendbares militärisches Hauptquartier</i>
21	<i>Schnelle Krisenreaktionskräfte</i>
22	<i>Zweistufiger Mandatierungsprozess</i>
22	Brückenmissionen
23	<i>Kooperation von VN und Europäischer Union</i>
23	<i>Kooperation von VN und Afrikanischer Union</i>
24	<i>Kooperation von VN und multinationalen Koalitionen</i>
25	Reaktionsfähigere VN-Bürokratie
25	<i>Änderung von Haushaltsregularien</i>
25	<i>Maßnahmen im Rahmen der Globalen Feldunterstützungsstrategie</i>
27	Fazit und Empfehlungen
29	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Elisabeth Schöndorf ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

Die Entsendelücke im VN-Peacekeeping Defizite, Ursachen, Handlungsoptionen

Die Peacekeeping-Missionen der Vereinten Nationen (VN) sind ein wichtiges Instrument der internationalen Gemeinschaft, um Krisenmanagement zu betreiben. Der militärische Teil von VN-Missionen soll dabei ein sicheres Umfeld herstellen, damit Friedensstrukturen gefestigt werden können. Diese Kernfunktion können die international zusammengesetzten Blauhelmtuppen jedoch nur mit Verzögerung erfüllen. Zumeist vergeht mindestens ein halbes Jahr zwischen der Verabschiedung eines Mandats und einer wirkungsmächtigen Truppenpräsenz am Einsatzort. Diese »Entsendelücke« kann sich in Einzelfällen noch vergrößern, wie etwa bei der VN-Mission im Tschad 2009/2010. Doch gerade zu Beginn eines Wiederaufbaus sind Stabilisierungs- und Ordnungsmaßnahmen besonders dringlich, da in dieser Phase die Konfliktparteien noch bewaffnet sind, Unruhe und Gewaltbereitschaft in der Bevölkerung herrschen und jederzeit gegenseitige Vergeltungsmaßnahmen drohen. Unter Umständen wirkt die Entsendelücke sogar konfliktverschärfend, denn sie signalisiert den Kontrahenten, dass die internationale Gemeinschaft nicht bereit und fähig ist, entschlossen zu handeln.

Die Entsendelücke ist eins der großen Defizite des VN-Peacekeepings. Sie beeinträchtigt Effektivität, Legitimität und Effizienz der Missionen und schwächt das gesamte Peacekeeping-System. Sie könnte auch die weitere Entwicklung von VN-Missionen hemmen: Die aktuelle Diskussion um künftige Missionstypen dreht sich um Operationen, die flexibler und mobiler sein sollen als bislang üblich. Planungsunsicherheiten und Verzögerungen beim Einsatz militärischer Komponenten würden gerade solche Missionen erheblich behindern. Im jüngsten Reformpapier der Hauptabteilung des VN-Sekretariats für Friedenssicherung (»A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping«) wird denn auch die Fähigkeit zur schnellen Entsendung (*rapid deployment*) als eine zentrale Herausforderung genannt. Doch wie zahlreiche gescheiterte Reforminitiativen zeigen, ist sie sowohl politisch sensibel als auch technisch und organisatorisch schwierig. Die Ursachen der Entsendelücke liegen in einem Zusammenspiel von strukturellen Zielkonflikten, Ressourcenengpässen und Koordinationschwierigkeiten.

Die VN verfügen über keine eigenen Streitkräfte. Daher müssen sie bei jedem Einsatz aufs Neue Truppen und Ausrüstungsmaterial bei den Mitgliedstaaten anfragen. Diese wägen ihre Entscheidung sorgfältig ab; in manchen Ländern wie Deutschland ist zusätzlich eine parlamentarische Prüfung vonnöten. Durch diese Abläufe sind Verzögerungen programmiert. Hier herrscht ein *Spannungsverhältnis*, das schwer aufzulösen ist: zwischen dem militärisch-technisch Notwendigen, nämlich schnelle Entsendung, und der politischen Durchsetzbarkeit, also den Interessen und Entscheidungslogiken der VN-Mitgliedstaaten, die nicht willens oder in der Lage sind, zügig mobile und gut ausgebildete Truppen bereitzustellen.

Daneben hat die Entsendelücke eine *technisch-logistische Ursache*: Um rasch am Einsatzort eintreffen und dort einsatzfähig sein zu können, sind die Truppen auf leistungsfähige Transportmittel und logistische Ausstattung angewiesen. Doch die großen Truppensteller, in der Mehrzahl Entwicklungs- und Schwellenländer, besitzen solche Fähigkeiten nur selten. Westliche Streitkräfte dagegen sind zwar gut ausgerüstet, beteiligen sich aber kaum mehr an VN-geführten Einsätzen. Auch VN-eigene Ressourcen und private Dienstleister können die Defizite nicht wettmachen.

Für das Sekretariat bedeutet der Umgang mit diesen Einschränkungen einen großen *Koordinationsaufwand*. Die unflexiblen Finanzierungs- und Beschaffungsabläufe der VN produzieren weitere Verzögerungen, sind den Anforderungen schneller Entsendung unangemessen und erschweren die Arbeit des Sekretariats.

Um die Entsendelücke zu verringern, müsste der Peacekeeping-Apparat handlungsfähiger werden. Ob Reformen Erfolg haben können, hängt vom Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure ab: dem Sekretariat (als planende und implementierende Einheit), dem Sicherheitsrat (als autorisierendes Organ), der Generalversammlung und ihren Ausschüssen (als budgetierende und empfehlungsgebende Gremien) und den Geber- und Truppenstellerstaaten. Die Erfahrung zeigt, dass die VN-Organisation mit ihren 192 Mitgliedstaaten oft nur inkrementelle, begrenzte Veränderungen zulässt. Doch auch solche kleinen Schritte können große Auswirkungen haben, vor allem Flexibilisierungen bei Finanzierung und Beschaffung. Die VN und ihre Mitgliedstaaten sollten aber nicht nur kleine Schritte, sondern auch große Würfe wagen. So könnte eine schnell entsendbare militärische Kommandostruktur geschaffen oder ein zweistufiger Mandatierungsprozess eingeführt werden, der die Beitrags-

länder früher einbindet und das Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit rascher Entsendung und der nationalen politischen Durchsetzbarkeit abmildert. Darüber hinaus sollten die VN ihre strategischen Partnerschaften mit regionalen Organisationen weiterentwickeln, etwa in Form sogenannter Brückenmissionen. Für künftige Einsätze werden Europäische Union (EU) und Afrikanische Union (AU) als Partner der VN immer wichtiger werden. Beide Organisationen bauen schnelle Krisenreaktionskräfte auf.

Effektives Peacekeeping liegt im deutschen Interesse. Wenn die deutsche Politik mit dafür sorgen will, Lösungen für eine schnellere Truppenentsendung zu finden, muss sie sich Anforderungen auf internationaler und nationaler Ebene stellen. So sollte Deutschland die eigenen Beitragsleistungen zu VN-geführten Missionen insbesondere im Bereich Transport und Logistik spezialisieren und verstetigen. Dazu könnten langfristig angelegte Partnerschaften mit großen Truppenstellern dienen. Weiterhin sollte es zusammen mit einer Gruppe Gleichgesinnter helfen, das Finanzierungs- und Beschaffungswesen der VN flexibler zu machen. Anknüpfungspunkte bieten die aktuellen Reformprozesse im VN-Sekretariat im Rahmen der »New Horizon«-Initiative. Darüber hinaus könnte die deutsche Regierung ihre Mittlerposition zwischen VN und EU nutzen, um deren Partnerschaft auszubauen. Auf nationaler Ebene schließlich wäre es ratsam, das Entscheidungsverfahren zu deutschen Beitragsleistungen an einigen Punkten weniger starr zu gestalten, insbesondere was die parlamentarische Beteiligung betrifft.

Jeder Peacekeeping-Einsatz bedarf der genauen Einzelfallprüfung. Ist er nicht sinnvoll, sollte er auch nicht zustande kommen. Die größten Verzögerungen in den letzten Jahren traten dann auf, wenn VN-Missionen als »Politikersatz« herhalten mussten, obwohl von vornherein klar war, dass sie unter politischen und Sicherheitsaspekten unangemessen waren. Solche absehbaren Fehlschläge muss der Sicherheitsrat, in dem bis 2012 auch Deutschland vertreten ist, als verantwortende Instanz vermeiden. Stattdessen muss er dann anderen Instrumenten den Vorzug geben, etwa ziviler Krisenarbeit und politischer Mediation. Dort aber, wo Peacekeeping-Missionen angemessen sind, können sie ihre Effektivität und Legitimität durch schnellere Entsendemöglichkeiten erhöhen.

Die Entsendelücke von VN-Peacekeepingtruppen

VN-Peacekeeping ist eins der wichtigsten Instrumente internationaler Friedenssicherung. In den letzten zehn Jahren haben die VN bis zu 18 Missionen gleichzeitig unterhalten.¹ In diesem Zeitraum sind die Einsätze spürbar weiterentwickelt worden. Ihre Organisation wurde professioneller und ihr Aufgabenspektrum erweiterte sich. Heutige Missionen sind meist robust und multidimensional und sollen fragile Staaten stabilisieren. Sie verfügen über militärische, polizeiliche und zivile Komponenten und dürfen Gewalt anwenden, um ihr Mandat durchzusetzen. Doch eine Schwäche bleibt von diesen Fortschritten nahezu unberührt: Die VN sind nicht in der Lage, ihre Missionen schnell zu entsenden (*rapid deployment*).² Von der Mandatierung eines Einsatzes durch den VN-Sicherheitsrat vergeht oftmals ein halbes Jahr oder mehr, bis die Mission vor Ort ihr Mandat erfüllen kann.

Die »Entsendelücke« zeigt sich, wenngleich aus unterschiedlichen Gründen, in allen Bereichen einer Friedensmission: bei der Entsendung von Streitkräften, von Polizeikräften und von zivilem Personal.³ Besonders gravierend ist es jedoch, wenn die militärische Komponente der Missionen, die sogenannten Blauhelme, zu spät im Einsatzgebiet eintrifft: Ohne sie kann kein sicheres Umfeld geschaffen werden;

ohne sicheres Umfeld können keine zivilen Mandatsaufgaben angegangen werden. Diese zeitliche Lücke beeinträchtigt die Erfolgsaussichten des jeweiligen Einsatzes. Darüber hinaus schwächen die häufigen Verzögerungen den gesamten Peacekeeping-Apparat der VN.

Auswirkungen verzögerter Entsendung

Die ersten Wochen nach einem Friedensabkommen oder einem Sicherheitsratsbeschluss zur Entsendung einer Peacekeeping-Mission sind entscheidend dafür, wie ein Friedensprozess weiter verläuft und ob dem internationalen Einsatz Erfolg beschieden sein wird.⁴ Allerdings fehlen Truppen meist gerade in dieser kritischen Phase, wenn Konflikte deeskaliert, humanitäre Hilfe geleistet oder die politischen Verhältnisse konsolidiert werden müssen. Das hat drei Konsequenzen: Erstens kann kein sicheres und stabiles Umfeld für Wiederaufbaumaßnahmen hergestellt werden.⁵ Dabei könnten schon die bloße Präsenz von Truppen und ein glaubhaft vermittelter Wille zum Handeln Konfliktparteien davon abhalten, Gewalt anzuwenden.⁶ Zweitens kann die Entsendelücke einen bereits begonnenen Friedensprozess wieder ins Stocken bringen oder gar den Konflikt weiter befeuern. Solange diejenigen nicht da sind, die den Frieden bringen und bewahren sollen, sehen gewaltbereite Konfliktparteien und Störenfriede (*spoilers*) freie Bahn, ihre Interessen gewaltsam durchzusetzen.⁷ Drittens können Glaub-

1 Für einen Überblick über die Probleme heutiger VN-Friedensmissionen vgl. Denis M. Tull, *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010 (SWP-Studie 1/2010).

2 Das englische »deployment« ist ein differenzierterer Begriff als das deutsche »Entsendung« und umfasst neben der eigentlichen Entsendung und der physischen Verlegung der Truppen auch ihr »Einsatzfähigwerden« im Einsatzland. Um diesen Gesamtsachverhalt geht es hier. Da es im Deutschen aber keinen Begriff gibt, der dem entspricht, wird im Folgenden pragmatisch von »Entsendung« bzw. »schneller Entsendung« (*rapid deployment*) und »Entsendelücke« (*slow deployment*) gesprochen.

3 Zur Entsendelücke bei Polizeimissionen vgl. Ronja Kempin/Christian Kreuder-Sonnen, *Gendarmerieeinheiten in internationalen Stabilisierungsmissionen. Eine Option für Deutschland?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (SWP-Studie 6/2010), insbes. S. 9f. Zu Verzögerungen bei der Entsendung zivilen Missionspersonals vgl. Rahul Chandran/Jake Sherman/Bruce Jones, *Rapid Deployment of Civilians for Peace Operations: Status, Gaps, and Options*, New York: Center on International Cooperation, April 2009.

4 Vgl. Bruce Jones u.a., *Building on Brahimi. Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty*, New York: Center on International Cooperation, April 2009, S. 24, <www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Library/CIC%20New%20Horizon%20Think%20Piece.pdf> (eingesehen am 20.9.2010).

5 »Die erste Anforderung an Friedensarbeit ist Sicherheit.« William J. Durch/Tobias C. Berkman, »Who Should Keep the Peace? Providing Security for Twenty-First-Century Peace Operations«, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 2006, S. 91. Alle wörtlichen Zitate aus englischsprachigen Beiträgen sind Übersetzungen der Autorin.

6 Vgl. Manfred Eisele/Ekkehard Griep, »Standby: neue Wege in der Friedenssicherung«, in: *Vereinte Nationen*, 44 (April 1996) 2, S. 51.

7 Vgl. Stephen J. Stedman, »Spoiler Problems in Peace Pro-

würdigkeit und Effektivität der gesamten Mission leiden: Die rechtzeitige Entsendung schafft nicht nur mehr Sicherheit für Zivilisten und Missionsmitarbeiter, sondern spielt auch eine zentrale Rolle für die Legitimität der VN-Aktivitäten vor Ort, den frühen Austausch mit lokalen Akteuren und den politischen Einfluss der Mission.⁸ In dieser Phase des Einsatzes muss eine erste »Friedensdividende« ausgezahlt werden können. Das schleppende Eintreffen der Peacekeeper hingegen entmutigt die Zivilbevölkerung und die Unterstützer friedlicher Lösungen, die man für den politischen und staatlichen Wiederaufbau so dringend braucht. Störenfriede können diese Frustrationen ausnutzen. Sie haben Gelegenheit, die Bevölkerung gegen die internationale Mission aufzuhetzen, oder halten eingeschüchterte Zivilisten davon ab, mit ihr zusammenzuarbeiten. All das schwächt die Mission, noch ehe sie richtig begonnen hat.

Bemessung der Entsendelücke

Als Maßstab für die Entsendelücke gilt in einschlägigen Statistiken gemeinhin die Zeit zwischen dem Inkrafttreten eines Sicherheitsratsmandats und dem Erreichen der kompletten Solltruppenstärke. Die in den Resolutionen des Sicherheitsrats angegebenen Truppenstärken basieren auf Berechnungen des Büros für Militärische Angelegenheiten in der Hauptabteilung Friedenssicherung des VN-Sekretariats (Department of Peacekeeping Operations, DPKO). Sie richten sich nach dem, was zur Umsetzung des Mandats im Einsatzgebiet notwendig ist (siehe auch Kasten 2, S. 16). Die komplette Sollstärke wird indes selten erreicht. Wo dies in den vergangenen zehn Jahren doch der Fall war, gelang es erst nach Jahren und zumeist nur für wenige Monate, so etwa im Kongo, in Sierra Leone, Äthiopien/Eritrea oder Burundi.⁹

Allerdings ist die volle Solltruppenstärke auch nicht zwingend notwendig, um Mandatsaufgaben

umzusetzen. Oft reicht es schon aus, wenn eine Mission etwa 80% ihrer angestrebten Truppen und Fähigkeiten zur Verfügung hat. Realistischer Maßstab für die Entsendelücke ist also eher die Zeit, die vergeht, bis die Blauhelme wirkungsfähig werden und beginnen können, sich ihren im Einzelfall sehr unterschiedlichen sicherheitsbezogenen Aufgaben zu widmen.¹⁰ Doch auch wenn man diesen Maßstab anlegt, vergehen oft sechs bis zehn Monate, bis eine Mission zumindest eingeschränkt funktionsfähig ist.¹¹

Extreme und »normale« Verzögerungen

In Einzelfällen können extreme Verzögerungen bei der Entsendung einer Mission auftreten. Das bedeutet, dass selbst nach über einem halben Jahr nicht absehbar ist, ob und wann eine wirkungsvolle Blauhelmpresenz am Einsatzort sein wird. Bei der United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT) beispielsweise war neun Monate nach Inkrafttreten des Sicherheitsratsmandats kaum die Hälfte der vorgesehenen 5200 Soldaten vor Ort und es fehlte an Transportunterstützung. Deshalb konnte MINURCAT ihre wichtigste Aufgabe nicht erfüllen, nämlich Zivilisten, Flüchtlinge und humanitäre Helfer zu schützen. An ähnlichen Schwierigkeiten krankten die Missionen in Darfur (United Nations-African Union Mission in Darfur, UNAMID) und im Kongo (United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo, MONUC, im Mai 2010 umbenannt in United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, MONUSCO). Solche Extremfälle sind Ergebnisse jeweils unterschiedlicher Ursachenkomplexe. Allerdings fällt auf, dass extreme Verzögerungen häufig dann auftraten, wenn die Voraussetzungen für eine VN-Peacekeeping-Mission nicht gegeben waren. Im Fall von MINURCAT etwa hatte die Hauptabteilung Friedenssicherung davon abgeraten, eine Mission zu entsen-

cesses«, in: *International Security*, 22 (Herbst 1997) 2, S. 5–53.

⁸ Center on International Cooperation, *Field Support for Peace Operations*, New York, 12.2.2010, <www.cic.nyu.edu/peace_ssr/docs/Canadian%20Series%20Paper%20No4%20-%20Support.pdf> (eingesehen am 10.8.2010). Zum Schutz von Zivilisten durch schnelle Entsendung vgl. Micah Zenko, »Saving Lives with Speed: Using Rapidly Deployable Forces for Genocide Prevention«, in: *Defense & Security Analysis*, 20 (Januar 2004), S. 3–19.

⁹ Eine Ausnahme ist (bislang) die VN-Mission auf Haiti; dort blieben die Truppen dann etwa auf Sollstärkeniveau.

¹⁰ Auch der Bericht der Sachverständigenkommission für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi-Bericht) verwendet diese Bemessungsgröße, wenn er fordert, dass multidimensionale Peacekeeping-Missionen innerhalb von 90 Tagen an ihrem Einsatzort präsent sein müssen. Vgl. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*, A/55/305-S/2000/809, 21.8.2000, <www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf> (eingesehen am 25.8.2010).

¹¹ Datengrundlage: Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005–2010.

den, da es weder einen »*peace to keep*« gab noch die Unparteilichkeit der Mission gewährleistet war.¹² Weil aber einzelne Sicherheitsratsmitglieder auf den Einsatz drängten, kam er wider besseres Wissen dennoch zustande. In der Folge fanden sich nur schleppend Länder, die unter diesen unsicheren Umständen Truppen und Unterstützermöglichkeiten bereitstellen wollten.¹³ Solche Missionen sollten also erst gar nicht entsendet werden. Sekretariat und Sicherheitsrat sollten dann besser andere Instrumente der VN strategisch nutzen. Dazu gehören diplomatische Lösungen, politische Missionen, Mediationsinitiativen, strukturelle Maßnahmen der Entwicklungshilfe oder rein zivile Peacebuilding- oder Beobachtermissionen.¹⁴ In bestimmten Fällen kann auch militärische Friedenserzwingung angezeigt sein. Diese allerdings können die VN nicht leisten.

Die Regel sind aber nicht extreme, sondern strukturell bedingte Verzögerungen von etwa einem halben Jahr, bis der militärische Anteil einer Friedensmission funktionsfähig ist. Dies trifft auf das Gros der Missionen zu, seien es diejenigen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone, UNAMSIL), Äthiopien/Eritrea (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea, UNMEE), Burundi (United Nations Operation in Burundi, ONUB), im Sudan (United Nations Mission in Sudan, UNMIS) oder in Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti, MINUSTAH). Will man die Entsendelücke von VN-Blauhelmen reduzieren und die Einsätze effektiver machen, muss man die Ursachen dieser strukturellen Verzögerungen angehen. Ursachenanalyse und Entwicklung von Handlungsoptionen in dieser Studie beziehen sich überwiegend auf Regelfälle, nicht auf Extremfälle der Entsendelücke.

¹² Vgl. Winrich Kühne, »How the EU Organizes and Conducts Peace Operations in Africa. EUFOR/MINURCAT«, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), März 2009 (ZIF-Report 3/2009).

¹³ UN News Centre, *UN Official Calls for Full Deployment of Force in Chad, Central Africa*, 24.4.2009, <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30589&Cr=minurcat&Cr1=#> (eingesehen am 29.7.2010).

¹⁴ Nur ein intensiver Austausch zwischen Einsatzland, Mitgliedsländern, Sicherheitsrat und Sekretariat kann eine sachorientierte Prüfung der Handlungsoptionen ermöglichen. Ein positives Beispiel war das Vorgehen im Südsudan, wo die Hauptverhandler (USA, Großbritannien, Norwegen) sichergestellt hatten, dass das DPKO bei Verhandlungen über die Option einer internationalen Truppe immer mit am Tisch saß. Dies sollte gewährleisten, dass das DPKO frühzeitig mit der Vorabplanung beginnen konnte und dass sich die Strategien von Sekretariat und Sicherheitsrat nicht widersprachen. Diese Verfahrensweise ist jedoch die Ausnahme.

Ausnahmefälle schneller Entsendung

Vom Regelfall verzögerter Entsendung gibt es aber auch Ausnahmen. In den letzten zehn Jahren konnten vier Missionen Entsendelücken vermeiden. Diese Sonderfälle profitierten in erster Linie vom politischen Willen einzelner westlicher Staaten oder von Regionalorganisationen. Sie unterstützten die VN-Mission direkt als Truppensteller oder indirekt durch die Entsendung einer sogenannten Brückenmission.

Die United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET, 1999–2002) konnte auf einer vorangegangenen multinationalen Eingreiftruppe (International Force East Timor, INTERFET) aufbauen, die von vornherein als »überbrückender« Einsatz geplant war. Brückenmissionen sind als Erste am Einsatzort, übergeben dann aber schnell, meist innerhalb von vier bis sechs Monaten, an nachrückende Stabilisierungskräfte. INTERFET stand unter australischer Führung und konnte damit auf integrierte Kommando- und Kontrollstrukturen, kombinierte Streitkräfte und hochentwickelte Unterstützungsfähigkeiten zurückgreifen. Viele der insgesamt 9400 INTERFET-Soldaten dienten im Anschluss in der VN-Peacekeeping-Truppe.

Die United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI, seit 2004) konnte 2000 Soldaten verpflichten, die bereits in der Region bei einer anderen VN-Mission stationiert gewesen waren und frei wurden. Mit dieser »Umwidmung« war mehr als ein Drittel des militärischen Personals schon nach wenigen Wochen vor Ort.¹⁵

Etwas langsamer, aber aufgrund der enormen Solltruppenstärken immer noch bemerkenswert schnell verlief die Entsendung von Truppen für die United Nations Mission in Liberia (UNMIL, seit 2003) und für die Aufstockung der United Nations Interim Force in Lebanon (»UNIFIL II«). Die im September 2003 mandatierte UNMIL baute explizit auf einer zuvor von der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (Economic Community of West African States, ECOWAS) entsendeten Truppe auf (ECOWAS Mission in Liberia, ECOMIL). Entscheidende finanzielle und logistische Unterstützung erhielten die Missionen von den USA. Fast alle der knapp 4000 ECOMIL-Soldaten standen ab Oktober 2003 UNMIL zur Verfügung und konnten rasch strategisch wichtige Punkte besetzen, vor allem die Hauptstadt und Küstenstädte. Ihre Soll-

¹⁵ Drei Monate später war die Sollstärke von 6000 Soldaten fast erreicht.

stärke von 15 000 Soldaten erreichte die Mission erst im Juli 2004, war aber schon ab Januar 2004 mit rund 11 000 Soldaten eingeschränkt handlungsfähig.

Die VN-Mission im Libanon wurde 2006 binnen vier Monaten um rund 13 000 Soldaten aufgestockt.¹⁶ Dabei profitierte sie von der starken Beteiligung europäischer Staaten einschließlich Deutschlands mit schnell einsatzfähigen Truppen und Unterstützungsfähigkeiten.¹⁷ Wie Beobachter festhalten, reduzierten Schnelligkeit und Umfang der Entsendung die Notwendigkeit, militärische Gewalt einzusetzen. Die zügige Entsendung selbst veränderte das Kalkül der Konfliktparteien.¹⁸

Doch solche Fälle sind selten. Langsame Entsendung (*slow deployment*) bleibt eine der großen Herausforderungen im Krisenmanagement für die VN-Organisation und ihre Mitgliedstaaten. Auch im jüngsten Reformdokument der VN-Hauptabteilung für Friedenssicherung, »A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping«, werden die schädlichen Folgen dieses Missstands betont.¹⁹

¹⁶ Gemeinhin spricht man weniger von einer Aufstockung von UNIFIL als vielmehr von einer neuen Mission, »UNIFIL II«.

¹⁷ Bei UNIFIL II trafen die europäischen Truppensteller mit den VN eine Sondervereinbarung, die ihnen mehr Mitsprache in den Kommando- und Kontrollstrukturen der VN-geführten Mission einräumte.

¹⁸ Vgl. Jones u.a., *Building on Brahimi* [wie Fn. 4], S. 20.

¹⁹ United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, Juli 2009, <www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf> (eingesehen am 20.9.2010). Siehe auch United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *The New Horizon Initiative: Progress Report Nr. 1*, New York, Oktober 2010, <www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update01.pdf> (eingesehen am 1.12.2010).

Ursachen der Entsendelücke

Die VN verfügen über keine eigenen Streitkräfte. Wenn der Sicherheitsrat beschließt, eine Friedensmission zu entsenden, wird der militärische Anteil von Mitgliedsländern gestellt, die sich freiwillig dazu bereit erklären.²⁰ VN-Blauhelme müssen also für jede Mission jeweils ad hoc gefunden werden. Damit sind Unsicherheit und lange Planungszeiten programmiert.

Militärische Notwendigkeit vs. politische Durchsetzungsfähigkeit

Einerseits fordern sowohl die Situation im Einsatzland als auch militärische Maßgaben möglichst rasche Verfahren. Andererseits müssen die Entscheidungen über das Ob und Wie der nationalen Beteiligung politisch ausgehandelt und sorgfältig geprüft werden.²¹ Es kostet Zeit, diesen Zielkonflikt zwischen politischen Präferenzen und Einsatzerfordernissen auszubalancieren.

Im Idealfall sollte der Resolution des Sicherheitsrates unmittelbar die Entsendung der Mission folgen. Doch die potentiellen Truppen- und Ausrüstungssteller entscheiden immer erst auf Grundlage des endgültigen Sicherheitsratsmandats, ob, in welcher Stärke und unter welchen Bedingungen (*caveats*) sie ihre Streitkräfte an einer Mission teilnehmen lassen. Die vor Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution getroffenen Zusagen sind unverbindlich und die Staaten können sie jederzeit wieder zurücknehmen. Grundsätzlich muss der Einsatz im nationalen Interesse der Mitgliedsländer liegen. Dieses wird von unterschiedlichen Überlegungen und fallabhängigen Prioritäten bestimmt, die beispielsweise geostrategisch oder bündnispolitisch motiviert sind.²² In vielen VN-Mit-

gliedstaaten müssen die Parlamente einem Streitkräftebeitrag oder einer Beitragsleistung im Rahmen eines bewaffneten Auslandseinsatzes zustimmen (»mandatierungsbedürftige Beiträge«), wie etwa in Deutschland, den Niederlanden oder Spanien.

Ziehen VN-Sicherheitsrat und -Sekretariat die Entsendung einer Mission in Erwägung, kristallisiert sich meist früh heraus, welche Länder an einer Beitragsleistung interessiert sind. Information und Beratung laufen informell ab, und zwar zwischen VN und Mitgliedstaaten über deren Ständige Vertretungen in New York sowie innerhalb der betroffenen nationalen Regierungen. Die formellen Abstimmungsprozesse beginnen, sobald der Sicherheitsrat sein Mandat erteilt hat.

gebieten. Daher werden solche Operationen oft von jenen Staaten unterstützt, die geographisch nahe an dem Konflikt gelegen sind, etwa von Australien im Fall Osttimors oder von den Europäern auf dem Balkan. Andere Länder wollen Gebiete stabilisieren, die für sie von geopolitischem oder wirtschaftlichem Interesse sind, etwa Brasilien in Haiti oder China im Sudan. Auch das Rückfinanzierungssystem der VN ist für viele Entwicklungsländer weiterhin ein Anreiz, so für den großen Truppensteller Bangladesch. Für die skandinavischen Staaten und Kanada ist die Teilnahme an VN-Peacekeeping vor allem eine Frage ihrer strategischen Kultur und außenpolitischen Identität. Länder wie Indien, Ägypten, Nigeria oder Ruanda hingegen sehen in der Unterstützung von VN-Missionen eine Möglichkeit, ihr regionales und internationales Prestige zu erhöhen. Für gewisse Staaten ist die Bereitstellung von Blauhelmen auch ein Weg, übergroße Personalkapazitäten sinnvoll zu verwenden, wie etwa Bangladesch, oder Spannungen zwischen Bevölkerungsgruppen innerhalb der Truppen abzumildern, wie bei den nepalesischen Streitkräften. Vgl. Dipankar Banerjee, »South Asia: Contributors of Global Significance«, in: Donald C. F. Daniel/Patricia Taft/Sharon Wiharta (Hg.), *Peace Operations. Trends, Progress, and Prospects*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008, S. 187–201; Donald C. F. Daniel, »Why So Few Troops From Among So Many?«, in: ebd., S. 47–61.

²⁰ Die Truppen unterstehen dem Kommando des Generalsekretärs; sein Sondergesandter (Special Representative of the Secretary-General, SRSG) leitet die Mission vor Ort.

²¹ Vgl. hierzu Markus Kaim, »Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle?«, in: Stefan Mair (Hg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 27/2007), S. 43–49.

²² Friedensoperationen sind für viele Staaten vor allem ein Mittel der Lastenaufteilung bei der Stabilisierung von Krisen-

Kasten 1

UN Standby Arrangements System (UNSAS):

Keine Lösung

Im Jahre 1993 wurde das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der VN eingerichtet (UN Standby Arrangements System, UNSAS). Dieses Planungsinstrument sollte die langen Anlaufzeiten verkürzen und damit eine schnellere Entsendung ermöglichen. VN-Mitgliedsländer geben dazu auf freiwilliger Basis an, welche militärischen und zivilen Mittel und Fähigkeiten sie den VN auf Anforderung und nach nationaler Zustimmung im Einzelfall auf Standby-Basis gewähren wollen. Sie können das auf unterschiedlich verbindlichen Ebenen tun. Deutschland ist UNSAS 1998 beigetreten.²³ Bislang aber wurde noch keine der im deutschen Abkommen aufgeführten Leistungen für eine VN-Mission eingesetzt. Die Zusagen Deutschlands und der meisten anderen VN-Mitgliedstaaten bestehen nur auf

dem Papier. Nach einer kurzen Phase der Unterstützung Mitte der 1990er Jahre ist UNSAS faktisch bedeutungslos geworden.

Derzeit gibt es im Militärbüro des DPKO Bestrebungen, das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen als ständig aktualisierte Informationsdatenbank wieder »auferstehen« zu lassen. Das allerdings bedeutet, dass UNSAS noch weniger verbindlich wird. Damit dürften die Erfolgchancen des Neustarts nicht gerade steigen. Gleichgültig, ob mögliche Beiträge in UNSAS aufgelistet sind oder nicht – de facto bleibt es immer eine Einzelfallentscheidung, ob Mitgliedstaaten Truppen oder Ausrüstung für VN-Einsätze bereitstellen. Das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen spiegelt eine Verbindlichkeit vor, die es nicht gibt.

Beispiel Deutschland

Wenn die Bundesregierung signalisiert, dass sie einen Beitrag zum VN-Peacekeeping leisten will, entwirft das federführende Bundesministerium der Verteidigung in enger Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt eine Kabinettsvorlage.²⁴ Sie enthält Angaben zu Einsatzauftrag und Einsatzgebiet, den rechtlichen Grundlagen des Einsatzes, der Höchstzahl der eingesetzten Soldaten, den Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte, der geplanten Einsatzdauer sowie den voraussichtlichen Kosten und ihrer Finanzierung. Die Vorlage geht dem Chef des Bundeskanzleramts zu und wird

²³ »Hierin wurden den VN ausschließlich zivile Beiträge (sanitätsdienstliche und technische Unterstützung) für VN-Friedensmissionen in grundsätzlicher Form angeboten. Eine Zusatzvereinbarung über militärische Beiträge Deutschlands zum UNSAS wurde am 1. November 2000 geschlossen. Im Einzelnen sind dies Land- und Lufttransport, sanitätsdienstliche Kapazitäten, Pionierkapazitäten, Fernmelde- und anteilige Sicherungselemente, Marinekomponenten zur Aufklärung, Überwachung und Minenabwehr, Militärbeobachter, Feldjäger und Personal für die Stabsunterstützung.« Auswärtiges Amt, *Deutsches Engagement für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen*, <<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/Friedensmissionen/Friedensmissionen-D.html?nn=345556>> (eingesehen am 7.2.2011).

²⁴ Das beschriebene Verfahren bezieht sich ausschließlich auf die hier relevanten mandatierungsbedürftigen Beiträge.

an alle beteiligten Ministerien zur Kommentierung verteilt. Das sind häufig das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie das Bundesministerium des Innern, fallweise aber auch das Bundesministerium der Justiz und andere. In der Regel finden zu diesem Zeitpunkt bereits informelle Beratungen mit den Fraktionsspitzen und den entsprechenden Ausschüssen des Bundestages statt.²⁵ Das Kabinett nimmt deren Vorschläge auf, um sicherzustellen, dass der Antrag bei der Abstimmung im Bundestag die nötige Mehrheit bekommt. Nach den informellen Beratungs- und Koordinationsabläufen setzen das Verteidigungsministerium und das Auswärtige Amt das Dokument gemeinsam auf und lassen es dem Bundeskabinett zur Beschlussfassung zukommen. Nachdem das Kabinett zugestimmt hat, leitet das Bundeskanzleramt den Regierungsantrag an den Bundestag weiter. Neben Legalität und Legitimität der Beteiligung prüft das Parlament und insbesondere sein Auswärtiger Ausschuss, ob sie notwendig und zu verantworten ist.²⁶

²⁵ Da aufgrund der Abstimmungsvorgaben eine Zustimmung der Opposition nicht unbedingt nötig ist, wird diese meist umgangen.

²⁶ Vgl. Stefan Mair, »Kriterien für die Beteiligung an Militäreinsätzen«, in: ders. (Hg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr* [wie Fn. 21], S. 11–19.

Dieses Verfahren der nationalen Zustimmung verzögert selbstverständlich die Entsendung:²⁷ Zwischen dem Erlass der mandatierenden Sicherheitsratsresolution und der Vorlage des Antrags der Bundesregierung beim Parlament liegen oft einige Wochen bis drei Monate.²⁸ Die Unterschiede in der Bearbeitungsdauer bei den Ministerien erklären sich in erster Linie über die Stärke des politischen Drucks, der ausgeübt wird. Dieser wiederum speist sich aus dem einzelfallabhängigen nationalen Interesse an dem Einsatz. Aber auch notwendige nachträgliche Präzisierungen zwischen den involvierten Ministerien und dem VN-Sekretariat können die Dauer der Abläufe beeinflussen. Da das Mandat selbst wenig konkret ist und der detaillierte Operationsplan (Concept of Operations, CONOPS, siehe Kasten 2, S. 16) meist nicht frühzeitig bereitgestellt wird, herrscht bei der Erarbeitung der Vorlage an die Bundesregierung zuweilen Klärungsbedarf zwischen den Ministerien und dem VN-Sekretariat. So behindern fehlende Transparenz und mangelnde Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Ausformulierung der truppenrelevanten Abschnitte in Mandat und CONOPS eine frühe und schnelle nationale Planung.

Fähigkeitenlücke

Ist in den Mitgliedstaaten die Zustimmung für die Beteiligung an einem VN-Einsatz gesichert, beginnt die physische Entsendung. Dafür sollten die Truppen möglichst bald transportfähig sein. Doch gerade die großen Truppensteller, zumeist Entwicklungs- oder Schwellenländer, besitzen keine oder zu wenig Unterstützungsfähigkeiten in Transport und Logistik. Diese Fähigkeitenlücke kann auch nicht durch VN-eigene Ressourcen und private Dienstleister ausgeglichen werden. Hier könnten westliche Staaten in die Bresche springen, die über solche spezialisierten Fähigkeiten verfügen. Allerdings beteiligen sich die meisten dieser Staaten nur noch gelegentlich mit eigenen Kontingenten an VN-Missionen, etwa mit Transportbataillonen. Eher sorgen sie für die finanziellen Mittel, um das notwendige Gerät für eine begrenzte Zeit zu chartern. Kanada beispielsweise stellte in Darfur Gelder bereit, um 21 Hubschrauber von einer ukrainischen Firma zu

²⁷ Annina Bürgin, »New Dogs of War oder Peacekeeper von morgen«, in: *Sicherheit und Frieden*, 25 (2007) 4, S. 196–201 (198).

²⁸ Die Zustimmung des Bundestages (tatsächlich gab es bisher nur Zustimmungen) nach dem formellen Erhalt des Regierungsantrages beansprucht übrigens nur wenige Tage.

mieten. Doch eine noch so schnelle Truppenentsendung ist wenig wirkungsvoll, wenn die Truppen vor Ort nicht aufgenommen und angeleitet werden können.

Mangel an schnell verfügbarem Führungspersonal

Bevor Truppen entsendet werden können, müssen zunächst eine militärische Kommandostruktur und die Logistik aufgebaut werden. Gerade in Ländern mit schwacher oder zerstörter Infrastruktur, wie Kongo, Sudan oder Tschad, kann die militärische Komponente der Mission nur dann funktionsfähig werden, wenn rasch für Lager, Verpflegung und Zufahrtswege gesorgt wird. Doch die VN tun sich nach wie vor schwer, logistische und administrative Planer zügig zu rekrutieren und zu entsenden. Die sogenannten *Rapid Deployment Teams*, die aus dem Brahimi-Prozess hervorgegangen sind und vorrangig aus solchen zivilen Planern bestehen sollen, sind deswegen zumeist alles andere als »rapid«.²⁹ Darüber hinaus verfügt das VN-Sekretariat trotz Planungen immer noch nicht über ein schnell entsendbares militärisches Hauptquartier (Rapidly Deployable Military Headquarters, RDMHQ), also eine einsatzspezifisch vorbereitete, aus 30 bis 70 hochrangigen Offizieren bestehende Planungsstruktur.³⁰ Eine solche Struktur muss vielmehr für jede Mission aufs Neue geschaffen werden. Häufig vergehen sechs bis acht Wochen, bis die in Frage kommenden Personen von den Mitgliedstaaten identifiziert, die Formalia (etwa die Beschaffung von Visa) erledigt und gemeinsame Trainings durchgeführt sind.

Begrenzte Fähigkeiten der großen Truppensteller

Der Bedarf an leichter und mechanisierter Infanterie kann in der Regel von großen Truppenstellern wie Indien, Bangladesch, Pakistan oder Nigeria gedeckt

²⁹ Zu *Rapid Deployment Teams* vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *Mission Start-up Field Guide for Senior Mission Managers of United Nations Peacekeeping Operations*, New York, Februar 2008, S. 21–47, <www.peacedividendtrust.org/en/data/files/download/pdfs/MSU_PDF.pdf> (eingesehen am 1.12.2010).

³⁰ Vgl. United Nations General Assembly, *Report on the Comprehensive Analysis of the Office of Military Affairs in the Department of Peacekeeping Operations. Report of the Secretary-General*, 17.3. 2008, Dokument A/62/752, S. 15f, Abschnitte 47–49.

werden. Doch solche Entsendestaaten bringen gleichzeitig neue Probleme mit. Insbesondere mangelt es an einer eigenständigen Verlege- und Versorgungsfähigkeit sowie an Ausrüstung und Training.

Tabelle

Haupttruppensteller für VN-geführte Peacekeeping-Missionen

<i>Anzahl uniformierter Kräfte</i>	
Bangladesch	10 852
Pakistan	10 733
Indien	8783
Nigeria	5837
Ägypten	5258
Nepal	5186
Ghana	3911
Jordanien	3769
Ruanda	3663
Uruguay	2516
Äthiopien	2412
Italien	2265
Senegal	2248
China	2137
Südafrika	1973
Frankreich	1673
Indonesien	1668
Marokko	1562
Brasilien	1339
Benin	1332

Stand 28.2.2010. Quelle: United Nations Department of Peacekeeping Operations, *Fact Sheet*, New York, März 2010, <www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf> (eingesehen am 22.9.2010).

Defizite bestehen vor allem in strategischen Verlegefähigkeiten und taktischen Lufttransportmöglichkeiten der truppeneigenen Ausrüstung (*contingent-owned equipment*).³¹ Um Truppen aus verschiedenen

³¹ Taktische und strategische Lufttransportfähigkeiten sind weltweit knappe Güter. Das gilt für den Kampfeinsatz ebenso wie für den Unterstützungseinsatz. Vgl. Gary Anderson, »Preparing for the Worst: Military Requirements for Hazardous Missions«, in: Daniel/Taft/Wiharta (Hg.), *Peace Operations* [wie Fn. 22], S. 63–70; zur Kapazitätenlage der EU-Mitgliedstaaten vgl. International Institute for Strategic Studies (IISS), *Military Balance 2010*, London 2010, S. 107; zur Kapazitätenlage speziell der deutschen Bundeswehr vgl. Sophie-Charlotte Brune u.a., *Die Bundeswehr in Zeiten der Finanzkrise. Nationale Restrukturierung und europäische Effizienzpotentiale nutzen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010 (SWP-Aktuell 5/2010). Bei einem besonders gefährlichen Einsatz wie etwa im Kongo

Regionen der Welt in zum Teil abgelegene Einsatzgebiete zu bringen, bedarf es leistungsfähiger Transportmittel, Bodenunterstützung und koordinierender Logistik. Es gibt zwei Transportwege: Luft- und Seeweg. Strategische Lufttransportmittel befördern umfangreiche Truppenkontingente in Großraumflugzeugen ohne Zwischenstopps zum Einsatzland. Um eine 5000-köpfige Brigade mitsamt Ausrüstung über eine Distanz von 5000 Kilometern von A nach B zu bringen, wären 25 Transportflugzeuge erforderlich. Damit könnten die Truppen schon binnen drei Tagen an ihrem Einsatzort eintreffen. Allerdings geht diese Rechnung für VN-Missionen nicht auf. Nur die USA verfügen über solche umfassenden Verlegefähigkeiten und die dafür notwendige Logistik.³² Cargoschiffe sind die zweite Option. Diese weitaus billigere Variante ist Standard bei VN-Einsätzen. Sie braucht zur Bewältigung der gleichen Anforderungen zumeist ein bis zwei Monate. Nach der Ankunft am Anlandehafen müssen die Truppen zu ihrem eigentlichen Einsatzort gebracht werden. Ohne Helikopter kann der Transport auf dem Landweg mehrere Wochen dauern, wie zum Beispiel im Fall des VN-Einsatzes in Darfur. Schließlich fehlt es dem Gros der einsatzbereiten Truppen an angemessener Ausbildung und ausreichendem gemeinsamem Training, bevor sie entsendet werden. Das erschwert die Koordination zu Beginn einer Mission und hält diese von ihren eigentlichen Aufgaben ab.

Begrenzte VN-eigene Ressourcen und Probleme privater Dienstleister

Um die Fähigkeitenlücke auszugleichen, können die VN auf begrenzte eigene Ressourcen zurückgreifen. Seit 2002 besitzt die Weltorganisation einen Logistikstützpunkt im italienischen Brindisi. Die dortige Strategische Materialreserve (Strategic Deployment Stocks, SDS) beinhaltet Landtransportmittel, Kommunikationsgeräte, Generatoren und Unterkünfte für Truppen und ziviles Missionspersonal. Damit sollte die logistische Basis geschaffen werden, um pro Jahr eine 10 000 Soldaten umfassende komplexe Operation rasch entsenden zu können. Allerdings leidet die Verwaltung der VN-eigenen Ressourcen für schnelle Entsendung an Verfahrensmängeln in der Umsetzung.

oder im Libanon benötigt eine Mission zusätzlich hochentwickelte Einsatzfähigkeiten für den Häuserkampf, Aufklärungsfähigkeiten sowie Krankenhäuser, die mehr als nur erste Nothilfe leisten können. Vgl. Anderson, »Preparing for the Worst«. ³² Zenko, »Saving Lives with Speed« [wie Fn. 8], S. 11.

Daher kann die Materialreserve ihren Zweck kaum noch erfüllen.³³ Gerät aus der Reserve verbleibt in den Missionen, ohne dass diese aus ihren Budgets das Wiederauffüllen des Logistiklagers finanzieren.³⁴

Auch aus diesem Grund beauftragen die VN immer mehr private Sicherheits- und Militärfirmen.³⁵ Doch neben grundsätzlichen Fragen der Legitimität und Kontrolle dieser Dienstleister durch die VN stellt sich im Einzelfall das Problem, dass die haushaltlichen Verfahren für die Invertragnahmen langwierig sind und das Sekretariat wieder zeitraubende Koordinationsarbeit leisten muss. Der Vorteil besteht darin, dass die externen Sicherheitsfirmen das benötigte Gerät relativ schnell und günstig bereitstellen können. In der Tat beteuern die Firmen, »in der Lage zu sein, ihre Mitarbeiter innerhalb von zwei bis sechs Wochen im entsprechenden Krisengebiet zu stationieren«.³⁶ Weitere potentielle Vorteile sind ihre Professionalität, ihre geringen Verständigungs- und Interoperabilitätsprobleme und ihre vergleichsweise niedrigen Kosten. Solche Leistungen können aber nur für logistische Aktionen in Anspruch genommen werden, die nicht in Kampfeinsätzen stattfinden. Zwar verbietet es das Völkerrecht nicht generell, private Militärdienstleister für Kampfeinsätze anzuwerben, doch sind dafür einige rechtliche Hürden zu überwinden. Dass die VN keine privaten Unternehmen mit Peacekeeping-Aufgaben betrauen, liegt vor allem am hartnäckigen politischen Widerstand der Mitgliedstaaten.³⁷

Ambivalente Rolle westlicher Streitkräfte

Weltweit gibt es nur wenige Länder, die über gut ausgebildetes Personal und spezialisierte Fähigkeiten zur

schnellen Entsendung verfügen. Dabei handelt es sich um einige NATO-Mitglieder, allen voran die USA, mit Einschränkungen auch Großbritannien, Frankreich, Kanada und Deutschland, außerdem Australien.³⁸ Doch die USA und europäische Länder entsenden seit Ende der 1990er Jahre kaum noch Truppen für VN-geführte Missionen. Das fast gleichzeitige dramatische Scheitern der Einsätze in Somalia, Ruanda und Bosnien veranlasste Mitte der 1990er Jahre die USA und in der Folge das Gros westlicher Staaten, sich aus VN-geführten Missionen zurückzuziehen.³⁹ Auch wenn diese Ereignisse fast 20 Jahre zurückliegen, beeinflussen sie die Denkmuster, die in den westlichen Hauptstädten gegenüber VN-Missionen vorherrschen. Westliche Länder engagieren sich in erster Linie in EU- und NATO-Missionen, in denen sie mehr Mitsprache bei den Einsatzentscheidungen und in den Kommando- und Kontrollstrukturen haben. Hier sind die meisten ihrer Ressourcen gebunden. Aus diesen Gründen beträgt der Anteil europäischer Soldaten an VN-geführten Einsätzen weniger als 5%, bei den Missionen in Afrika sogar nur 1%.⁴⁰ Truppen werden nur in Ausnahmefällen oder nominell, d.h. mit einer »symbolischen« Entsendung weniger Soldaten, gestellt – und wenn, werden oft so viele nationale Beschränkungen formuliert, dass die Soldaten kaum effektiv eingesetzt werden können.⁴¹ Deutschland beispielsweise stellt 247 Soldaten, 233 davon für UNIFIL II, insgesamt 14 in Afrika.⁴² Trotz dieser geringen Zahlen können westliche Staaten wichtige Beiträge leisten. Sie können spezialisierte Fähigkeiten in Transport und Logistik bereitstellen und auch das Training der Soldaten verbessern, insbesondere durch die Ausbildung von Führungspersonal. Westliche Länder sollten diese Potentiale stärker ausschöpfen. Doch auch hier gilt: Da das

³³ United Nations General Assembly, *Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations and Report of the Board of Auditors*, 29.4.2009, Dokument A/63/746, S. 33, Abschnitt 107, <www.unaudit.org.cn/UploadFile/NewFile/2009714122848840.pdf> (eingesehen am 20.9.2010).

³⁴ Zu beobachten war und ist dies vor allem in den Einsätzen in Liberia, der Elfenbeinküste, in Burundi, Haiti, Äthiopien/Eritrea, im Irak, Sudan und Kongo.

³⁵ Die VN haben mit privaten Dienstleistern über 100 Dauerverträge abgeschlossen, insbesondere im Bereich Bodentransport.

³⁶ Bürgin, »New Dogs of War« [wie Fn. 27], S. 198.

³⁷ Vgl. Christian Schaller, *Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten. Völkerrechtliche Einsatzbedingungen und Kontrollmöglichkeiten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (SWP-Studie 24/2005).

³⁸ Anderson, »Preparing for the Worst« [wie Fn. 31], S. 64.

³⁹ Zum Verhältnis der USA zu VN-Peacekeeping siehe Victoria K. Holt/Michael G. MacKinnon, »The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations«, in: *International Peacekeeping*, 15 (Januar 2008) 1, S. 18–34. Zum Verhältnis der westlichen Industriestaaten zu VN-Peacekeeping siehe Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, »The West and Contemporary Peace Operations«, in: *Journal of Peace Research*, 46 (Januar 2009), 1, S. 39–57.

⁴⁰ Tull, *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen* [wie Fn. 1], S. 26.

⁴¹ Vgl. Birger Heldt, »Trends from 1948 to 2005: How to View the Relation between the United Nations and Non-UN Entities«, in: Daniel/Taft/Wiharta (Hg.), *Peace Operations* [wie Fn. 22], S. 9–26. Gemeinsam bestreiten die europäischen Staaten jedoch knapp 40% des VN-Budgets.

⁴² Deutschland steht damit auf Platz 44 der Truppenstellerliste für VN-geführte Operationen (Stand November 2010).

Kasten 2

Planungs- und Entsendeprozess im Soll-Zustand

Am Anfang einer Missionsplanung steht die strategische Lagebewertung durch VN-Generalsekretär und -Sekretariat. Sie enthält die möglichen Ziele der potentiellen Mission, aber auch Vorschläge für andere Vorgehensweisen. Wenn der Sicherheitsrat die Entsendung einer Friedensmission für die beste Option hält, beginnt die Phase der Vorabplanung, also der Prozesse, die vor Verabschiedung einer mandatierenden Sicherheitsratsresolution ablaufen müssen.

Zusammen mit seiner »Schwesterorganisation«, dem Department for Field Support (DFS), entwirft das DPKO das Operationskonzept (CONOPS). Dabei erstellt das DPKO-Büro für Militärangelegenheiten zusammen mit der Hauptabteilung Sicherheit eine erste Risiko- und Bedrohungsanalyse der Lage vor Ort. Auf dieser Basis analysiert eine Technische Lagebewertungsmission (Technical Assessment Mission, TAM) die militärischen, sicherheitsbezogenen, politischen und logistischen Erfordernisse im Einsatzgebiet. Als künftigen Standard streben die VN einen »Integrierten Missionsplanungsprozess« an. In dessen Rahmen nähmen an der TAM neben Mitarbeitern der Hauptabteilungen für Friedenssicherung und Feldunterstützung alle relevanten *stakeholder* des Einsatzes teil, unter ihnen Vertreter von VN-Agenturen, Regionalorganisationen und einzelner Mitgliedstaaten.

Zeitgleich mit der TAM werden auf Hauptquartiersebene weitere Vorkehrungen für die Organisation der Truppenanteile der Mission getroffen. Vertreter des Militärbüros des DPKO treten zunächst informell mit möglichen Truppenstellern in Kontakt, um deren Bereitschaft abzuschätzen, die Mission personell und logistisch zu unterstützen. Nachdem sie Rückmeldungen aus den jeweiligen Ständigen Vertretungen erhalten haben, konkretisieren die Militärplaner Risikoszenarien und Handlungsoptionen.

Daneben läuft in DPKO und DFS die Personal-, Budget- und Logistikplanung an. Sämtliche Vorabplanungsprozesse münden in den Bericht des

Generalsekretärs, der dem Sicherheitsrat Empfehlungen unterbreitet, wie sich die anvisierte Operation ausgestalten ließe. Sodann entscheidet der Rat über die Entsendung der Mission, ihre Größe und ihr Mandat und verabschiedet eine entsprechende Resolution. Daraufhin muss der Haushaltsausschuss der Generalversammlung Budget und Ausstattung der Mission billigen.

Erst im Anschluss beginnt die operative Planung. Sie verlagert sich schrittweise von der Hauptquartiers- zur Einsatzebene und damit zur designierten Missionsführung. Diese formuliert nun einen Mandatsimplementationsplan, der die Wegmarken für die Umsetzung der Aufgaben enthält. Zur gleichen Zeit bereiten DPKO und DFS die Entsendung vor. Das DFS arbeitet das Budget weiter aus, schließt Verträge mit Transportfirmen, leitet die Verlegung der VN-eigenen Ausstattungsgegenstände in die Wege, rekrutiert weiteres ziviles Personal und arrangiert dessen Transport. Im DPKO entwerfen die militärischen Planer die Eckpunkte der VN-Einsatzregeln, also die Richtlinien zur militärischen Gewaltanwendung. Der Truppenbeschaffungsdienst des DPKO besucht die Truppensteller, inspiziert die Truppen und handelt mit ihnen Memoranda of Understanding aus, in denen die Details der personellen und materiellen Einsatzbeiträge der jeweiligen Mitgliedstaaten festgelegt werden. Darauf folgt eine gemeinsame Trainingsphase der multinationalen Kontingente, geleitet vom Integrierten Trainingsdienst des DPKO. Zahlreiche regionale Peacekeeping-Trainingszentren unterstützen die VN hierin. Zuletzt handelt das Sekretariat mit dem Einsatzland die Status-of-Forces- und Status-of-Mission-Abkommen aus. Darin werden die rechtlichen Beziehungen zwischen VN-Mission und Einsatzland detailliert festgeschrieben. Nun kann der Transport der Truppen beginnen. Das Gerät dafür wird von den Truppen selbst, von den VN, von Drittstaaten (Nicht-Truppensteller) oder von Privatfirmen bereitgestellt.

VN-Sekretariat die Beiträge im Einzelfall ad hoc aushandeln und organisieren muss, sind Verzögerungen kaum zu vermeiden.

Koordinationsaufwand

Die Hauptabteilungen des VN-Sekretariats für Friedenssicherung und Feldunterstützung können viele Truppenstellerdefizite im Fähigkeitenbereich ausgleichen. Möglichkeiten dazu sind Ad-hoc-Vereinbarungen mit Geberstaaten, die Geräte stellen, VN-eigene Ressourcen oder Verträge mit Privatfirmen. Doch diese Aushandlungsprozesse, die Festlegung der Einsatzregeln und die Rückfinanzierungsarrangements für Truppen- und Ausrüstungssteller kosten Zeit. Idealerweise läuft der Planungsprozess innerhalb der VN so ab, wie in Kasten 2 (S. 16) skizziert. Jeder einzelne Verfahrensschritt kann sich aber verzögern, weil das VN-Sekretariat mit internen Verfahrens- und Koordinationsproblemen zu kämpfen hat und weil die Finanzierungsvorgaben umständlich und unflexibel sind.

Während der Vorbereitung einer Mission beschäftigt sich das Personal von DPKO und DFS überwiegend mit Budgets und Beschaffungsmaßnahmen. Die aufwendigen und starren Vorgaben des Haushaltsausschusses der Generalversammlung sind den Erfordernissen komplexer Missionen unangemessen.⁴³ Die Finanzierungsstrukturen sind stark fragmentiert, denn zu bearbeiten sind meist Einzelposten mit unterschiedlichen Planungs- und Beantragungsvorgängen. Ähnliches gilt für das Beschaffungswesen. Für jeden einzelnen Missionsbestandteil – gleich wie standardmäßig seine Anforderung im Entsendeprozess ist, etwa im Transport- und Infrastrukturbereich – muss das DFS eine detaillierte Liste zu Anforderungen und Ausschreibungsverfahren aufstellen sowie die eingehenden Gebote einholen und evaluieren. Diese durchlaufen einen dreistufigen Prüfprozess in der Hauptabteilung des VN-Sekretariats für Management. Solche langwierigen internen Verfahren verschärfen das Problem knapper Ressourcen gerade auf dem Markt für Lufttransporte und führen zu weiteren Verzögerungen.

Immerhin hat es einige wenige Anpassungen gegeben. So können der Generalsekretär und das Sekretariat auf zwei Finanzierungsquellen für kurzfristige Ausgaben außerhalb des eigentlichen Missionsbudgets

⁴³ Vgl. Center on International Cooperation, *Field Support for Peace Operations* [wie Fn. 8].

zugreifen.⁴⁴ Allerdings sind beide Töpfe stets schnell aufgebraucht. Außerdem handelt es sich dabei teilweise um freiwillige Beiträge. Die Mitgliedstaaten können hier über den Einsatz der Mittel selbst bestimmen – im Gegensatz zu den Geldern, die sie jährlich in den festgesetzten Peacekeeping-Haushalt einzahlen. Daher landen die Mittel oft nicht dort, wo sie am dringendsten benötigt werden, sondern wo ihre Verwendung am ehesten sichtbar ist. Das bringt neuen Koordinationsaufwand für das Sekretariat.⁴⁵

Schlussfolgerungen

Die Analyse der Ursachen für die Entsendelücke hat dreierlei ergeben. Erstens leidet die Entsendung von VN-Missionen unter mangelnder Vorhersagbarkeit, Zuverlässigkeit und Schnelligkeit, was Bereitstellung und Beschaffung geeigneter Mittel betrifft. Die Mahnung im Brahimi-Bericht, dass die Staatengemeinschaft zu viel mit zu wenig erreichen will, gilt augenscheinlich auch für den Entsendeaspekt von Peacekeeping.

Zweitens treten diese »Mangelerscheinungen« im VN-Friedenssicherungssystem regelmäßig auf und verstärken sich gegenseitig. Die VN-Mitgliedstaaten verpflichten sich nicht im Voraus, sondern entscheiden im Einzelfall, ob sie einen Beitrag zu einer Mission erbringen wollen. Was dann bereitgestellt wird, entspricht oft nicht dem, was notwendig ist. Weltweit knapp sind spezialisierte Fähigkeiten in Transport und Logistik. Das VN-Sekretariat kann solche Fähig-

⁴⁴ Noch bevor Mandat und Haushalt beschlossen sind, darf der Generalsekretär bis zu 50 Millionen US-Dollar für Ausgaben verwenden, die für die schnelle Entsendung der Mission dringend benötigt werden (Pre-Mandate Commitment Authority). Vgl. United Nations Secretariat, *Financial Regulations and Rules of the United Nations, Secretary-General's Bulletin*, 9.5.2003, Dokument ST/SGB/2003/7, <ftp://ftp.unon.org/dewaftp/ASU%20Documents/RULES,%20CIRCULARS,%20PROCEDURES,%20POLICIES/Finance/UN%20Financial%20Rules%20and%20Regulations.pdf> (eingesehen am 20.9.2010). Außerdem kann das Sekretariat aus einem Peacekeeping Reserve Fund schöpfen. Pro Mission können 100 Millionen US-Dollar aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten flexibel verwendet werden.

⁴⁵ Das Sekretariat versucht die herrschende Planungsunsicherheit zu kompensieren, indem es mehr Truppen und Mittel fordert und dem Sicherheitsrat empfiehlt, als eigentlich berechnet sind. Diese Taktik hat den Nachteil, dass die damit steigenden Gesamtkosten Geberstaaten abschrecken und im Sicherheitsrat zeitweilig Skepsis gegenüber den Sekretariatsempfehlungen aufkommt.

keiten zwar eingeschränkt organisieren, doch dies kann aufgrund der komplizierten Haushaltsregulierungen viel Zeit beanspruchen.

Drittens kann die Entsendelücke nur reduziert, aber nicht geschlossen werden, solange VN-Friedenssicherungssystem und Truppenstellungsmodus so bleiben, wie sie sind. Militärisch ideale und politisch optimal unterstützte VN-Missionen wird es nicht geben, ebenso wenig wie stets verfügbare Fähigkeiten auf höchstem technischen Niveau oder eine Bürokratie ohne Papierkrieg und ohne versteckte politische Interessen. Darüber hinaus können die VN nie mit besten Bedingungen vor Ort rechnen. So kann das Gastland dem Einsatz politische Einschränkungen auferlegen oder die geographischen Gegebenheiten erschweren ein rasches Vorankommen. Dennoch sollten die VN und ihre Mitgliedstaaten Reformen auf den Weg bringen. Diese sollten an mehreren Stellen ansetzen: an den Beiträgen der Mitgliedsländer sowie den Verfahrensweisen im VN-Sekretariat, im VN-Sicherheitsrat und in den Gremien der Generalversammlung.

Kleine Schritte und große Würfe

Im Jahr 2011 wird die Zahl der VN-Blauhelme etwas zurückgehen, da die Mandate einiger großer Missionen, etwa im (Nord-)Sudan oder in Liberia, auslaufen oder erheblich zurückgebaut werden. Allerdings wird die Nachfrage nach VN-Peacekeeping langfristig wohl kaum sinken, denn die Zahl fragiler Staaten steigt und viele Staaten sind nur scheinbar dauerhaft stabilisiert.⁴⁶ Gleichzeitig werden sich die VN-Missionen weiter ausdifferenzieren. Auch künftig werden die VN traditionelle Peacekeeping-Missionen entsenden, ebenso wie große Operationen mit multidimensionalem Mandat und großem militärischem Anteil. Zusätzlich aber werden wohl mehr kleinere, flexiblere politische Missionen mit einer speziellen Zielsetzung, etwa Polizeireform, zum Einsatz kommen.⁴⁷ Dieser Missionstypus, den DPKO-Vertreter zuweilen als *smart mission* bezeichnen, wird den beschriebenen Defiziten der Entsendung in besonderem Maße ausgesetzt sein. Denn mehr als jeder andere Missionstyp wäre er auf spezialisierte Fähigkeiten in puncto Mobilität angewiesen, die gewährleisten, dass militärische Anteile rasch entsendet und wieder abgezogen werden können. Der gegenwärtig zumindest rhetorische Trend zu kleineren Operationen ist auch Resultat der Finanzkrise. Es ist absehbar, dass VN-Peacekeeping mittelfristig unter dem Zeichen des Sparzwangs stehen wird.⁴⁸

Angesichts dieser Entwicklungen sollten Maßnahmen für schnellere Entsendung unterschiedlichen Ansprüchen gleichermaßen gerecht werden können. Sie müssen einer starken Nachfrage nach Missionen mit großem Militäranteil ebenso Rechnung tragen wie dem steigenden Bedarf an *smart missions*, die ver-

gleichsweise wenige, aber spezialisierte und besonders leistungsfähige Blauhelme benötigen. Gleichzeitig darf der Peacekeeping-Apparat für Zeiten geringerer Nachfrage keine zu hohen laufenden Kosten entwickeln. Um diesen auseinanderstrebenden Maßstäben annähernd gerecht werden zu können, müssen die Entscheidungs- und Entsendestrukturen insgesamt flexibler werden.

Dabei zeigt die Erfahrung, dass die VN oft nur inkrementelle, also kleine, schrittweise Veränderungen zulassen: In einer Organisation mit 192 Mitgliedsstaaten und einer Generalversammlung, in der jeder Staat gleiches Stimmrecht hat, sind radikale Reformen so gut wie unmöglich. Doch auch kleine Schritte können wichtig sein. Vor allem bedarfsgerechte Anpassungen im Ablauf der Finanzierungs- und Beschaffungsverfahren in den VN können die Entsendelücke verringern. Zudem werden sich immer wieder Gelegenheiten für weitreichendere Änderungen ergeben – sei es bei großen Gipfeln, durch Initiativen einzelner Akteure oder als Reaktion auf Krisen, die die Notwendigkeit entschlossenen Handelns sichtbar machen. Gegenwärtig kann der vom Sekretariat angestoßene Reformprozess, die »New Horizon«-Initiative, solche Gelegenheiten bieten. Künftige große Würfe im Bereich *rapid deployment* könnten darin bestehen, die militärische Reaktionsfähigkeit der Weltorganisation zu erhöhen und partnerschaftliches Peacekeeping weiterzuentwickeln.

Erhöhung der militärischen Reaktionsfähigkeit der VN

Es mag naheliegend scheinen, VN-eigene Streitkräfte aufzustellen, um die Entsendelücke zu schließen. Der Vorschlag ist so alt wie die VN selbst und wurde schon vom ersten VN-Generalsekretär Trygve Lie formuliert. Seitdem wurden solche Streitkräfte immer wieder gefordert.⁴⁹ Auch aktuell machen sich Vertreter einiger großer Truppensteller für eine neue, »tabulose«

⁴⁹ Für einen Überblick über die Debatte vgl. Michael Codner, »Permanent United Nations Military Intervention Capability«, in: *RUSI Journal*, 153 (Juni 2008) 3, S. 58–66.

⁴⁶ Vgl. J. Joseph Hewitt/Jonathan Wilkenfeld/Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2010*, Boulder, Col.: Paradigm Publishers, 2010.

⁴⁷ »Wenn der Sicherheitsrat seine Alternativen zu Peacekeeping mit großen Militäranteilen (*heavy peacekeeping*) weiter sondiert, wird er feststellen, dass er weit mehr Optionen [...] haben wird, wenn ihm fähige, mobile Streitkräfte zur Verfügung stehen.« Jones u.a., *Building on Brahimi* [wie Fn. 4], S. 17.

⁴⁸ Vgl. Security Council Report, *Update Report No. 2 on UN Peacekeeping Operations*, 16.1.2009, <www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.4912001/k.CA03/Update_Report_No_2BRUN_Peacekeeping_OperationsBR16_January_2009.htm> (eingesehen am 31.8.2010).

Diskussion dieser Option stark. Die Einrichtung einer solchen Armee wäre rein technisch möglich und würde zumindest kurzfristig ihren Zweck erfüllen. Doch sie ist aus politischen Gründen unwahrscheinlich und wegen unabsehbarer Folgewirkungen auch wenig empfehlenswert: unwahrscheinlich, weil sie mit enormen Kosten verbunden wäre; wenig empfehlenswert, weil eine stehende VN-Truppe ein Trittbrettfahrerproblem mit sich brächte. Im Falle einer internationalen Krise würden nämlich die meisten Mitgliedstaaten versuchen, zunächst auf den Einsatz der »VN-Armee« zu drängen, um ihre eigenen Ressourcen zu schonen. Langfristig könnte das die VN als System kollektiver Sicherheit unterminieren. Es gibt bessere Vorschläge, etwa die Schaffung einer schnell entsendbaren militärischen Kommandostruktur und schneller Krisenreaktionskräfte. Darüber hinaus ließe sich das Spannungsverhältnis zwischen militärisch Notwendigem und politisch Durchsetzbarem abmildern, wenn man den Planungsprozess für ein Mandat flexibilisierte und öffnete. Zu diesem Zweck könnte ein zweistufiger Mandatierungsprozess geschaffen werden. Das eigentliche Mandat in Form einer Sicherheitsratsresolution wäre dabei erst die zweite Stufe. Als erste Stufe vorgeschaltet wäre ein im Sicherheitsrat verfasster Resolutionsentwurf, der potentiellen Beitragsleistern als Planungsgrundlage dient.

Schnell entsendbares militärisches Hauptquartier

Die Einrichtung eines schnell entsendbaren militärischen Hauptquartiers (Rapidly Deployable Military Headquarters, RDMHQ) ist notwendig, damit die Mission am Einsatzort beizeiten über militärische Planer und Entscheider verfügen kann. Ohne Kommandostruktur können die eintreffenden Truppen nicht eingesetzt werden. Die VN besitzen gegenwärtig keine solche Einheit. Früher wurde diese Aufgabe teilweise von der multinationalen SHIRBRIG (Standby High Readiness Brigade for UN Operations) wahrgenommen.⁵⁰ Offiziere dieser Eingreiftruppe mit hoher

⁵⁰ SHIRBRIG geht zurück auf eine dänische Initiative von 1996, die von einer sogenannten Freundesgruppe des VN-Generalsekretärs unterstützt wurde. Auch Deutschland gehörte zu dieser Gruppe, beteiligte sich aber nicht an SHIRBRIG. Die Brigade war ursprünglich als schnelle Eingreiftruppe für die VN konzipiert und sollte aus einem Planungselement und rasch einsatzbereiten Einheiten in Brigadegröße bestehen. Doch wenn es darauf ankam, fanden sich nie genügend Truppensteller. Immerhin funktionierte

Bereitschaft waren in vielen Einsätzen als Erste vor Ort und bauten die Kommandostruktur der VN-Truppen auf, etwa bei UNMEE (2000) oder UNMIS (2005). Noch im Herbst 2008 würdigten Beobachter die vor allem aus skandinavischen Truppen bestehende SHIRBRIG als eine der unterstützenswertesten Optionen zur Schließung der Entsendelücke.⁵¹ Im Dezember 2008 jedoch beendete SHIRBRIG ihr VN-Engagement und wurde im Januar 2010 aufgelöst. Ein Grund war, dass ein Großteil des vorgesehenen Personals in anderen Operationen tätig war, vor allem in Afghanistan. Ein anderer Grund lag im zerrütteten Verhältnis zum VN-Sekretariat. Seit 2003 häuften sich Missverständnisse und Koordinationsprobleme mit der Hauptabteilung für Friedenssicherung, vorwiegend weil die Kommunikation immer nur indirekt lief, nämlich über den Umweg der Regierungen der SHIRBRIG-Länder. Persönliche Spannungen verstärkten den Zwist.

Eine schnell entsendbare Kommandostruktur, die direkt in der Hauptabteilung angesiedelt ist, wäre nicht mit diesen Ressourcen- und Kommunikationsproblemen konfrontiert. Das Büro für Militärische Angelegenheiten des DPKO erhielt bereits 2008 den Auftrag, eine solche Struktur zu schaffen.⁵² Dafür soll das personell verstärkte Militärbüro einige seiner Stellen »als entsendbare Stellen auszeichnen, die dann den Nukleus eines militärischen Hauptquartiers einer neuen bzw. erweiterten Mission bilden.«⁵³ Noch aber hat das Militärbüro diese Aufgabe nicht erfüllt. Diesen Prozess sollte das zuständige empfehlungsgebende Organ der Generalversammlung, der Sonderausschuss für Peacekeeping, spätestens in seinem nächsten jährlichen Bericht im Frühjahr 2011 nachdrücklich einfordern.

das SHIRBRIG-Planungselement. Erstmals wurde es im Jahr 2000 für UNMEE eingesetzt.

⁵¹ Joachim Koops/Johannes Varwick, *Ten Years of SHIRBRIG. Lessons Learned, Development Prospects and Strategic Opportunities for Germany*, Berlin: Global Public Policy Institute, 2008 (GPPI Research Paper Series Nr. 11).

⁵² United Nations General Assembly, *Report on the Comprehensive Analysis* [wie Fn. 30].

⁵³ »Das schnell entsendbare militärische Hauptquartier sollte aus ausgesuchten Offizieren des Büros für Militärangelegenheiten bestehen, die über die jeweils erforderliche Expertise verfügen. Dieses Personal sollte für einen Zeitraum von bis zu vier Monaten am Einsatzort bleiben können bzw. so lange, bis sie durch das militärische Personal der Mitgliedstaaten ersetzt werden können.« Ebd., S. 16, Abschnitt 48.

Schnelle Krisenreaktionskräfte

Bereits im Brahimi-Report wurde vorgeschlagen, eine schnelle Eingreiftruppe zu bilden. Im »New Horizon«-Papier wird dieser Ansatz zu Recht erneut aufgegriffen.⁵⁴ Wenn die Mitgliedstaaten eine solche Institution ermöglichen, wären die VN zumindest in der Lage, strategisch wichtige Punkte wie Hauptstädte oder Flüchtlingslager rasch zu stabilisieren und die Zeit zu überbrücken, bis die eigentliche Mission eintrifft. Eine Reserve in Brigadegröße würde die strategische Verhandlungsposition internationaler Friedensbemühungen verbessern. Außerdem könnte eine solche Brigade präventiv wirken, weil sie durch ihre bloße Anwesenheit eine Drohkulisse aufbauen würde. Willkommener Nebeneffekt wäre zudem, dass die langwierigen Organisationsprozesse im Sekretariat entzerrt und die nachfolgenden Truppenkontingente rascher entsendet werden könnten. Die schnelle Eingreiftruppe müsste unter Kapitel VII der VN-Charta mandatiert werden, aus kombinierten Streitkräften bestehen und über eigenständige Transport- und Versorgungsfähigkeiten verfügen. Für Letzteres müssten neue Arrangements gefunden werden. So sollte die strategische Materialreserve auf dem Logistikstützpunkt der VN in Brindisi vergrößert und das zusätzliche Gerät strikt für die Eingreiftruppe reserviert werden. Denkbar wären auch Partnerschaften zwischen truppenstellenden und fähigkeitenstellenden Ländern, denn sie würden im Einzelfall die rechtliche, bürokratische und finanzielle Abstimmung erleichtern. Aber auch hier müssen die jeweiligen nationalen Verfassungsorgane zustimmen, bevor Fähigkeiten bereitgestellt werden können.

Mittelfristig dürfte sich der Kostenaufwand der Eingreiftruppe zumindest teilweise amortisieren. Denn das bisherige Verfahren der Truppenstellung für Blauhelmissionen ist jedes Mal aufs Neue mit Aufwand und Transaktionskosten für die VN-Mitgliedstaaten verbunden, die sich durch schnelle Krisenreaktionskräfte reduzieren ließen.⁵⁵ Auch Opportunitätskosten werden sich auf diese Weise wohl einsparen lassen. Zwar muss auch die ständige Unterhaltung einer Eingreiftruppe erst einmal finanziert werden, doch (erneut) eskalierende Konflikte dürften die VN-

Mitgliedsländer mittel- und langfristig teurer zu stehen kommen.

Ob eine Eingreiftruppe tatsächlich auf die Beine gestellt werden kann, wird vom politischen Willen der Staaten abhängen. Im Jahr 2005 hatte Kofi Annan eine ähnliche VN-Truppe vorgeschlagen. Diese war allerdings nicht als Eingreiftruppe konzipiert, sondern als strategische Reserve, um laufende Missionen rasch aufstocken zu können.⁵⁶ Große Truppensteller unterstützten diesen Vorstoß – so signalisierte Indien, Soldaten zu stellen – und aus dem Sicherheitsrat kam Zuspruch vor allem von britischer Seite. Die Initiative scheiterte aber an der Blockade durch andere westliche Staaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, denn sie sahen die Reserve in Konkurrenz zu militärpolitischen Planungen in der EU (*Battlegroups*). Dies mag zu Skepsis Anlass geben, was künftige Vorhaben angeht. Doch wenn sich die politische Landschaft im Sicherheitsrat ändert, könnten neue Rahmenbedingungen entstehen, vielleicht schon bis 2012. In diesem Zeitraum haben vier vergleichsweise große Truppensteller – Indien, Nigeria, Südafrika, Brasilien – zeitweise einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat inne.⁵⁷ Indien hat bereits 2005/06 unterstrichen, dass es sich an einer solchen Einheit beteiligen will. Ähnliches gilt für andere große Truppensteller, denn ihre Soldaten würden dann nicht nur für einen konkreten Einsatz bezahlt und weiter ausgebildet, sondern auch während der Zeit, in der sie auf Abruf bereitstehen. Nicht außer Acht lassen sollte man, dass drei dieser Staaten Ambitionen auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat haben. Die zuverlässige Bereitstellung von Truppen könnte die Chancen darauf erhöhen. Doch eine verlässliche Truppenstellung allein genügt nicht, um schnelle Krisenreaktionskräfte einsatzfähig zu machen. Sie müssen auch auf Unterstützerfähigkeiten zugreifen können. Gefragt sind daher auch Länder, deren Streitkräfte über solche spezialisierten

⁵⁶ Eine solche Reserve könnte laut Annan aus nationalen *Task Forces* bestehen – je rund 1250 Mann stark, mit kombinierter Streitkräftezusammensetzung und Multiplikatorenfähigkeiten. Vgl. United Nations General Assembly, *Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations. Report of the Secretary-General*, 15.12.2004, Dokument A/59/608, S. 6f, Abschnitte 19–22, <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SSR%20A%2059%20608.pdf>> (eingesehen am 20.9.2010).

⁵⁷ Diese Länder fanden sich in den letzten fünf Jahren ständig auf der Liste der führenden Truppensteller. Dagegen enthält sie außer Italien keine westlichen Nicht-Sicherheitsratsmitglieder.

⁵⁴ United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *A New Partnership Agenda* [wie Fn. 19], S. 24f.

⁵⁵ Vgl. Louis Parai, »A Note on the Economics of Standby versus Standing Peacekeeping Forces«, in: *Defence and Peace Economics*, 17 (Oktober 2006) 5, S. 413–419.

Fähigkeiten verfügen, so etwa die großen Geberstaaten. Gleichviel, welche Motive die einzelnen Staaten für eine Beteiligung hegen: Eine schnelle Eingreiftruppe würde helfen, die Entsendelücke zu verkleinern.

Zweistufiger Mandatierungsprozess

Das Spannungsverhältnis zwischen dem militärisch Notwendigen und dem politisch Durchsetzbaren könnte durch ein transparenteres Verfahren gemildert werden, das den Regierungen potentieller Beitragsländer gewisse Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Mandatsplanung einräumt. Dadurch hätten Mitgliedstaaten einen Anreiz, sich früher verbindlich auf eine Beteiligung festzulegen. Ebenso zeitig könnten sie sich dagegen entscheiden und auch auf diese Weise Planungssicherheit für das VN-Sekretariat herstellen. Ein solches Verfahren wäre ein zweistufiger Mandatierungsprozess: Stufe 1 könnte ein im Sicherheitsrat verfasster Resolutionsentwurf als Planungsgrundlage für mögliche Beitragsstaaten sein, während Stufe 2 die Verabschiedung des eigentlichen Sicherheitsratsmandats darstellen würde. Auch im »New Horizon«-Papier werden die Vorteile eines solchen Phasenansatzes hervorgehoben. Es enthält aber keine Vorschläge, wie er zu gestalten sei.⁵⁸

In Stufe 1 könnte der Sicherheitsrat einen vorläufigen Resolutionstext mit den wichtigsten sicherheitsrelevanten Eckdaten formulieren. Darin sollte festgehalten sein, ob die Mission unter Kapitel VI oder VII der VN-Charta mandatiert wird, welche Aufgaben auf sie zukommen, wie groß sie und insbesondere ihr Truppenanteil sein sollen und wie die Beziehungen zum Einsatzland zu regeln sind. Gleichzeitig könnte der Sicherheitsrat die Resolution so lange in einem provisorischen Status belassen, bis Truppen- und Ausrüstungssteller dem Generalsekretär verbindlich zugesagt haben. Diese können auf Grundlage des vorläufigen Resolutionstextes offiziell ihre nationalen bzw. supranationalen Prüfungs- und Abstimmungsprozesse in Gang setzen. Auf diese Weise ließe sich das Risiko reduzieren, dass potentielle Truppensteller nach Verabschiedung der Resolution ihre ursprünglichen Zusagen widerrufen oder nachträglich mit nationalen Beschränkungen versehen, so dass die

⁵⁸ Im DPKO-Papier wird auf den Brahimi-Bericht von 2000 verwiesen. Doch auch dieser blieb vage, was die Ausgestaltung des Zwei-Stufen-Ansatzes betrifft.

Einsatzmöglichkeiten der Truppen beschnitten würden und schlimmstenfalls das Mandat nicht mehr zu erfüllen wäre. Erst nachdem die materielle und personelle Basis eines effektiven Einsatzes gewährleistet ist, würde der Sicherheitsrat in Stufe 2 die mandatierende Resolution verabschieden. Wenn alle an der Entscheidung beteiligten Akteure früh und umfassend einbezogen würden, ließe sich das endgültige Mandat auf eine solidere Basis stellen. Im Rahmen eines integrierten Missionsplanungsprozesses wäre es sinnvoll, die erste Mandatsstufe nach der ersten Lageanalyse für den Einsatz auszuarbeiten (siehe Kasten 2, S. 16).

Brückenmissionen

Mittlerweile ist es gängige Praxis der internationalen Friedenssicherung, dass der VN-Sicherheitsrat regionale Zusammenschlüsse von Staaten oder multinationale Koalitionen der Willigen ermächtigt, militärische Gewalt anzuwenden. Doch auch hier ist eine Differenzierung angebracht. Da viele dieser Einsätze, zum Beispiel im Rahmen von EU oder NATO, in Zusammenarbeit mit VN-Missionen stattfinden, können die VN indirekt von den Fähigkeiten westlicher Streitkräfte profitieren. Solche Arrangements können eine schnelle Entsendung ermöglichen, wie die oben skizzierten Ausnahmefälle zeigen. Für die Arbeitsteilung mit VN-geführten Einsätzen werden zwei multilaterale Organisationen immer wichtiger werden: die Afrikanische Union (AU) und die Europäische Union (EU).⁵⁹ Doch selektive Unterstützung (bei der EU), eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten (bei der AU) sowie der enorme Koordinationsaufwand behindern das sogenannte partnerschaftliche Peacekeeping gerade in der Phase schneller Entsendung. Lücken, Überlappungen und Inkohärenz sind im internationalen Krisenmanagement weiterhin die Regel. Das zeigte auch die jüngste EU-VN-Zusammenarbeit im Tschad, die ein regelrechtes »Koordinationsmonster«⁶⁰ schuf. Aus diesen Gründen bieten internationale Arbeitsteilungen keine Gewähr für erfolgreiche Einsätze.

⁵⁹ Dies liegt daran, dass Afrika auch künftig die Region mit dem größten Bedarf an internationaler Friedenssicherung sein wird und dass AU wie EU signalisieren, hier größere Verantwortung zu übernehmen. Vgl. Tull, *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen* [wie Fn. 1], S. 23f.

⁶⁰ Kühne, »How the EU Organizes and Conducts Peace Operations« [wie Fn. 12], S. 33.

Kooperation von VN und Europäischer Union

Grundlage für die Zusammenarbeit der beiden Institutionen ist die gemeinsame Erklärung von EU und VN aus dem Jahre 2003. Darin versicherten die Europäer, die VN nicht nur politisch und in zivilen Angelegenheiten, sondern auch direkt bei kurzfristigen zivil-militärischen Operationen dauerhaft zu unterstützen. So aussichtsreich diese Partnerschaft im (militärischen) Krisenmanagement ist, so sehr ist sie schon mit wechselseitigen Enttäuschungen belastet. Vertreter der Union sehen mit Sorge, dass die VN zu hohe Erwartungen an die EU richten. Tatsächlich hat diese weiterhin Probleme mit ihrer Einsatzfähigkeit. Die VN beklagen sich auch über mangelnde Zuverlässigkeit bei der Kooperation. Beim VN-Einsatz im Kongo wies die EU die Anfrage für eine Unterstützung von MONUC zurück, obwohl Generalsekretär Ban Ki Moon sie als »notwendig, essentiell und entscheidend« bezeichnet hatte. Zwei Lager im Rat der EU konnten sich nicht auf einen Einsatz einigen. Ebenso problematisch ist die Diskrepanz zwischen angefragten und zur Verfügung gestellten Mitteln: »Was die EU bereitstellt, ist das Ergebnis eines internen EU-Entscheidungsprozesses und entspricht nicht notwendigerweise dem, was die VN möchten.«⁶¹

Die EU hat noch nicht geklärt, welcher Art und welchen Umfangs ihr langfristiges Engagement in der VN-Friedenssicherung sein wird. Ein Grund dafür ist, dass die EU-Battlegroups, die eigentlich für die Unterstützung von VN-Missionen vorgesehen sind, noch nicht eingesetzt wurden, weil die politische Zustimmung zu ihrer Entsendung fehlte.⁶² Das Battlegroup-System verteilt Risiken und Kosten sehr ungleichmäßig unter den EU-Mitgliedstaaten und macht es

denjenigen Ländern schwer, die sich der Verantwortung stellen. Deutschland etwa verweigerte 2006 den Einsatz einer EU-Battlegroup im Kongo, da es als Truppensteller fast allein für die Kosten hätte aufkommen müssen. Daher ist ein Mechanismus notwendig, der die Lasten gerechter verteilt.⁶³ Jedes Land sollte so in die Pflicht genommen werden, wie es seinen finanziellen Möglichkeiten entspricht.

Die Beeinträchtigungen bei den Battlegroups müssen die Zusammenarbeit zwischen EU und VN jedoch nicht zwangsläufig einschränken, denn gerade gemeinsame operative Erfahrungen »im Feld« fördern gegenseitige Kenntnis, gemeinsame Routine, Anpassungen und Vertrauen. Solche Erfahrungen können die politische Zuverlässigkeit des europäischen Partners steigern. Indes bleiben enorme Koordinationsprobleme zu lösen. So kann die operative Planung der EU erst dann beginnen, wenn ein Beschluss des Europäischen Rates über den Einsatz gefasst wurde. Diesen Beschluss wiederum verabschieden die Mitgliedsländer der Union erst, wenn die Sicherheitsratsresolution als Entscheidungsgrundlage vorliegt. Ein möglicher Ausweg aus dieser eingebauten Verzögerung wäre der skizzierte zweistufige Mandatierungsprozess. Zöge man die erste Mandatsstufe als Basis für einen Beschluss heran, ließe sich das Verfahren beschleunigen. Darüber hinaus stehen EU und VN vor organisatorischen Schwierigkeiten. So wurde die EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic (EUFOR Chad/CAR) als »Testfall« für eine Brückenmission konzipiert. Dabei traten Abstimmungsprobleme in der Verantwortungsübergabe von einer Mission zur anderen zutage. Um diese zu vermeiden, sind gemeinsame Planung, Trainings und Trainingsstandards unabdingbar.

⁶¹ Thierry Tardy, »UN-EU Relations in Military Crisis Management: Institutionalisation and Key Constraints«, in: *Studia Diplomatica*, 62 (Februar 2009) 3, S. 43–52; siehe auch Wibke Hansen, »EU-UN Cooperation in Peace Operations: Chances, Concepts and Constraints«, in: Hans-Georg Ehrhart u.a. (Hg.), *Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S. 238–248.

⁶² Vgl. Claudia Major/Christian Mölling, *EU-Battlegroups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2010 (SWP-Studie 22/2010). Im ursprünglichen Konzeptpapier zu Battlegroups heißt es, dass sie grundsätzlich auf Anfrage der VN entsendet werden sollten. Vgl. EU Institute for Security Studies (EUISS), *EU Security and Defence. Core Documents 2004*, Bd. V, Paris: EUISS, Februar 2005 (Chaillot Paper 75), S. 10ff.

Kooperation von VN und Afrikanischer Union

Die Afrikanische Union baut seit 2002 eine gemeinsame afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik auf. Kernstück ist die African Standby Force (ASF), zusammengesetzt aus multidisziplinären (militärisch, zivil, polizeilich) Brigaden der fünf afrikanischen Regionen.⁶⁴ Ziel war es, die ASF bis 2010 voll einsatz-

⁶³ Vgl. Richard Gowan, »The Case of the Missing Battlegroups: Is EU-UN Cooperation in Decline?«, in: *Studia Diplomatica*, 62 (Februar 2009) 3, S. 53–60.

⁶⁴ Vgl. Wolf Kinzel, *Die African Standby Force der Afrikanischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2008 (SWP-Studie 21/2008).

fähig zu machen. Das heißt, sie sollte imstande sein, im Rahmen komplexer Peacekeeping-Missionen binnen 30 Tagen und im Rahmen robuster Interventionen, etwa im Kontext eines Genozids, binnen 14 Tagen vollständig am Einsatzort zu sein. Eine solche Truppe, die geographisch nah am Einsatzort stationiert ist, könnte entscheidend dazu beitragen, die Entsendelücke für nachfolgende (VN-)Missionen zu schließen. Doch der Zeitplan für die schnelle Eingreiftruppe der AU hat sich als unrealistisch herausgestellt. Es fehlt – in manchen Regionen mehr, in anderen weniger – an geeignetem Personal und bedarfsgerechter Ausbildung (nicht nur Infanteristen), an Ausrüstung (vor allem Logistik und Helikoptern) und an Geld (die AU ist auf externe Finanzierung angewiesen). Lediglich ECOWAS ist in der Lage, die vorgegebenen Kriterien ansatzweise zu erfüllen. Außerdem müssen die AU-Staaten noch grundsätzliche Einsatzfragen klären. Das betrifft die Anpassung von Kommando- und Kontrollstrukturen, militärischen Doktrinen, Taktiken, Techniken und Entscheidungsverfahren.

Jenseits innerafrikanischer politischer Konfliktlinien und Hemmfaktoren sollte die internationale Gemeinschaft vor allem an zwei Punkten ansetzen. Erstens sollten die Ausbildungsmaßnahmen besser koordiniert und bedarfsgerechter ausgerichtet werden. Gerade die P3-plus-Staaten (Großbritannien, USA, Frankreich plus vor allem Deutschland, Kanada und die skandinavischen Länder) initiierten und unterstützen viele Maßnahmen zum Aufbau von Kompetenzen und Fähigkeiten (*capacity building*), etwa im Rahmen der 2004 ins Leben gerufenen Global Peace Operations Initiative der G8. Doch dabei herrscht eher das Prinzip gegenseitiger Nichteinmischung statt wechselseitiger Abstimmung und Kohärenz. So stehen die Trainingspläne der fünf Peacekeeping-Ausbildungszentren in Afrika kaum miteinander in Einklang.⁶⁵ Zweitens sollten Finanzierungsmittel und -koordination überprüft werden. Selbst wenn die ASF morgen einsatzbereit und einsatzfähig wäre, fehlten die finanziellen Mittel zur Entsendung. Mittelfristig wird man nicht umhinkönnen, ein flexibles Finanzierungsinstrument zur schnellen Entsendung der ASF zu schaffen, das sich weiterhin überwiegend aus externen Quellen speisen muss.

65 Mark Malan, »Africa: Building Institutions on the Run«, in: Daniel/Taft/Wiharta (Hg.), *Peace Operations* [wie Fn. 22], S. 89–117 (104ff).

Kooperation von VN und multinationalen Koalitionen

Wie oben gezeigt, können insbesondere aus dem Fall Osttimor wichtige Lehren gezogen werden. Dort hatte eine multinationale Koalition unter Führung einer einzigen Nation rasch eine Überbrückungsmission entsandt. Diese konnte anschließend die Verantwortung an eine VN-Mission übergeben.⁶⁶ Aus diesem geglückten Vorgehen lässt sich erstens der Schluss ziehen, dass die Führungsnation tatsächlich in der Lage sein muss zu führen, dass sie die militärischen Strukturen dafür besitzen und im Zweifel auch imstande sein muss, Gewalt anzuwenden. Nicht immer genügt eine Machtdemonstration. Zweitens muss die Operation aus regionalen und internationalen Truppen kombiniert werden. Ebenso wichtig wie professionelle Führungsfähigkeiten ist die Legitimität der Mission, die sie durch ihre breite Zusammensetzung erhält.⁶⁷ Drittens muss der Zusammenhalt der Truppen politisch gefördert werden. Beste Voraussetzung dafür ist eine stabile Basis gemeinsamer Interessen zwischen den teilnehmenden Ländern.⁶⁸ Doch die VN zögern, sich das Modell der Führungsnation zu eigen zu machen, da dies den universellen Idealen der Organisation widerspreche. Lässt man die offiziellen Bekundungen einmal beiseite, hat dieses Tabu aber wohl mehr mit Machtansprüchen einzelner Ländergruppen in der Generalversammlung zu tun als mit Idealen der Weltorganisation. Wo Zusammenschlüsse wie im Falle Osttimor auf eine breite Grundlage gestellt werden (und selbstverständlich unter VN-Mandat agieren), sollten sie genutzt und gefördert werden, gerade dann, wenn ein Notfall eingetreten ist.

Bei all diesen Optionen »sequentiellen« partnerschaftlichen Peacekeepings ist die Übergabe von einer Truppe zur anderen mitentscheidend für den Erfolg. Hier kommt es darauf an, dass das Übernehmen (*re-hatting*) von Truppen funktioniert, d.h. wenn multinationale Truppen für eine Zeitlang noch unter VN-Kommando stehen. Gemeinsame Einsatzplanung ist dafür eine wichtige Voraussetzung, ebenso wie rechtzeitiges Training der »neu behüteten« Truppen in VN-

66 Vgl. Alan Ryan, »The Strong Lead-Nation Model in an Ad-Hoc Coalition of the Willing: Operation Stabilize in East Timor«, in: *International Peacekeeping*, 9 (Frühjahr 2002) 1, S. 23–44.

67 Vgl. David J. Francis u.a., *Dangers of Co-deployment: UN Cooperative Peacekeeping in Africa*, Aldershot/Burlington: Ashgate, 2005, S. 70.

68 Vgl. Ryan, »The Strong Lead-Nation Model« [wie Fn. 66].

Standards und Kenntnis des neuen Mandats und der neuen Einsatzregeln.

Festzuhalten bleibt, dass der gesamte Einsatz auch im Fall arbeitsteiliger Brückenmissionen eine verlässliche internationale Basis braucht. Ein Land stellt seine Truppen und seine spezialisierten Fähigkeiten eher bereit, wenn es sicher ist, dass auch andere Staaten die Mission stützen, nach und nach ihre Beiträge leisten und für nachrückende Stabilisierungskräfte sorgen. So kann gewährleistet werden, dass Staaten, die sich an Brückenmissionen beteiligen, nicht auf unabsehbare Zeit allein in der Verantwortung stehen und die gesamten Lasten tragen müssen. Das Gleiche gilt im Prinzip für eine künftige VN-Eingreiftruppe.

Reaktionsfähigere VN-Bürokratie

Damit die Weltorganisation in verschiedenen Einsatzszenarien mit unterschiedlichen Anforderungsprofilen schnell handeln kann, bedarf es weiterer flexibilisierender Elemente. Dies betrifft Finanzierung und Beschaffung, logistische Planungs- und Handlungsfähigkeit und Koordinationsleistung der VN-Organisation.

Änderung von Haushaltsregularien

»Wenn die VN ihre Fähigkeit zu schneller Truppenentsendung verbessern wollen, müssen sie sich mit der Tatsache auseinandersetzen, dass ihr Beschaffungsmodell für diese Aufgabe grundsätzlich ungeeignet ist.«⁶⁹ Peacekeeping-Operationen sind den gleichen rigiden Regeln unterworfen, die für das gesamte Sekretariat gelten. Diese aber sind den Aufgaben unangemessen, die vor allem das DFS während des Starts einer Mission kurzfristig erfüllen muss. Weitere flexibilisierende Instrumente sind notwendig. So sollten die Finanzmittel aufgestockt werden, die dem VN-Generalsekretär zu Beginn eines Einsatzes für dringende Ausgaben zur Verfügung stehen. Zudem sollte das DFS die Budgetautorität für die frühe Beschaffung desjenigen Geräts erhalten, das in der Entsende- und Aufwuchsphase von Missionen standardmäßig benötigt wird. Das gilt insbesondere für Transport und Logistik. Frühe Beschaffung heißt: noch bevor der Haushaltsausschuss das Budget für die Mission bewilligt hat.

⁶⁹ Jones u.a., *Building on Brahimi* [wie Fn. 4], S. 37.

Ein weiterer Hemmschuh ist das kompetitive Ausschreibungssystem, das der Haushaltsausschuss bevorzugt. Mehr Vorverträge gerade im Bereich knapper Ressourcen wie Lufttransport könnten Abhilfe schaffen. Dadurch wäre das DFS zusammen mit der designierten Missionsleitung zu besserer Voraborganisation in der Lage. Ein effizienterer Ablauf schafft bei den Mitgliedsländern mehr Vertrauen in die VN-Institutionen, was wiederum die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten fördern kann, Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Doch für alle diese Maßnahmen müsste die Generalversammlung die Entscheidungsautorität an das Sekretariat bzw. die Missionen abtreten. Dafür müssten die Finanzierungs- und Beschaffungsregularien der VN geändert werden, was nur mit Zustimmung der Generalversammlung möglich ist.⁷⁰ Dort jedoch treffen solche Vorschläge regelmäßig auf den Widerstand der großen Beitragszahler, die für den Großteil der Kosten aufkommen müssen, sowie der Gruppe der blockfreien Staaten (Non-Aligned Movement, NAM). Letztere besitzen in der Generalversammlung die Mehrheit. Eine Kompetenzverlagerung zum Sekretariat würde einen Einflussverlust dieses Gremiums und damit der NAM-Staaten bedeuten.⁷¹

Doch um das Entsendeproblem in den Griff zu bekommen, müssen die Vorbereitungsprozesse bei der Vorab- und operativen Planung einer Mission von unnötigem Ballast befreit werden. Dazu könnte die Globale Feldunterstützungsstrategie (Global Field Support Strategy, GFSS) dienen. Mit ihrer Hilfe will das DFS die Logistik- und Verwaltungsstrukturen von Einsätzen verbessern.

Maßnahmen im Rahmen der Globalen Feldunterstützungsstrategie

Bisher gilt das Prinzip missionsspezifischer Einzelfallplanung, wenn es um die Beschaffung logistischer Fähigkeiten geht. Die GFSS sieht dagegen vor, die logistischen Unterstützungsstrukturen für VN-Missionen binnen fünf Jahren auf eine neue Basis zu stellen. Dazu gehört ein »globales Ressourcenmanagement« für VN-Missionen. Mehrere regionale Logistikkreisläufe (»Mini-Brindisis«) sollen geschaffen werden, und insbesondere Missionen, die geographisch nah

⁷⁰ Vgl. United Nations Secretary-General, *Financial Regulations and Rules of the United Nations* [wie Fn. 44].

⁷¹ Vgl. Thomas G. Weiss, *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*, Cambridge: Polity, 2008, S. 196.

beieinander liegen, sollen sich gegenseitig unterstützen. Dass Letzteres sich auszahlen kann, zeigte der Einsatz in der Elfenbeinküste. Allerdings funktioniert ein Programm mit vielen regionalen Drehscheiben nur bei hoher Nachfrage. Ansonsten ist es unrentabel.

Die GFSS wurde 2010 dem Sonderkomitee der Generalversammlung für Peacekeeping vorgelegt und vom Haushaltsausschuss der Generalversammlung unter Vorbehalt beschlossen.⁷² Diese Gremien sowie der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ) des Haushaltsausschusses kritisierten allerdings zu Recht, dass das Papier noch zu wenig konkret sei. Deshalb solle das Sekretariat vor allem klären, welche Kosten und welcher Personalaufwand in etwa zu erwarten seien. Nachgebessert werden muss auch bei der gezielten Rekrutierung ziviler Mitarbeiter. Die VN müssen logistische, administrative und vor allem finanzielle Planer viel schneller anwerben und entsenden. Denn ohne diese zivilen Kapazitäten ist es nicht möglich, die Truppen am Einsatzort aufzunehmen, unterzubringen und zu versorgen. Doch in diesem Punkt bleibt die GFSS vage. Dort heißt es lediglich, dass Kandidaten rascher identifiziert werden sollen, indem die Personalbedarfsplanung ausgebaut und spezialisierte Personalraster geschaffen werden.⁷³ Ein Raster ist jedoch allenfalls ein Instrument für die Suche nach einer Lösung, nicht die Lösung selbst. Im Übrigen sind in den vergangenen Jahren alle Versuche fehlgeschlagen, die VN-Rekrutierungsstrukturen zu verbessern. Die GFSS enthält diesbezüglich keine richtungweisenden Vorschläge. Am effektivsten wäre es, zivile Mitarbeiter aus einem kleinen, aber ständigen Personalpool zu entsenden, der auf Abruf bereitstünde.⁷⁴

⁷² Vgl. United Nations General Assembly, *Global Field Support Strategy. Report by the Secretary-General*, 26.1.2010, Dokument A/64/633.

⁷³ Vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *The New Horizon Initiative* [wie Fn. 19].

⁷⁴ Dabei sollte ein Kontrollmechanismus eingebaut sein, mit dem die Vertragsvergabe regelmäßig geprüft wird, um Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen. Denn einen ähnlichen Personalpool gab es schon einmal, den Field Level Service (FLS), zuständig für die Logistik von Missionen. Unter anderem wegen Vetternwirtschaft bei Vertragsvergaben löste Kofi Annan ihn Mitte der 1990er Jahre auf.

Fazit und Empfehlungen

»Schnelligkeit ist die wesentliche Eigenschaft einer Streitmacht.«⁷⁵ Im Umkehrschluss dieses über 2000 Jahre alten Grundsatzes lässt sich sagen: Peacekeepingtruppen, die unfähig zum schnellen Eingreifen sind, können ihre Kernaufgabe, nämlich Sicherheit und Stabilität herzustellen, nicht erfüllen. Eine zögerliche Entsendung kann sogar konfliktverschärfend wirken.

Das Thema ist so organisatorisch schwierig wie politisch sensibel. Doch das darf für die VN und ihre Mitgliedstaaten kein Grund sein, diesen neuralgischen Punkt auszublenden, auch nicht für Deutschland. Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag von 2009 explizit für die Stärkung der VN und die Unterstützung weiterer Reformen ausgesprochen. Für die deutsche Außenpolitik besitzt die Weltorganisation eine »Schlüsselfunktion« im Umgang mit sicherheitspolitischen Herausforderungen. Genauso wichtig sind die VN als verlässlicher Partner für EU und NATO.⁷⁶ Zudem ist Deutschland drittgrößter Beitragszahler zum regulären VN-Haushalt und viertgrößter Beitragszahler zum VN-Peacekeeping-Budget.⁷⁷ Damit hat Berlin ein Interesse an einem wirksamen VN-Peacekeeping-System. Die Fähigkeit zu *rapid deployment* würde mehr Effektivität schaffen. Will die deutsche Politik diese Fähigkeit fördern, muss sie sich Anforderungen auf nationaler und internationaler Ebene stellen.

Die Entscheidung über Auslandseinsätze liegt bei der Bundesregierung. Jeder bewaffnete Einsatz deutscher Streitkräfte und jede mittelbare deutsche Betei-

ligung an einer bewaffneten Unternehmung bedarf allerdings der vorherigen Zustimmung durch das Parlament.⁷⁸ Das Entscheidungsverfahren in diesen Gremien steht dabei vor der schwierigen Aufgabe, widerstreitenden Maßstäben gerecht zu werden. Im Idealfall sollen umfassend informierte Ministerialen und Parlamentarier nach ausgiebigen Beratungen »frei von Zeitdruck und Präjudizierung durch internationale Abstimmungsprozesse« über eine Zustimmung entscheiden. Gleichzeitig soll das Verfahren zügige Beschlüsse ermöglichen, Vertraulichkeit gewährleisten sowie den Verbündeten und Partnern ein »Höchstmaß an Kalkulierbarkeit« bieten.⁷⁹

Alle Aspekte hinreichend zu berücksichtigen ist so gut wie unmöglich. Doch mehr Flexibilität und Pragmatismus im Prüfungs- und Entscheidungsprozess könnten für schnellere Ergebnisse sorgen. Die beteiligten Akteure müssten früher an Informationen über den Einsatz gelangen und das Parlament müsste in die Lage versetzt werden, auch kurzfristig Bereitstellungen zu beschließen. Um beides zu ermöglichen, müsste zeitig über einen geplanten Einsatz gesprochen werden, und zwar auf der einen Seite zwischen Regierung oder Ständiger Vertretung und Verteidigungsministerium und auf der anderen zwischen VN-Sekretariat und -Sicherheitsrat. Ein transparenterer, zweistufiger Mandatierungsprozess auf VN-Ebene könnte rasch die formelle Voraussetzung dafür schaffen, sich mit einem Einsatz zu befassen. Deswegen sollte das deutsche Außenamt auf eine solche Reform hinwirken. Außerdem könnte ein parlamentarischer Mechanismus gewährleisten, dass im Einzelfall unverzüglich über Bereitstellungen entschieden wird. Dafür muss man nicht unbedingt einen eigenen »Entsendeausschuss« aus der Taufe heben, wie in früheren Debatten vorgeschlagen.⁸⁰ Stattdessen sollten

⁷⁵ Sun Tzu, *Die Kunst des Krieges*, hg. von James Clavell, München: Droemer Knauer, 2001 [verf. ca. 500 v. Chr.], S. 50.

⁷⁶ Vgl. *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP (Entwurf)*, Berlin 2009, S. 105, <www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf>; *Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2008 und 2009*, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2726, 5.8.2010, S. 8.

⁷⁷ 2011 trägt Deutschland einen Anteil von 8,018% am Haushalt für friedenserhaltende Maßnahmen, der rund 7,8 Milliarden US-Dollar umfasst. Der Beitrag zum regulären VN-Haushalt in Höhe von knapp 5,37 Milliarden US-Dollar liegt ebenfalls bei 8,018%.

⁷⁸ Vgl. Dieter Wiefelspütz, *Das Parlamentsheer: Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, der konstitutive Parlamentsvorbehalt und das Parlamentsbeteiligungsgesetz*, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 2005, S. 312ff, 436.

⁷⁹ Rafael Biermann, »Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr«, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (2004) 4, S. 620.

⁸⁰ Zur Debatte um einen solchen Ausschuss vgl. Timo Nötzel/Benjamin Schreier, »Vernetzte Kontrolle: Zur Zukunft

klare Zuständigkeiten festgelegt werden, was die Einbeziehung des Parlaments bei Auslandseinsätzen betrifft. Es gibt auch bereits ein geeignetes Gremium dafür, den 2010 ins Leben gerufenen Unterausschuss »Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit« des Auswärtigen Ausschusses. Er könnte solche begrenzten Mandate prüfen, etwa im Hinblick auf logistische und technische Unterstützungsleistungen oder militärische und zivile Spezialisten für VN-geführte Missionen. Routineverfahren sollten weiter differenziert und im Einzelfall beschleunigt werden. Wie dies vonstatten gehen kann, müssen der Verteidigungsausschuss und der Auswärtige Ausschuss klären.

Auf VN-Ebene zeichnet sich Deutschland bislang vor allem durch hohe finanzielle Beitragsleistungen aus. Es will aber auch konzeptionelle und politische Impulse aussenden, um das VN-Peacekeeping zu verbessern. Kann sich deutsche Politik in diesem Bereich weiter profilieren, würde dies ihren Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat untermauern. So könnte Deutschland als wichtiger Geberstaat und gewähltes Sicherheitsratsmitglied dauerhafte Partnerschaften mit großen Truppenstellern aus Ländern des Südens eingehen und damit sein Interesse unter Beweis stellen, Schwierigkeiten bei der Blauhelmentsendung auszuräumen. Denkbar wäre, dass Bundeswehr, GIZ oder THW wenige informelle, aber dafür stabile Kooperationen mit einem zuverlässigen VN-Truppensteller eingehen, der zwar eine große Infanterie, aber kaum leistungsfähige Ausrüstung besitzt. Bei einem Einsatz ließen sich so der Koordinationsaufwand und damit auch Verzögerungen reduzieren. Deutschland könnte sich für einen begrenzten Zeitraum gezielt auf bestimmtes Gerät spezialisieren, zum Beispiel Fahrzeuge, Hubschrauber, hochwertige Logistik, und auf entsprechende Ausbildungsleistungen. Damit könnten Kosten gesenkt sowie Leistungen international besser abgestimmt und eingeplant werden.⁸¹

Ähnliche Arrangements gab es früher schon, etwa mit dem Senegal bei der VN-Mission im Sudan oder mit Burundi beim Einsatz in Somalia. Sie wurden von VN und internationalen Partnern geschätzt. Allerdings waren sie auf die jeweiligen Missionen begrenzt und bezogen sich auch nicht auf *rapid deployment*-Fähig-

des Parlamentsvorbehalts«, in: Mair (Hg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr* [wie Fn. 21], S. 35–42.

⁸¹ Deutschland könnte darüber hinaus Wartungsingenieure entsenden, aber auch verstärkt Trainings für die militärischen Kommandostrukturen anbieten, etwa im Bereich Stabsarbeit.

keiten. Sollen beständige Partnerschaften für eine schnelle Entsendung geschaffen werden, müssen haushalterische Hürden genommen werden. Denn solche freiwilligen Beiträge werden vom Bundestag nur jährlich autorisiert und können daher nicht auf Dauer eingeplant werden. Deutschland könnte aber im Haushaltsausschuss und im Peacekeeping-Sonderausschuss der VN-Generalversammlung vorschlagen, dass Ausrüstungssteller eingeschränkten Zugriff auf das Peacekeeping-Budget der VN für Rückzahlungsleistungen erhalten. Dies würde nicht nur die Planungssicherheit für alle Beteiligten erhöhen, sondern für Deutschland und andere potentielle Ausrüstungssteller auch als Beitragsanreiz wirken.

Deutschland hat aber noch mehr Möglichkeiten, die Entsendelücke zu verringern. Es könnte zusammen mit gleichgesinnten Ländern eine Änderung der unflexiblen Haushaltsregeln auf den Weg bringen, damit in der Planungs- und Entsendephase einer Mission die Gelder zweckmäßiger und schneller vergeben werden. Das VN-Sekretariat sollte in die Lage versetzt werden, rasch Transport-, Kommunikations- und logistische Mittel zu finanzieren und zu beschaffen, die standardmäßig notwendig sind. Engmaschigere Kontroll- und Rechenschaftsvorgaben könnten dafür sorgen, dass ein beschleunigtes Finanzierungsverfahren bedarfsgerecht und ordnungsgemäß abläuft. Eine solche Initiative im Finanzierungs- und Beschaffungsbereich könnte die Globale Feldunterstützungsstrategie der VN sinnvoll ergänzen. Generell muss diese Strategie kritisch begleitet werden. Besonderes Augenmerk muss dem Prozess gelten, mit dem schnell entsendbare zivile Experten für die logistische und administrative Planung rekrutiert werden. Zudem ist darauf zu achten, ob das System der Logistikkreisläufe rentabel ist und hinreichend kontrolliert wird. Gegebenenfalls muss in diesen Bereichen nachgebessert werden. Gelegenheit zur Erörterung dieser Punkte wird sich im Laufe des Jahres 2011 ergeben, denn das Sekretariat wird in den einschlägigen Gremien der Generalversammlung regelmäßige Briefings über den Planungsstand der GFSS abhalten.

Nicht zuletzt besitzt das Sicherheitsratsmitglied Deutschland eine wichtige Mittlerfunktion, weil es in vielen multilateralen Foren eine herausragende Rolle spielt. Dort können deutsche Vertreter die Umsetzung der gemeinsamen sicherheitspolitischen Ziele der Organisationen und insbesondere ihrer militärisch-politischen Büros abstimmen. Das betrifft vor allem die Weiterentwicklung der Partnerschaft zwischen VN und EU. Die jeweiligen Büros sind mit der Arbeits-

weise, den Fähigkeiten und Befugnissen, aber auch mit den Einschränkungen des Gegenübers wenig vertraut. Doch diese Kenntnis ist eine Grundvoraussetzung für sinnvolle Arbeitsteilung. Mittelfristig sollte vor allem mehr politische Zuverlässigkeit gewährleistet werden, wenn einsatzfähige EU-Battlegroups als Brückenmissionen entsendet werden sollen. Trotz Haushaltskürzungen und Restrukturierung von Ministerien wie Fähigkeiten würden Deutschland und seine europäischen Partner damit unterstreichen, dass sie die künftige Funktionsfähigkeit von VN-Missionen fest im Blick haben.

Abkürzungsverzeichnis

ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions
ASF	African Standby Force
AU	Afrikanische Union
CONOPS	Concept of Operations
DFS	Department of Field Support
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
ECOMIL	ECOWAS Mission in Liberia
ECOWAS	Economic Community of West African States
EUFOR Chad/	
CAR	EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic
GFSS	Global Field Support Strategy
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
INTERFET	International Force East Timor
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad
MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MONUC	United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo
NAM	Non-Aligned Movement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ONUB	United Nations Operation in Burundi
RDMHQ	Rapidly Deployable Military Headquarters
SDS	Strategic Deployment Stocks
SHIRBRIG	Standby High Readiness Brigade
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
TAM	Technical Assessment Mission
THW	Technisches Hilfswerk
UN	United Nations
UNAMID	United Nations-African Union Mission in Darfur
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
UNSAS	United Nations Standby Arrangements System
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
VN	Vereinte Nationen

Literaturhinweis

Elisabeth Schöndorf/Markus Kaim

Frieden, Sicherheit und Krisenbewältigung.

Deutsche Prioritäten im VN-Sicherheitsrat 2011/2012

SWP-Aktuell 7/2011, Februar 2011

www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A07_snf_kim_ks.pdf