

# Mehr deutsche Blauhelme

Vier Gründe für ein stärkeres Engagement der Bundesrepublik im VN-Peacekeeping

Markus Kaim / Lena Strauß

**Die Bundeswehr engagiert sich als Teil der VN-Mission MINUSMA im westafrikanischen Mali. Mit diesem Einsatz stellt Deutschland erstmals seit über 20 Jahren wieder ein umfangreiches Kontingent für eine Friedensoperation der Vereinten Nationen. Dabei ist das multilaterale Krisenmanagement der VN derzeit in ganz unterschiedlichen Konfliktkontexten gefordert. Die Bundesregierung sollte prüfen, wie Deutschland sich umfassender und strategischer als bisher an solchen Missionen beteiligen kann. Denn eine Reihe von Gründen spricht dafür, dieses Engagement zu verstetigen, zu priorisieren und auszubauen. Das betrifft Fragen von Strategie, Personalpolitik, Ausbildung und Ausrüstung.**

Friedensoperationen waren lange Zeit ein weißer Fleck deutscher VN-Politik – zumindest in operativer Hinsicht. Zwar ließ es die Bundesrepublik in den vergangenen Jahrzehnten nicht an politischer und finanzieller Unterstützung für solche Einsätze fehlen. Die eigenen personellen Beiträge dazu sind jedoch spärlich geblieben. Wie im Folgenden gezeigt wird, sprechen vier Gründe dafür, dass Deutschland sich stärker als bisher bei VN-Friedensoperationen engagieren sollte. In diesem Sinne könnte bzw. sollte der Einsatz für MINUSMA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali) eine neue Prioritätensetzung deutscher Sicherheitspolitik signalisieren.

## 1. Der Wandel der VN-Friedensmissionen

Seit Mitte der 1990er Jahre erfahren die VN-Missionen einen stetigen Wandel, was Herausforderungen und Einsatzumfelder angeht. So erweiterte sich das Aufgabenspektrum von einfachen Beobachtermissionen über traditionelles Peacekeeping hin zu multidimensionalen Friedensoperationen und friedens erzwingenden Missionen. Das Einsatzumfeld ist nun oftmals ein noch nicht beendeter Bürgerkrieg, in den nicht-staatliche Akteure (z.B. Rebellen, Terroristen) und auch externe Kräfte (z.B. Nachbarstaaten, transnationale Gruppen) involviert sind. Somit erweiterten sich auch die Mandate der Missionen um den Schutz der Zivilbevölkerung und die aktive Bekämpfung von Bedrohungen. Zusätzlich rückte die zivile Komponente der Missionen ins

Zentrum friedensfördernder Bemühungen; dies betrifft Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten sowie die Reform des jeweiligen Sicherheitssektors. Hinzu treten politische Aufgaben wie die Überwachung von Wahlen, die Schaffung rechtsstaatlicher Institutionen und der wirtschaftliche Wiederaufbau. Eine weitere Belastung bedeutet die steigende Einsatzdauer. So ist etwa die VN-Mission MONUSCO (vormals MONUC) in der DR Kongo bereits seit 1999 vor Ort.

Um all diesen Aufgaben und Erwartungen gerecht werden zu können, benötigen die VN dringender denn je kontinuierliche Unterstützung in Sachen Personal, Ausrüstung und Finanzierung. Hier Abhilfe zu schaffen war auch Ziel des *Leaders' Summit on Peacekeeping*, der im September 2015 auf Initiative von US-Präsident Barack Obama in New York stattfand. Vertreter von gut 50 Staaten gaben dabei Zusagen ab, um dem Mangel an personellen und materiellen Kapazitäten bei VN-Friedensoperationen entgegenzutreten. Aktuell engagieren sich bei insgesamt 16 VN-Friedensmissionen mehr als 96 000 Kräfte an uniformiertem Personal, davon über 82 000 Soldaten, etwas mehr als 12 000 Polizisten und rund 2300 Militärbeobachter.

## **2. Europäische Rückbesinnung auf Peacekeeping**

Das deutsche Engagement in den laufenden VN-Missionen ist überschaubar. Unter den Mitgliedstaaten der Weltorganisation belegt die Bundesrepublik hier Platz 36 – mit insgesamt 728 entsandten Personen, darunter 32 Polizisten, 18 Militärberatern und 678 Soldaten (Stand 30.4.2017). Auch im Vergleich zu europäischen Verbündeten bewegt sich Deutschland eher im Mittelfeld. So stellt Italien insgesamt 1272 Kräfte (3 Polizisten/keine Militärberater/1269 Soldaten), Frankreich 846 (23/12/811), Spanien 655 (6/18/631) und Irland 530 (12/15/503).

Bemerkenswert ist aber etwas anderes. In vielen europäischen Hauptstädten werden friedenserhaltende VN-Operationen

als wirksames Instrument des Krisenmanagements wiederentdeckt. Stellvertretend für diese Entwicklung stehen Großbritannien und die Niederlande. Nach Jahren der »Enthaltensamkeit« hat London im Herbst 2016 für die UN-Operation im Südsudan (UNMISS) 100 Soldaten entsandt. Bereits 2014 legten die Niederlande ihre langjährige Zurückhaltung beim Peacekeeping ab, indem sie 450 Soldaten nach Mali schickten. Dass dieses Politikfeld eine Art Renaissance erfährt, gilt in geringerem Maße ebenso für andere europäische Partner – wie Dänemark, Norwegen und Schweden. Folgewirkungen für Deutschland dürfte dies auf zwei Wegen zeitigen. Politisch wird der Druck auf die Bundesrepublik steigen, sich als Führungsmacht Europas auch auf diesem Gebiet (zusammen mit anderen) stärker zu engagieren. Gleichzeitig bewirkt die wachsende militärische Integration innerhalb der EU, dass Deutschland als Partner und Koordinator in VN-Friedensoperationen zunehmend unentbehrlich wird.

## **3. Die »Verantwortungsdebatte«**

In welchem Maße die deutsche Politik diesen veränderten Umständen bereits Rechnung getragen hat, zeigt vor allem die sogenannte Verantwortungsdebatte. Auf der Münchener Sicherheitskonferenz von 2014 hatten Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen in gleichgerichteten Reden gefordert, dass Deutschland angesichts des veränderten sicherheitspolitischen Umfelds mehr Verantwortung in der Welt übernimmt. Eine Dimension dieses Postulats besteht darin, sich aktiver als bisher bei den VN zu engagieren. Niederschlag fand das bereits in den Bemühungen des Auswärtigen Amtes beim *Peacekeeping Summit 2015* in New York und auf dem *Peacekeeping Defence Ministerial 2016* in London.

Auch das sicherheitspolitische Weißbuch der Bundesregierung von 2016 greift Friedensmissionen als Handlungsfeld auf und

platziert die VN prominent an erster Stelle unter den multilateralen Organisationen, in denen Deutschland sicherheitspolitisch tätig ist. Maßgeblich auf europäischer Ebene ist die *European Global Strategy*, in der sich die EU klar zum Engagement zugunsten von Peacekeeping und Peacebuilding bekennt. So will Brüssel nicht nur EU-Missionen vor Ort besser mit VN-Missionen koordinieren, sondern auch generell die Kooperation mit den VN intensivieren.

#### **4. Die Bewerbung um den Sitz im Sicherheitsrat**

Zeitgleich mit ihrer Beteiligung an MINUSMA bewirbt sich die Bundesrepublik um einen nichtständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat für 2019/20. Bisher besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen der politischen wie finanziellen Unterstützung, die Deutschland für VN-Missionen leistet, und seinen bescheidenen personellen Beiträgen dazu. Für die Berliner Bewerbung ist dies eine Bürde. Um eine ernsthafte Chance damit zu haben, muss Deutschland seine Beiträge zu den Friedensoperationen der VN substantiell und auf mehreren Ebenen – politisch, strategisch, operativ – ausbauen und neu strukturieren.

Von einer solchen Einsicht ließ sich das Auswärtige Amt bereits ansatzweise leiten, als es die Friedenssicherung als eines von vier Kernzielen der deutschen Bewerbung hervorhob. Beiträge für VN-Friedensoperationen werden also auch in dieser Hinsicht zu einem Ausweis deutscher Verantwortung und zu einem wichtigen Gestaltungsinstrument internationaler Sicherheitspolitik.

#### **Das deutsche Engagement in Mali**

Derzeit engagiert sich Deutschland zivil und militärisch bei allen drei internationalen Missionen für Mali. Damit wird der Tatsache bereits Rechnung getragen, dass die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik einen neuen Schwerpunkt setzt und VN-Missionen verstärktes Interesse widmet.

Für EUTM Mali (EU Training Mission) stellt die Bundeswehr Ausbildungskapazitäten sowie die Sanitätsversorgung zur Verfügung. Bei EUCAP Sahel Mali (EU Capacity Building Mission), der zivilen EU-Mission, ist Deutschland in beratender Funktion vertreten. Die größte personelle Beteiligung – mit derzeit 543 Soldaten – entfällt auf MINUSMA; die Bundesrepublik stellt hier den führenden europäischen Beitrag.

Das deutsche Engagement in Mali ist nicht nur aufgrund seines Umfangs eine Besonderheit, sondern auch wegen der Gemengelage an politischen Motiven, aus der es hervorging. Zum einen sollte die Lücke geschlossen werden, die durch den Abzug niederländischer Kampf- und Transporthubschrauber entstanden war. Zum anderen wollte Berlin die Bemühungen unterstützen, die Frankreich im Norden des Landes mit der Operation Barkhane vorantreibt. Einen weiteren Impuls lieferte die Gefährdung der Zivilbevölkerung wie auch des malischen Staates durch extremistische Gruppierungen. In exemplarischer Weise reflektiert das deutsche Engagement also gleichermaßen landes- bzw. regionalpolitische Ziele, Bündnisverpflichtungen und internationale Verantwortung.

#### **Empfehlungen für mehr Engagement und Verantwortung**

Es besteht nicht nur der Bedarf, sondern auch die Chance für ein stärkeres, umfassenderes Engagement Deutschlands in VN-Friedensmissionen. Fünf Handlungsfelder gilt es dabei für die Bundesregierung zu berücksichtigen.

Wenn die Bundesrepublik auf diesem Gebiet eine größere Rolle spielen soll, bedarf es erstens einer *Strategie für ein deutsches Engagement im VN-Peacekeeping*. Diese sollte folgende Aspekte widerspiegeln: Auswahlkriterien für Konflikte, zu deren Regelung die deutsche Politik einen Beitrag leisten kann und will; einschlägige Maßnahmen, mit denen bereits Erfahrungen gesammelt wurden; angestrebte Koordination mit anderen Maßnahmen und Akteuren. Auch

sollten Analysefähigkeiten von Thinktanks und anderen Forschungseinrichtungen mit Regionalexpertise systematischer als bisher bei der Einsatzplanung und -vorbereitung genutzt werden. Ergänzend bedarf es innerhalb der Bundeswehr eines besseren Erfahrungsmanagements mit Blick auf frühere Einsätze.

Die Staaten des euro-atlantischen Raums haben in den vergangenen Jahren ihre militärische Kooperation ausgebaut bzw. die Integration ihrer Streitkräfte erheblich vorangetrieben. Deshalb werden deutsche Beiträge zum VN-Peacekeeping in absehbarer Zeit selbst Teil eines »integrierten Kontingents« sein. Eine verbindliche deutsche VN-Peacekeeping-Strategie wäre damit auch ein deutliches Signal in Richtung der EU wie der Nato.

Zweitens sollten die Bundeswehr und das Auswärtige Amt in Kooperation eine *strategische Personalpolitik* verfolgen. Ziel muss sein, die wichtigen Posten für Planungs- und Entscheidungsprozesse im VN-Sekretariat mit deutschen Diplomaten und Offizieren zu besetzen, z.B. in der *Integrated Mission Task Force*, dem *Department of Peacekeeping Operations* und im *Office for Military Affairs*. Um mitgestalten zu können, sollte das deutsche Personal in der Lage sein, entscheidend zum Integrierten Missionsplanungsprozess beizutragen.

Dazu bedarf es – drittens – einer *zielgerichteten Ausbildung* von Personal seitens der Bundeswehr für einen Einsatz im Rahmen der VN. Bisher umfassen Trainings, die sich spezifisch mit VN-Missionen befassen, nur einen marginalen Teil der General- und Admiralsstabsausbildung. Auch das VN-Ausbildungszentrum der Bundeswehr in Hammelburg bildet nur nach Auswahl und auf freiwilliger Basis Militärbeobachter für VN-Missionen aus. Eine eigens für solche Einsätze gestaltete integrierte Ausbildung von deutschen Soldaten wäre ein deutliches Zeichen dafür, dass die Bundesrepublik Führungsverantwortung in laufenden und künftigen VN-Missionen übernehmen will.

Viertens sollte ein *festes Personalkontingent* für VN-Aufgaben definiert werden, bezogen

auf kurzfristige ebenso wie perspektivisch geplante Entsendungen. Dies betrifft einerseits militärisches Personal (Soldaten/ Beobachter). Hier sollte die Bundeswehr stärker als bisher einsatzerfahrene Kräfte für die Gestaltungsposten in VN-Missionen bereitstellen. Sinnvoll erschiene, solche Entsendungen zur VN als karrierefördernde Posten im selben Umfang in die Personalplanungen zu integrieren, wie es bei Aufgaben in EU und Nato der Regelfall ist. Andererseits geht es auch um ziviles Personal und Polizisten, die zu den umfassenden Aufgaben multidimensionaler Missionen beitragen können. So waren deutsche Polizisten in der Vergangenheit bereits mit Ausbildungsleistungen an verschiedenen Orten tätig, etwa im Kosovo.

Nötig ist fünftens eine *strategische Ausrüstungspolitik* für den Einsatz der Bundeswehr, da eine dem Einsatzumfeld angemessene Ausstattung des Personals die Erfolgchancen einer Mission signifikant erhöht. Gerade in diesem Bereich haben VN-Missionen häufig Schwächen, vor allem bei den Logistik- und Lufttransportfähigkeiten. Mit einem Konzept, das zum Aufbau von autonomen sowie ergänzenden Fähigkeiten führt, würde Deutschland nicht nur Initiative in Sachen Ausstattung beweisen, sondern auch sicherstellen, dass es seinen umfassenden Beitrag eigenständig leisten kann. Angestrebt werden sollte vor allem die Komplementarität von Ausrüstung im Verbund mit europäischen Partnern, damit sich Engpässe, Doppelbuchungen und Versorgungslücken kompensieren bzw. vermeiden lassen.

Eine solche Strategie für das VN-Peacekeeping würde der deutschen Bewerbung um den Sitz im Sicherheitsrat weitere Glaubwürdigkeit verleihen. Überdies wäre sie ein politisches Gestaltungsinstrument, mit dem die Bundesregierung ihre Vorstellungen zur internationalen Ordnung aktiv umsetzen könnte.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

**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 1611-6364