

DGAP POLICY BRIEF



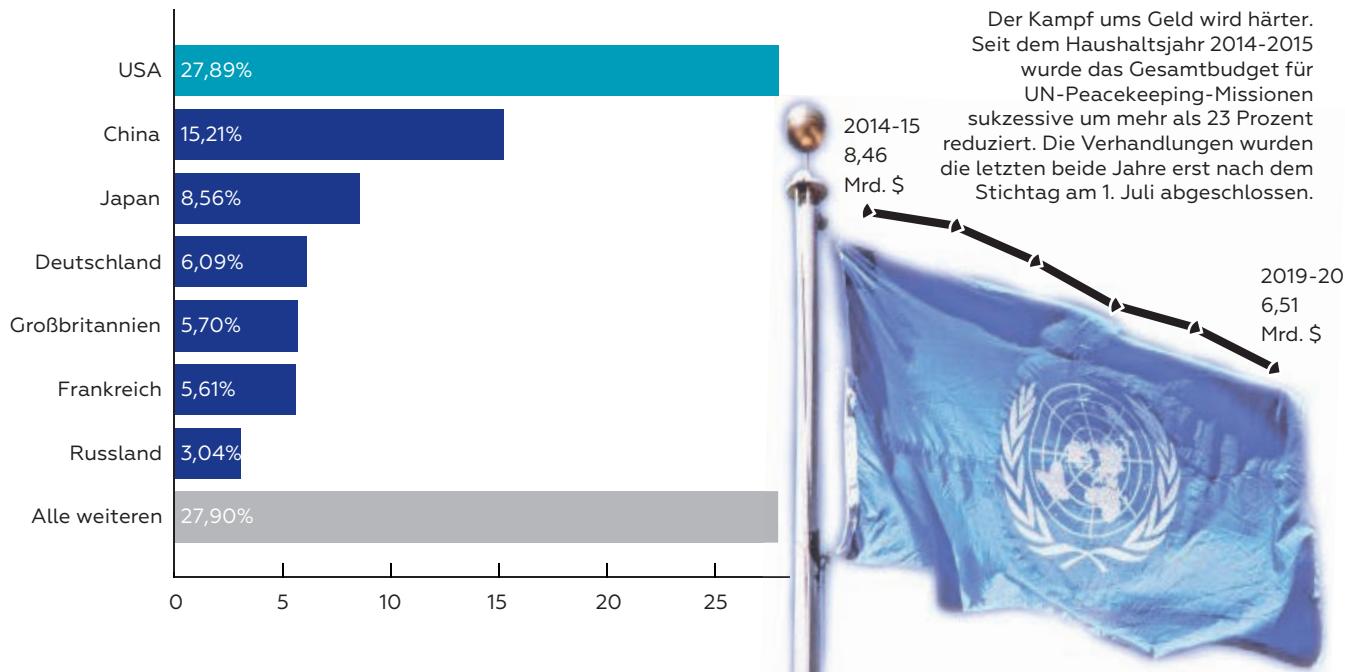
Carina Böttcher
ist Research Fellow im
Programm Sicherheit,
Verteidigung und Rüstung

Budgetkrise und weniger Verlässlichkeit

Die USA setzen die UN-Friedensmissionen unter Druck

US-Präsident Donald Trump stellt die Leistungen des UN-Peacekeeping in Frage. Die USA drängen auf Budgetkürzungen und schnelle Ergebnisse bei der Umsetzung von Mandaten für Friedensmissionen. Dies gefährdet die Arbeitsfähigkeit der Missionen.

- Ein frühzeitiger Abzug birgt insbesondere für die Zivilbevölkerung Gefahren, wenn die Lage vor Ort instabil ist und politische Konflikte nicht gelöst sind.
- Als aktuell nicht-ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat, kann die deutsche Bundesregierung unmittelbar Einfluss auf Entwicklungen im UN-Peacekeeping nehmen.
- Als großer Geldgeber sollte sich die Bundesregierung klar einer Politik entgegenstellen, die die Glaubwürdigkeit der UN in Konfliktgebieten unterminiert.
- Gleichzeitig muss Deutschland Möglichkeiten zur Kooperation mit den USA nutzen, wie im Bereich Training.

Abbildung 1: Beitragsverteilung und Entwicklung des UN-Peacekeeping-Budgets 2019

Quellen: United Nations' Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations, 24.12.2018.

Peacekeeping-Missionen verringern das Risiko der Ausbreitung von Konflikten, sie können die Dauer und das Ausmaß gewaltsamer Handlungen in Konflikten begrenzen.¹ Damit sind sie das wichtigste Instrument der Vereinten Nationen (UN), um Frieden und Sicherheit in der Welt zu erhalten oder zu fördern. Sie kommen heute häufig dort zum Einsatz, wo schwerste Verbrechen gegen die Menschlichkeit drohen oder wo sich Konflikte auf benachbarte Länder ausbreiten könnten. Sie sind zugleich das sichtbarste Engagement der UN in Krisenregionen und damit ihr Markenzeichen.

Die USA nehmen durch ihren ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat eine zentrale Gestaltungsrolle für dieses Instrument

ein. Durch ihr Veto-Recht wird ohne US-Einverständnis keine Mission entsandt und kein Mandat verlängert. Die Politik der USA im Peacekeeping war stets von dem Motiv geleitet, die Verantwortung für ein internationales Eingreifen mit anderen Ländern zu teilen und dafür ein Instrument zu wählen, das im Vergleich zu unilateralen Interventionen bis zu acht Mal kostengünstiger ist.²

Seit dem Amtsantritt von Präsident Trump hat die US-Regierung ihre Rhetorik in Bezug auf das UN-Peacekeeping drastisch verschärft. Sie stellt Effizienz und Leistungen der Peacekeeping-Missionen in Frage.³ Vor allem bemängelt sie die Höhe der US-Beiträge. Laut Beitragsskala der UN für 2019

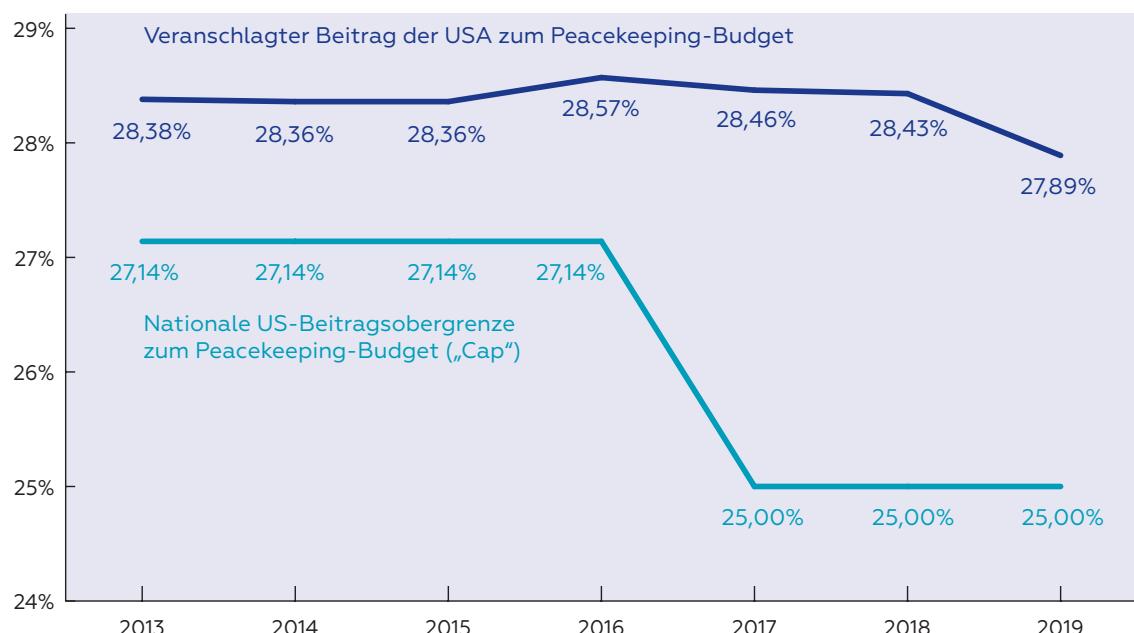
ist vorgesehen, dass die USA 27,89 Prozent des Gesamtbudgets tragen.

Ein genauer Blick zeigt jedoch, dass trotz dieser Rhetorik die Politik der USA im Peacekeeping nicht ausschließlich destruktiv ist. Es wurden einige langjährige Prioritäten der Vorgängerregierung unter Barack Obama fortgeführt. Der Druck der USA entfaltete auch auf die aktuelle Reformpolitik von UN-Generalsekretär António Guterres eine positive Wirkung. Die rigorose Budgetpolitik der Trump-Regierung gefährdet jedoch die Handlungsfähigkeit der UN in Krisen und Konflikten und birgt damit hohe Risiken.

1 Vgl. Håvard Hegre, Lisa Hultman, Håvard Mokleiv Nygård, Peacekeeping Works – Evaluating the effectiveness of UN Peacekeeping Operations, Juni 2017, <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=10806> (abgerufen am 25.07.2019).

2 U.S. Government Accountability Office, UN Peacekeeping: Cost Estimate for Hypothetical U.S. Operation Exceeds Actual Costs for Comparable UN Operation, 06.02.2018, <https://www.gao.gov/assets/690/689898.pdf> (abgerufen am 16.10.2018).

3 White House, Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy, 13.12.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-newafrica-strategy/> (04.01.2019).

Abbildung 2: Veranschlagte US-Beiträge zum Peacekeeping-Budget und US-Beitrags-Obergrenze in Prozent, 2013-2019.

Quellen: United Nations, Congressional Research Service, 2019.

SCHMERZHAFTES BUDGETKÜRZUNGEN FÜR UN-PEACEKEEPING- MISSIONEN

Die anhaltenden Forderungen nach Budgetkürzungen der Trump-Regierung im UN-Peacekeeping haben bisher alle anderen Sachbereiche überlagert. Anfang 2017 sorgten die USA mit der Ankündigung für Aufregung, sie wollten ihren Beitrag um 40 Prozent verringern. Als der mit Abstand größte Beitragszahler (s. Abb. 1), hätte dies gravierende Folgen für die Zahlungsfähigkeit der UN gehabt.

Allerdings kann die US-Regierung nicht im Alleingang ihre Beiträge reduzieren, denn sie werden für jedes Land prozentual anhand eines Schlüssels berechnet, der sich vor allem an die nationale

Wirtschaftskraft knüpft. Die USA müssen daher eine Reduktion des Gesamtbudgets anstreben, um ihre eigenen Beiträge regelkonform zu senken.

Nach zähen Verhandlungen einigten sich die UN-Mitgliedstaaten schließlich für 2017-18 auf ein Budget von 7,3 Mrd. US-Dollar, eine Verringerung um 600 Mio. US-Dollar im Vergleich zum Vorjahr.⁴ Diese Zahl setzt sich aus den Einzelbudgets aller UN-Peacekeeping-Missionen zusammen. Im zweiten und dritten Jahr der Trump-Regierung wurde das UN-Peacekeeping-Budget sukzessive weiter reduziert und beläuft sich für das Haushaltsjahr 2019-20 auf 6,51 Mrd. US-Dollar. Auffällig ist, dass die Mitgliedstaaten das zweite Jahr in Folge erst nach dem Stichtag für das neue Budget am 1. Juli die Haushalts-

verhandlungen erfolgreich beenden konnten. Dies zeigt, dass die Verhandlungen zäher und konfrontativer geworden sind.

Der Abwärtstrend des Peacekeeping-Gesamtbudgets begann bereits 2014 (s. Abb. 1). Dies hatte zunächst mit der planmäßigen Verkleinerung großer Missionen z.B. in Haiti und Liberia zu tun. Mit dem Druck der US-Regierung hat sich der Trend allerdings verstärkt. Die USA setzten Kürzungen auch ohne die Bindung an sachliche Erwägungen durch. Dies wird am Beispiel der UN-Peacekeeping-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) deutlich. Ihr Budget wurde 2017 um 8 Prozent gekürzt (1,14 Mrd. US-Dollar),⁵ obwohl der Sicherheitsrat mit der Stimme der USA kurz vorher ihre Mandatsaufgaben ausgeweitet hatte.

⁴ Michelle Nichols, U.N. states agree \$7.3 bln peacekeeping budget, U.S. share cut 7.5 pct, 29.06.2017, <<https://af.reuters.com/article/africaTech/idAFKBN19K0QS-OZATP>> (abgerufen am 27.06.2019).

⁵ Katharina P. Coleman, The Dynamics of Peacekeeping Budget Cuts: The Case of MONUSCO, 10.07.2017, <<https://theglobalobservatory.org/2017/07/monusco->>

Ebenso wurde das Ergebnis einer laufenden strategischen Überprüfung der Mission nicht abgewartet.

Neben den Kürzungen des Gesamtbudgets wurde unter Trump die sogenannte „Peacekeeping Cap“, eine vom Kongress 1994 eingeführte Obergrenze von 25 Prozent für die US-Beiträge zum UN-Peacekeeping⁶, wieder konsequent angewandt. Gemäß dieser Regelung muss der Kongress die Obergrenze jährlich aussetzen, um weitere Mittel für Peacekeeping bereitzustellen zu können. Während der Kongress der Ausnahme unter Präsident Obama stets zustimmt (nicht immer in voller Höhe, s. Abb. 2), ersucht die aktuelle US-Regierung nicht um Anhebung. Damit kann sie nicht ihren vollen Anteil von 27,89 Prozent am Peacekeeping-Budget zahlen. Die USA häufen allein damit in jedem Haushaltsjahr etwa 200 Mio. US-Dollar Schulden an. Im April 2019 waren die US-Beiträge zum Peacekeeping-Budget mit insgesamt 1,09 Mrd. US-Dollar im Verzug.⁷ Die US-Regierung wendet somit aktuell eine Doppelstrategie an, indem sie einerseits das Gesamtbudget für UN-Peacekeeping reduziert, andererseits aber auch die verringerten Beiträge nicht vollständig begleicht.

FOLGEN DER US-BUDGETPOLITIK FÜR DAS PEACEKEEPING

Indem die US-Regierung die veranschlagten Beiträge eigenmächtig kappt, verletzt sie vertragliche Verpflichtungen gegenüber der UN. Diese Zahlungsmoral ist höchst problematisch. Seit Anfang 2019 befindet sich die Organisation in einer Budget-Krise. Das UN-Sekretariat kann laufende Kosten für die Friedensmissionen derzeit nur notdürftig decken, indem es Kompensationszahlungen an Truppenstellerstaaten (TCC) wie Indien, Äthiopien, Ghana und Bangladesch aufschiebt.⁸ Damit geht das Risiko einher, dass einzelne TCC ihre Kontingente abziehen müssen.⁹ Gleichzeitig dürfte es der UN mit diesem Ausblick noch schwerer fallen, Truppen für Peacekeeping-Einsätze von Mitgliedstaaten anzuwerben, was ohnehin angesichts der gefährlichen Einsätze ein oft langwieriger Prozess ist.

Zudem dürften diese Maßnahmen bald nicht mehr ausreichen, um die Missionen finanziell am Laufen zu halten. Die UN könnten gezwungen sein, die Arbeit der Missionen teilweise auszusetzen. Dies könnte dazu führen, dass sich die Sicherheitslage für die Bevöl-

kerung in Regionen mit Peacekeeping-Missionen verschlechtert. Das hätte auch Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der UN als Sicherheitsgarant vor Ort.

Um sich in Zukunft in finanziellen Notlagen mehr Handlungsspielraum zu verschaffen, hat der UN-Generalsekretär Vorschläge für eine Anpassung des Budgetprozesses gemacht. Ein Vorschlag sieht vor, dass das UN-Sekretariat in Zukunft in beschränktem Umfang Gelder zwischen den Einzelbudgets der Missionen verschieben darf. Die Idee wurde mittlerweile von den Mitgliedstaaten probeweise für ein Jahr beschlossen. Außerdem schlägt Guterres vor, dass nicht ausgegebene Restmittel nicht mehr an die Mitgliedstaaten zurückgezahlt werden. Daraus sollen künftig Rücklagen gebildet werden.

ERHÖHTER LEISTUNGSDRUCK IM PEACEKEEPING

Eine langjährige Priorität der USA im Peacekeeping, die von der Obama-Regierung übernommen wurde, ist eine bessere Leistungsfähigkeit von Truppen und Missionen. Bereits Anfang 2017 forderte die damalige UN-Botschafterin Nikki Haley, sämtliche laufende Missionen strategischen Überprüfungen zu unterziehen, um Möglichkeiten für mehr Effizienz und Effektivität auszuloten. Während der Sicherheitsratspräsidentschaft der USA im April 2017 unterstrich Haley die Bereitschaft, Missionen und ihren jeweiligen Beitrag zur Unterstützung der Situation im Einsatzgebiet und zur Erreichung der politischen Ziele

Laufende Kosten für Friedensmissionen werden mit viel Kreativität gedeckt

drc-peacekeeping-budgetcuts/>(abgerufen am 27.06.2019).

6 Peacekeeping Cap US Congressional Act. P.L. 103-236, Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995, 108 Stat. 447, 30.04.1994.

7 Financial situation of the United Nations Statement by Jan Beagle, Under-Secretary-General Management Strategy, Policy and Compliance, Fifth Committee of the General Assembly at 1st 73rd session, 07.05.2019, <https://www.un.org/en/ga/fifth/73/statements/138.%20Financial%20Situation/C5_73_2r_ST_2019_05_07_Item_138_Financial%20Situation_USG%20DMSPC.pdf> (abgerufen am 27.06.2019).

8 Truppensteller-Staaten erhalten für jeden Soldaten, der in UN-Einsätze entsandt wird, von der UN eine monatliche finanzielle Kompensation. Wasim Mir, The UN's Precarious Financial Situation Places Missions and People at Risk, 26.04.2019, <<https://theglobalobservatory.org/2019/04/unprecious-financial-situation-places-missionspeople-at-risk/>> (abgerufen am 27.06.2019).

9 Paul D. Williams, In US Failure to Pay Peacekeeping Bills, Larger UN Financing Questions Raised, 23.10.2018, <<https://theglobalobservatory.org/2018/10/in-us-failure-to-pay-peacekeepingbills-larger-financing-questions-raised/>> (abgerufen am 08.01.2019).

des Sicherheitsrats auf den Prüfstand zu stellen.¹⁰ Ebenfalls auf US-Initiative beschloss der Sicherheitsrat im September 2018 eine Resolution zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit im Peacekeeping, in der unter anderem gefordert wurde, Kompensationszahlungen an die TCC zu verringern, wenn Truppen Verfehlungen begehen.¹¹ Letzteres hat für Kritik einer breiten Gruppe von Mitgliedstaaten gesorgt, darunter viele große TCC. Die Forderung nach Kürzungen der Kompensationszahlungen stellt einen langjährigen Pakt in Frage: Westliche Industriestaaten zahlen den Löwenanteil für die Friedenssicherung und kompensieren damit ärmeren Staaten dafür, dass diese ihre Soldatinnen und Soldaten in die gefährlichen Einsätze schicken. Derzeit zahlen die UN für jeden Blauhelm monatlich einen Beitrag von 1.428 US-Dollar an den Entsendestaat.

Die Folgen des Leistungsdrucks der US-Regierung auf das UN-Sekretariat zeigen sich in einem umfassenden Paket von Reformen, das derzeit umgesetzt wird oder bereits umgesetzt wurde: Das UN-Sekretariat hat die geforderten Überprüfungen aller Missionen durchgeführt und ein datenbasiertes System zur Evaluation der Fortschritte von Missionen eingeführt. Es führt inzwischen detaillierte Vorab-Prüfungen von Truppen- und Polizeikontingenten vor der Entsendung durch und prüft die Leistungen einzelner Soldaten, Polizisten und zivilen Mitarbeiter im Einsatz regelmäßig, um die Rechenschaftspflicht zu stärken. Verfehlungen sollen unabhängige und schnelle Untersuchungen nach sich ziehen.¹² Guterres hat im Jahr 2017 außerdem Maßnahmen ergriffen, um die Prävention weiterer Fälle von sexueller

Die USA gehen bei der Forderung nach besserer Truppenleistung auf Konfrontationskurs

Ausbeutung im Peacekeeping, die Aufklärung entsprechender Verfehlungen und den Opferschutz im UN-System zu verbessern. Die USA führten mehrfach die Skandale um sexuelle Ausbeutung durch UN-Blauhelme als Grund für eine verschärfte Politik im Peacekeeping an.

Viele der Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsbewertung und Rechenschaftspflicht im Peacekeeping waren notwendig und sinnvoll. Sie werden von vielen UN-Mitgliedstaaten grundsätzlich unterstützt. Von den USA werden die Forderungen jedoch mit einer konfrontativen Grundhaltung vorgetragen, die Konflikte mit großen TCC verschärfen könnten. Guterres hat viele der Reformen in seine Initiative „Action 4 Peacekeeping“ (A4P) eingefasst, zu deren Zielen sich bereits über 150 Mitgliedstaaten bekannt haben.¹³ Dies war ein kluger Schachzug: Damit gewann der UN-Generalsekretär die inhaltliche Hoheit über die Reformen zurück und bot anderen Mitgliedstaaten ein inklusiveres Format, die notwendigen Maßnahmen zu unterstützen.

STARKES ENGAGEMENT IM PEACEKEEPING-TRAINING

Ein weiterer Punkt im Engagement der USA für bessere Leistungen im Peacekeeping ist nennenswert: Wie bereits unter der Obama-Administration nimmt das Engagement im Bereich Training stetig weiter zu.¹⁴ Der größte Teil des Engagements hat die Form von freiwilligen Beiträgen, beispielsweise die Bereitstellung von Expertise und Erstellung sowie Übersetzung von Materialien für Trainings am UN Regional Service Centre Entebbe. Die Kurse richten sich an Führungspersonal der Armeen und Polizeien von Staaten, die Personal in risikoreiche UN-Missionen entsenden. Die Trainings stärken z.B. Kommandostrukturen, Disziplin und die interne Aufsicht.

Weiterhin gibt es viele Initiativen der US-Regierung im Bereich Training, bei denen die UN nicht Leistungsempfänger sind, aber indirekt profitieren. Die USA unterstützen mit erheblichen finanziellen Mitteln und Sachleistungen Training, Infrastruktur und Ausrüstung internationaler Polizeikräfte für UN-Friedenseinsätze. Weiterhin führt das US Africa Command regelmäßig Trainings und Übungen mit den Armeen afrikanischer TCC durch, um diese beim Kapazitätsaufbau zu unterstützen.¹⁵ Mit diesem Engagement

¹⁰ United States Mission to the United Nations, Remarks at a UN Security Council Thematic Briefing on UN Peacekeeping Operations, 06.04.2017, <<https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-unsecurity-council-meeting-on-the-situation-in-mali/>> (abgerufen am 27. Juni 2019)

¹¹ UN Security Council, Resolution 2436 (2018), 21.09.2018, <<http://unscr.com/en/resolutions/2436>> (abgerufen am 27.06.2019).

¹² United Nations, Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations at the UN Security Council Thematic Debate on Peacekeeping Reform and Performance, 8349th meeting, 12.09.2018, <<https://peacekeeping.un.org/en/under-secretary-general-peacekeepingoperations-un-security-council-thematic-debatepeacekeeping>> (abgerufen am 27.06.2019).

¹³ United Nations, Action For Peacekeeping - Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations, o.D., <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>> (abgerufen am 27.06.2019).

¹⁴ Gespräch mit einem UN-Offiziellen aus dem UN-Sekretariat in New York vom 11.01.2019.

¹⁵ Vgl. U.S. Africa Command, Exercise Shared Accord 2018 commences, 15.08.2018, <<https://www.africom.mil/media-room/Article/31143/exercise-shared-accord-2018-commences>> (abgerufen am 27.06.2019).

umgehen die USA die UN-Strukturen, was auch negative Auswirkungen hat: Sie nehmen damit der Organisation die Möglichkeiten, auf die Umsetzung von UN-Richtlinien hinzuwirken und Curricula zu beeinflussen.

Bei dem hohen Engagement der USA im Peacekeeping-Training handelt sich um eine weniger sichtbare Form des Engagements, unterhalb der großen politischen Prioritäten, die im UN-Sicherheitsrat vorgetragen werden. Genau diese könnten in Zukunft für Deutschland und andere Unterstützerstaaten des Peacekeeping eine Möglichkeit sein, unterhalb der Schwelle nicht verhandelbarer, öffentlichkeitswirksamer Prioritäten mit der US-Regierung zu kooperieren und diese einzubinden.

REFORM DER UN-FRIEDENS- UND SICHERHEITSARCHITEKTUR

Die USA unterstützten auch die ab Januar 2019 umgesetzte Reform der UN-Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Die wichtigste Neuerung ist die Zusammenlegung der Steuerung von Peacekeeping-Missionen und Politischen Missionen in einem Department of Peace Operations (DPO), welche die bisherigen doppelten Regionalstrukturen im Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und Department of Political Affairs (DPA) ersetzen. Zudem wurden mehr Entscheidungskompetenzen vom UN-Sekretariat ins Feld zu den Missionsleitern verlagert, um im UN-Sekretariat Bürokratie abzubauen.

Guterres hatte bereits in seiner Bewerbung 2016 angekündigt, die Friedens- und Sicherheitsarchitektur der UN zu reformieren.¹⁶ Kurz nach seinem Amts

Deutschland muss Einspruch erheben, wenn eine Missionsschließung die Zivilbevölkerung gefährdet

antritt legte er umfassende Reformvorschläge vor. Das kam der reform-orientierten US-Politik zugute. Eine Reform der UN war eine weitere langfristige Priorität der USA. Sie fügte sich für die aktuelle US-Regierung jedoch in das Narrativ von mehr Effizienz und schlanken Strukturen ein.

Der UN-Generalsekretär nutzte die Maßnahmen, um mit den USA eng zu kooperieren und diese in ihrer konfrontativen Position gegenüber den UN zu beschwichtigen.¹⁷ Die US-Regierung konnte sich durch die Unterstützung der Reformen wiederum auf die Fähnen schreiben, im UN-Sekretariat für mehr Effizienz gesorgt zu haben. Über seine Reforminitiativen gelang es Guterres, eine solide Arbeitsbeziehung zu US-Botschafterin Haley aufzubauen.

Gleichzeitig entfalteten die schwebenden Drohungen der USA von Budgetkürzungen Druck auf die UN, schnell sichtbare Ergebnisse zu präsentieren. Während es den USA bei der Reform vor allem um Einsparungen und weniger Bürokratie ging, musste Guterres dafür sorgen, dass daraus auch funktionale Verbesserungen für die Arbeit der Organisation entstehen. Nach ersten Bewertungen aus dem Umfeld des UN-Sekretariats könnte dies gelungen sein. Vor allem die Verschiebung von mehr Entscheidungskompetenzen in die Feldmissionen wird als sinnvoll hervorgehoben.

AUSWIRKUNGEN DES REFORMDRUCKS

Im Moment scheint in der US-Regierung die Ansicht fortzubestehen, dass das UN-Peacekeeping auch im nationalen Interesse der USA liegt. Allerdings sind die USA als Partner im Peacekeeping und größter Beitragszahler unter Trump unberechenbar geworden. Die Verunsicherung im UN-Sekretariat und die Furcht vor weiteren finanziellen Einschnitten ist groß.

Verhandlungen der UN-Mitgliedstaaten über Budgets der Friedensmissionen sind zäher geworden und oft von Drohungen geprägt. Beispielsweise hatten die USA ihre Zustimmung zur Mandatsverlängerung von MONUSCO 2017 an die Reduktion von Truppen geknüpft.¹⁸ Außerdem steht durch die aktuelle Budgetkrise die Funktionsfähigkeit von Missionen in Frage, weil Truppenstellerstaaten nur mit Verzögerung bezahlt und laufende Kosten nur mit viel Kreativität des UN-Sekretariats gedeckt werden können. So musste beispielsweise Ruanda ein zugesagtes Kontingent für die Mission in der Zentralafrikanischen Republik zurückziehen.¹⁹ Gleichzeitig hat die Trump-Regierung den Leistungsdruck für die UN im Peacekeeping erhöht. Sie fordert schnelle Resultate in der Umsetzung von Mandaten. Die Stabilisierung komplexer Krisen braucht jedoch Zeit und verläuft nicht linear.

¹⁶ The President of the General Assembly, Challenges and Opportunities for the United Nations, 04.04.2016, <https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/4-April_Secretary-General-Election-Vision-Statement_Portugal-4-April-2016.pdf> (abgerufen am 04.01.2019).

¹⁷ James Gibney, The UN's darkest hour, 23.09.2018, <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-09-23/the-united-nations-and-us-disengagement-under-trump>> (abgerufen am 08.01.2019).

¹⁸ Colum Lynch und Ty McCormick, Nikki Haley Threatened to Withhold Backing for U.N.'s Congo Mission, Then Blinked, 30.03.2017, <<https://foreignpolicy.com/2017/03/30/nikki-haley-threatened-withholding-backing-for-u-n-s-congo-mission-then-blinded/>> (abgerufen am 15.10.2019).

¹⁹ Wasim Mir, Strengthening UN Finances to Avoid Crisis for Mission and People, 29.04.2019, <<https://unfoundation.org/blog/post/strengthening-unfinances-to-avoid-crisis-for-missions-and-people/>> (abgerufen 15.10.2019).

Es gibt aber auch positive Nebeneffekte des hohen Reformdrucks: Dieser half Guterres, ambitionierte Reformen in der eigenen Organisation umzusetzen, wie seine Reform der Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Initiativen für eine bessere Performance im Peacekeeping und Bürokratie-Abbau an den richtigen Stellen könnten längerfristig positive Effekte in der UN freisetzen. Zweiseitig ist hierbei die skeptische US-Grundhaltung und schwebende Drohungen: Sie befördern einerseits die schnellere Umsetzung von Initiativen, können aber der UN auch schaden. Bisher hat der UN-Generalsekretär den Druck klug kanalisiert und in sinnvolle Initiativen eingebunden. Dabei braucht er jedoch verlässliche Partner, die seine Vorschläge unterstützen. Hier sind Deutschland und andere Unterstützer der UN-Friedenssicherung gefragt.

HANDLUNGS- EMPFEHLUNGEN

Wegen seiner historisch bedingten Zurückhaltung gegenüber militärischen Interventionen ist Deutschland ein starker Unterstützer der UN-Friedenssicherung als völkerrechtlich legitimiertem Instrument internationaler Konfliktbearbeitung. In der laufenden Amtszeit als nicht-ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat, aber auch darüber hinaus, kann die Bundesregierung unmittelbar Einfluss auf Entwicklungen im UN-Peacekeeping nehmen. Im Umgang mit der Trump-Regierung gilt es, Risiken für die Funktionsfähigkeit des UN-Peacekeeping zu minimieren. Gleichzeitig sollte Deutschland Anknüpfungspunkte identifizieren, wo es weiterhin mit den USA zugunsten einer starken UN in Krisen und Konflikten zusammenarbeiten kann.

In Bezug auf die Budgets in der Friedenssicherung sollte Deutschland darauf hinwirken, dass Mandate für Friedensmissionen nicht mit Aufgaben überfrachtet werden und mit den be-

reitgestellten finanziellen Mitteln umsetzbar sind. Dies ist nicht selbstverständlich, denn die Erteilung von Mandaten im Sicherheitsrat ist von den finanziellen Verhandlungen im Fünften Ausschuss der UN-Generalversammlung entkoppelt. Als großer Geber sollte Deutschland in diesem Ausschuss mehr politisches Gewicht zugunsten seines Interesses an handlungsfähigen Missionen in die Budgetverhandlungen einbringen. Besonders sollte es den Tendenzen einiger Staaten wie China und Russland entgegenwirken, Gelder für Menschenrechtspositionen in Missionen zu beschneiden. Die USA könnten solche Kürzungen aus rein finanziellen Erwägungen mittragen. Dem muss die Bundesregierung mit einer Allianz von Partnern klar entgegentreten. Deutschland sollte zudem die Vorschläge des UN-Generalsekretärs unterstützen, die UN-Friedenssicherung weniger abhängig von den USA und anderen großen Zählern zu machen. Dazu gehört die angestrebte dauerhafte Flexibilisierung der Missions-Budgets und die Schaffung von Anreizen oder neuen Regeln, damit Staaten ihre Beiträge bereits zum Anfang des Haushaltsjahres begleichen.

Im Bereich Performance kommt es für Deutschland und andere Unterstützer der Friedenssicherung vor allem darauf an, dass der konfrontative Kurs der USA bezüglich der Leistungen von Truppen einiger TCC nicht zu einer größeren Spaltung in der UN führt. Die Forderung nach finanziellen Kompensationen sollte nicht unterstützt werden. Stattdessen sollte Deutschland als einer der wenigen westlichen Staaten mit einem nennenswerten eigenen Truppenbeitrag vermitteln und weitere Angebote für Unterstützung durch Training und Ausrüstung machen. Aufgrund des weiterhin hohen Engagements der USA im Peacekeeping-Training ist dies auch ein exzenter Ansatzpunkt für Kooperationen. Deutschland und die USA haben ein gemeinsames Interesse an einer hohen Leistungsfähigkeit und guter interner Führung von UN-Missionen. Die Bundesregierung könnte daher

mit den USA Wege suchen, das Thema Performance weiter voranzutreiben und mögliche Trainingskooperationen zu bilden.

Außerdem muss die Bundesregierung Verantwortung übernehmen und ihre Stimme erheben, wenn die verfrühte Verkleinerung oder Schließung von Missionen aufgrund finanzieller Erwägungen droht.

Ein frühzeitiger Abzug birgt insbesondere für die Zivilbevölkerung Gefahren, wenn die Lage vor Ort instabil ist und politische Konflikte nicht gelöst sind. So hat Deutschland im Juni gemeinsam mit Großbritannien im Fall der Mission in Darfur demonstriert, dass Pläne zum Abzug nicht unumkehrbar sein sollten, wenn sich die politische Lage vor Ort grundlegend ändert. Beide Länder erwirkten einen temporären Stopp des Abzugs nach dem Machtwechsel im Sudan.

Wenn die USA fordern, dass Missionen bei einer weiterhin bestehenden Gefährdungslage im Land abgewickelt werden, sollte Deutschland tragfähige Alternativvorschläge einbringen, wie Transitionen besser gestaltet und Aufgaben weiter ausgeführt werden können. Beispielsweise können auch rein zivile politische UN-Missionen Aufgaben für den Schutz der Zivilbevölkerung leisten. Dies könnte Einsparungen und gleichzeitig eine höhere Präsenz im Land sowie eine Schutzfunktion mit sich bringen, als dies bei einem UN Country Team der Fall wäre.



Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin

Tel. +49 30 25 42 31 -0

info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Redaktion Susann Kreutzmann

Design/Satz WeDo/Anna-Maria Roch



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.