

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

NEW YORK



DR. CÉLINE-AGATHE CARO
 DUSTIN DEHEZ
 DR. PATRICK KELLER
 DR. JANA PUGLIERIN

Februar 2017

www.kas.de/newyork

Stürmische Zeiten am East River

Warum Deutschland sich in der UNO stärker engagieren muss – am Beispiel Blauhelm-Missionen und Flüchtlingspolitik

Die nach 1945 geschaffene Weltordnung wird bedroht. Das etablierte System aus Völkerrecht, Vereinten Nationen, Menschenrechten sowie freiem Handel und freien Seewegen wird von außen und innen unter Druck gesetzt. Diese Ordnung, welche die Globalisierung begünstigt, Wohlstand ermöglicht und aufgeklärte westliche Werte und Prinzipien in alle Welt getragen hat, ist unter Zugzwang geraten: Von außen stoßen autoritär geführte Staaten wie Russland, China und Iran neben Terrororganisationen wie dem sogenannten Islamischen Staat in die Nischen vor, die der machtpolitische Rückzug der USA und anderer liberaler Staaten entstehen lässt. Zugleich rumort es im Zuge von Finanz-, Wirtschafts-, Schulden-, Migrations- und Kulturkrisen in den Staaten des Westens; Populisten von links und rechts organisieren nationalistische Mehrheiten gegen die „globalistische“ Allianz der Eliten in Wissenschaft, Politik, Medien und Wirtschaft. In der Folge schwindet die Dominanz des Westens. Aufstrebende Mächte, wie z. B. China oder Russland, teilen die westliche Perspektive in Bezug auf fundamentale internationale Normen oft nicht, oder zumindest nicht mehr. **In dieser Lage kommt der UNO eine herausgehobene Bedeutung zu. Denn nicht nur ist sie die Hüterin der liberalen Prinzipien der internationalen Ordnung, sie ist auch das einzige Forum, in dem (fast) alle Staaten an der Gestaltung dieser Ordnung mitwirken. Das betrifft nicht nur das zentrale Politikfeld der Sicherheitspolitik, sondern auch vielfältige weitere Bereiche, von wirtschaftlicher Entwicklung über Migration bis Klimaschutz. Dieser Text befasst sich beispielhaft mit der Zukunft der Blauhelm-Missionen sowie mit der Migrations- und Flüchtlingspolitik der Vereinten Nationen und formuliert Handlungsempfehlungen für die deutsche Außenpolitik.**



Die Vereinten Nationen am New Yorker East River

©by KAS New York

KONTAKT:
 DR. STEFAN FRIEDRICH
 LEITER KAS BÜRO
 NEW YORK
 220 E 42nd Street
 Suite #3300
 New York, NY 10017
 USA
newyork@kas.de

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

NEW YORK

DR. CÉLINE-AGATHE CARO
DUSTIN DEHEZ
DR. PATRICK KELLER
DR. JANA PUGLIERIN

Februar 2017

www.kas.de/newyork**1. Trends in friedensschaffenden und -erhaltenden Blauhelm-Missionen**

Die allgemeine Entwicklung der sicherheitspolitischen Weltlage hat auch vor den Blauhelm-Soldaten der UNO nicht Halt gemacht: Die Mandate, die der Sicherheitsrat den Blauhelmen überträgt, werden immer **umfangreicher**; die Einsatzumfelder dabei immer **komplexer**. Verantwortlich dafür sind gleich mehrere simultane Entwicklungen. Einerseits sind die Vereinten Nationen in zunehmendem Maße bereit, Missionen auch dann zu entsenden, wenn die Regierungen der betroffenen Staaten eine solche Mission gar nicht oder nur sehr zurückhaltend unterstützen. Dieser mangelnde sogenannte *host nation support* hat die Vereinten Nationen dazu gezwungen, selbst robuster aufzutreten, und gleichzeitig die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Regierungen erschwert, deren Kontrolle über das Land die Vereinten Nationen eigentlich stärken sollten.

Während die Blauhelm-Missionen anspruchsvoller werden, bereiten westliche Staaten wieder eine stärkere, eigene Beteiligung an den friedensschaffenden und -erhaltenden Einsätzen der Vereinten Nationen vor. Damit deutet sich eine leichte Verschiebung der Aufgabenverteilung an. Hatten die westlichen Staaten in den vergangenen Jahren vor allem finanziell zu den Blauhelm-Missionen beigetragen, war die eigentliche militärische Last häufig von Schwellenländern getragen worden. Unter den zehn größten Truppenstellern befindet sich kein einziger NATO-Staat. Angestoßen durch eine größere Bereitschaft Kanadas und der Niederlande, Truppen in Blauhelm-Missionen zu entsenden, ziehen nun auch andere westliche Staaten nach. Auch die **Bundesregierung** wird sich wieder stärker in die Missionen einbringen. Allerdings bringt der qualitative Wandel in den friedenserhaltenden und -schaffenden Missionen eine Reihe neuer Herausforderungen mit sich:

Die Ausweitung der Mandate der Blauhelm-Missionen durch den Sicherheitsrat beinhaltet vielfach auch den Auftrag, Zivilisten vor unmittelbar drohender Gefahr zu schützen. Zwar ist der Auftrag nachvollziehbar und prinzipiell sinnvoll – die Blauhelme sollen eben nicht wie in Ruanda oder Bosnien zu Zuschauern bei schweren Menschenrechtsverletzungen werden –, allerdings ist bislang noch keine Mission mit den **Ressourcen** ausgestattet worden, die ihr den Schutz von Zivilisten tatsächlich ermöglichen würden. Das hatte insbesondere der Fall Südsudan deutlich gemacht, wo Blauhelme einen koordinierten Angriff auf Wiederaufbauhelfer und Nichtregierungsorganisationen in der Hauptstadt Juba nicht verhindert haben. In Folge dieses Zwischenfalls wurde zwar der kenianische Kommandeur der Mission abberufen. Es bleibt aber die Frage, ob die Mission überhaupt zu einem tatsächlichen Schutz der Bevölkerung fähig ist, wenn schon das Personal westlicher Nichtregierungs- und Hilfsorganisationen in der Hauptstadt nicht geschützt wird.

Der Schutz von Zivilisten illustriert auf besonders deutliche Weise ein in den Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen verbreitetes Problem: Immer häufiger werden die Mandate für Blauhelmeinsätze zu sogenannten „**Weihnachtsbaum-Mandaten**“. Dieser Begriff bezeichnet im Jargon der UN-Mitarbeiter und -Experten Resolutionen oder Dokumente, die zu viele Themen behandeln und insgesamt zu anspruchsvoll sind. So muss allein die *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission* in Mali (MINUSMA) insgesamt acht Aufgaben erfüllen, die in zahlreiche Einzelaufgaben gegliedert sind: Vom Schutz kultureller und historischer Güter in Kooperation mit der UNESCO bis zu Stabilisierungsaufgaben mit Durchführung von sogenannten *quick-impact*-Maßnahmen. Auch wenn alle diese Aufgaben ihre Berechtigung haben, zeigen sie auch, dass die Vereinten Nationen nicht ausreichend darauf achten, klare Prioritäten zu setzen, und die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

NEW YORKDR. CÉLINE-AGATHE CARO
DUSTIN DEHEZ
DR. PATRICK KELLER
DR. JANA PUGLIERIN

Februar 2017

www.kas.de/newyork

Missionen mit einer Vielzahl von Aufgaben überfordern. Im schlechtesten Fall muss dann der Kommandeur vor Ort selbst wählen, welchen Teil des Mandats er tatsächlich umsetzt.

In den Friedensmissionen hat sich auch ein **Wandel in der Zusammensetzung der entsandten Truppen** ergeben. Während in der Vergangenheit Blauhelm-Missionen vor allem zur Einhaltung von bereits geschlossenen Friedensvereinbarungen eingesetzt wurden und daher über einen recht einfach gehaltenen Fähigkeitsmix verfügten, haben die Einsätze in den vergangenen Jahren eine immer komplexere Zusammensetzung der Truppen verlangt. In der Demokratischen Republik Kongo haben die Vereinten Nationen nicht nur Drohnen zur Aufklärung, sondern auch schwere Kampfhubschrauber zur Abschreckung von Milizen eingesetzt. Dieser Wandel ist an sich die richtige Antwort auf die schwieriger werdenden Herausforderungen in den Einsatzländern. Allerdings können die traditionellen Truppensteller diese Fähigkeiten kaum selbst bereitstellen. Deshalb kommt die stärkere Bereitschaft westlicher Staaten, sich an den Missionen der Vereinten Nationen zu beteiligen, gerade rechtzeitig.

2. Migrations- und Flüchtlingspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen

Migranten und Flüchtlinge stellen mehr denn je eine **globale Herausforderung** dar, die gemeinsame Antworten der internationalen Gemeinschaft verlangt. Laut UN-Angaben gibt es zurzeit 244 Millionen internationale Migranten weltweit und ihre Zahl wächst insgesamt schneller als die der Weltbevölkerung. Circa 21 Millionen unter ihnen sind internationale Flüchtlinge. Als Reaktion auf diesen Höchststand haben die Vereinten Nationen am 19. September 2016 zum ersten Mal einen UN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten in New York organisiert. Die Hauptziele waren dabei mehr internationale Verantwortungsteilung sowie eine bessere Koordinierung innerhalb der Weltgemeinschaft.

Mit diesem Gipfel hat das Thema in den Vereinten Nationen auf höchster Ebene wieder an Aktualität gewonnen. Flucht- und Migrationsbewegungen wurden in New York als eine globale Herausforderung anerkannt, die **bessere konkrete Lösungen** verlangt. In Zukunft sollen Migrationsfragen regelmäßiger auf die UN-Agenda gesetzt werden. Die zwischenstaatliche Internationale Organisation für Migration (IOM) ist anlässlich des Gipfels eine „*Related Organization of the UN*“ geworden, was die Kooperation zwischen beiden Institutionen sowie die Stimme der IOM in verschiedenen UN-Instanzen stärken soll. Die Mitgliedsstaaten haben sich zudem in ihrer „New Yorker Deklaration“ darauf geeinigt, einen zweijährigen Prozess zu starten, der zur Verabschiedung eines „Globalen Pakts für Flüchtlinge“ und eines „Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration“ im Jahr 2018 führen soll.

Der erste Pakt zielt darauf ab, unter der Führung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) einen „umfassenden Reaktionsmechanismus auf Fluchtsituationen“ (*Comprehensive Refugee Response Framework*) vorzubereiten. Der zweite Pakt soll auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aufbauen, die am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist. Die Agenda strebt u.a. an, „eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen [zu] erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik“.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

NEW YORK

DR. CÉLINE-AGATHE CARO
DUSTIN DEHEZ
DR. PATRICK KELLER
DR. JANA PUGLIERIN

Februar 2017

www.kas.de/newyork

Nach mehreren zwischenstaatlichen und regionalen Konferenzen im Jahr 2016 (u.a. in London, Genf, Istanbul und Dhaka) sowie dem UN-Gipfel im September 2016 soll 2017 daher ein **Implementierungsjahr für die Vereinten Nationen** im Hinblick auf Migrationsfragen werden. **Zwei neue Personalien** werden dabei eine Rolle spielen:

Der ehemalige Premierminister Portugals und Hohe Flüchtlingskommissar von 2005 bis 2015, **António Guterres**, folgte am 1. Januar 2017 dem Südkoreaner Ban Ki-Moon als UN-Generalsekretär nach. Viele UN-Experten hoffen, dass Guterres in seiner neuen Funktion Führungsstärke zeigen wird und dass das UN-Sekretariat unter seiner Leitung wieder eine führende Rolle in der Organisation spielen wird. Nicht zuletzt im Flucht- und Migrationsbereich, in dem Guterres am meisten Expertise und Praxiserfahrung hat, sind die Erwartungen hoch.

Donald Trump, der am 20. Januar 2017 als 45. US-Präsidenten vereidigt wurde, wird ebenfalls Einfluss auf die Migrationspolitik der UNO – wenn nicht sogar auf die Organisation insgesamt – nehmen. Aufgrund von Aussagen, die Trump seit seiner Amtseinführung und auch schon davor über die Vereinten Nationen tätigte, ist allerdings zu befürchten, dass dieser wenig konstruktiv sein wird. Als größter Beitragszahler der Vereinten Nationen (22 Prozent des UN-Budgets) sind die USA das einflussreichste Mitglied der Organisation. Die neue US-Regierung könnte aufgrund von mangelndem Interesse und fehlender Bereitschaft, Ressourcen zur Verfügung zu stellen, Handlungsträgheit in die UN-Migrationspolitik, vielleicht überhaupt in die Vereinten Nationen, bringen. Die neue US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, die ehemalige republikanische Gouverneurin von South Carolina, Nikki Haley, stellte ebenfalls die hohen Beitragszahlungen der USA an die UNO infrage und will US-amerikanischen Interessen bei den Vereinten Nationen wieder mehr Gehör verschaffen. Haley ist eine Amerikanerin indischer Herkunft, die sich noch vor der Wahl Trumps öffentlich gegen dessen Migrationspolitik ausgesprochen hat. Sie verfügt allerdings über kaum außenpolitische Erfahrung, was die Frage nach ihrer Effektivität in den Vereinten Nationen laut werden lässt.

3. Handlungsempfehlungen für die deutsche Außenpolitik

In Deutschland wird die Bedeutung der Vereinten Nationen traditionell hoch geschätzt. Gerade vor dem Hintergrund eines drohenden Zerfalls der internationalen Ordnung ist die UNO aus deutscher Perspektive **wichtiger denn je**. Gleichzeitig steigt im Ausland die **Erwartungshaltung an Deutschland**, sich in den Vereinten Nationen substanziell mehr zu engagieren und **Führung** zu zeigen. Deutschland hat dies erkannt und ist bereit, auch im Rahmen der UNO mehr Verantwortung zu übernehmen. Die aktuelle Bewerbung um einen (erneuten) nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat für die Jahre 2019-2020 zeigt dies; sie ist Ausdruck deutschen Gestaltungswillens und zugleich Auftrag an Deutschland, kreative und pragmatische politische Ideen zu formulieren.

Im Bereich **Peacekeeping** plant die Bundesregierung eine Rückkehr in die friedenserhaltenden und -schaffenden Einsätze, nachdem sich die Beteiligung Deutschlands – mit der Ausnahme des Einsatzes vor der Küste des Libanon (*United Nations Interim Force in Lebanon*, UNIFIL) – meist auf wenige Soldaten in unterstützender Funktion in den Hauptquartieren beschränkte. Mit der deutlichen Beteiligung an der Mission in Mali bringt sie zum Ausdruck, dass sie auch unter schwierigen Umständen ihrer ordnungspolitischen Verantwortung gerecht werden will. Allerdings ist es wesentlich, dass sie über die stärkere

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

NEW YORK

DR. CÉLINE-AGATHE CARO
DUSTIN DEHEZ
DR. PATRICK KELLER
DR. JANA PUGLIERIN

Februar 2017

www.kas.de/newyork

Beteiligung in der MINUSMA hinaus **ihr Engagement verstetigt**. Dazu bieten sich folgende Punkte an:

- Zwar entsendet die Bundesregierung regelmäßig Soldaten in Missionen, beschränkt sich dabei aber meist auf wenige Offiziere in den Hauptquartieren der Einsätze. Die Bundesregierung sollte daher den Vereinten Nationen viel häufiger auch jene **Fähigkeiten zur Verfügung stellen**, die bei den Blauhelm-Missionen stets nur unzureichend vorhanden sind: von Hubschraubereinheiten bis zu Drohnen.
- Über diese speziellen Fähigkeiten hinaus sollte die Bundesregierung auch einen Prozess anstoßen, in dem die Vereinten Nationen institutionell die Erfahrungen aus dem Einsatz sammeln und in eine fortlaufende **Doktrinenentwicklung** fließen lassen.
- Die Umstände, in die insbesondere die friedensschaffenden Missionen der Vereinten Nationen entsandt werden, haben nicht nur nach robustem Mandat und offensiveren Fähigkeiten verlangt. Für den Erfolg in diesen Einsätzen wird die *situational awareness* immer wesentlicher, denn nur wenn die verlegten Truppen auch entsprechend eingesetzt werden, können sie ihren Mandaten gerecht werden. Dazu brauchen die Blauhelme also vor allem Fähigkeiten im **intelligence**-Bereich, die ihnen zu häufig fehlen. Hier sollte die Bundesregierung sich für eine Stärkung der entsprechenden Fähigkeiten der Vereinten Nationen einsetzen, diese selbst beisteuern und auch außerhalb der Mission in Mali für andere Blauhelmeinsätze bereitstellen.
- Nach der 2005 in der Generalversammlung verabschiedeten **Schutzverantwortung** (*Responsibility to Protect, R2P*) muss ein Staat auch an der Fähigkeit und dem Willen gemessen werden, die eigene Bevölkerung zu schützen. Ist dieser dazu nicht in der Lage, ist die internationale Gemeinschaft verpflichtet, ihm Hilfe zu leisten. Ist die Regierung des Staates nicht gewillt, die Bevölkerung zu schützen, ist die internationale Gemeinschaft auch zum militärischen Eingreifen ermächtigt. Genau diese Situation liegt in Syrien eindeutig vor. Das dazu notwendige Mandat kann, wenn der Sicherheitsrat blockiert ist, auch aus der Generalversammlung im Rahmen der Resolution 377A(V) *Uniting for Peace* kommen. Deutschland hat die Schutzverantwortung zumindest im Prinzip unterstützt und sollte sich nun vor allem im Rahmen der Generalversammlung dafür einsetzen, dass dieser Ansatz in zukünftigen Krisen und Konflikten wieder Anwendung findet und deutlich gestärkt wird. Um das zu erreichen, sollte Deutschland sich in der Generalversammlung eine Gruppe gleichgesinnter Staaten suchen, auf die zwangsweise **strafrechtliche Verfolgung** des syrischen Regimes im Internationalen Strafgerichtshof drängen und einen Lernprozess anstoßen, der das Versagen der internationalen Gemeinschaft in Syrien aufarbeitet.

Im Bereich **Migration** könnte Deutschland in vieler Hinsicht dazu beitragen, dass die neuesten Initiativen der Vereinten Nationen zu internationalen Flucht- und Migrationsbewegungen konkretisiert und implementiert werden. In der Vorbereitung des UN-Gipfels zu Flucht und Migration im September 2016 war die Bundesrepublik eine treibende Kraft.

- Wohl wissend, dass die UNO „ein Klub von Mitgliedsstaaten“ ist und dass nichts in dieser Institution ohne diese vorwärtskommt, könnte Berlin zusammen mit

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

NEW YORK

DR. CÉLINE-AGATHE CARO
DUSTIN DEHEZ
DR. PATRICK KELLER
DR. JANA PUGLIERIN

Februar 2017

www.kas.de/newyork

weiteren EU-Mitgliedern **eine führende Rolle in der Erarbeitung** der beiden Pakte zu Flucht und Migration übernehmen. Die europäischen Mitgliedsstaaten sind, laut Beobachtern aus dem UN-Umfeld, die einflussreichste Gruppe in den Vereinten Nationen und bereits jetzt ein wichtiger Akteur in Migrationsfragen, welche vor allem im Rahmen der UN-Generalversammlung behandelt werden. Der internationale Kontext der UNO und die Entfernung von Europa haben zudem den positiven Effekt, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten auf gemeinsame Interessen in der Regel leichter in New York als in Brüssel einigen können, um diese dann gegenüber Drittländern zu verteidigen. Vor allem im Hinblick auf den Pakt für legale Migration – der einen Bereich darstellt, in dem viel normative Arbeit noch nötig ist – wäre es daher ein Mehrwert, wenn Deutschland sich für eine **aktive Beteiligung der Europäer** einsetzen würde.

- Parallel zum Prozess rund um den Global Compact zu Migration, der nur langsam vorankommt, könnten Deutschland und alle europäischen Mitgliedsstaaten mit gutem Beispiel vorangehen und durch **mehr Koordinierung und Verantwortungsteilung innerhalb der EU** weiterhin nach einer Lösung der Flüchtlingskrise in Europa streben. Diese Einstellung sowie **mehr Zusammenarbeit mit Drittstaaten** zur Bekämpfung der Flucht- und Migrationsursachen (u.a. im Entwicklungs- und Klimabereich) würden die Glaubwürdigkeit und die Position der Europäer in den Vereinten Nationen stärken.
- Schließlich könnte Deutschland sich auch dafür einsetzen, dass beide Pakte der UNO zu Flucht und Migration, die in den nächsten zwei Jahren vorbereitet werden sollen, nicht zu bereits erwähnten „Weihnachtsbaum-Initiativen“ werden. Beispiele für derart thematisch überlastete und wohl zu anspruchsvolle Initiativen sind die New Yorker Deklaration vom September 2016 oder der Bericht des damaligen UN-Generalsekretärs vom Mai 2016, der die Mitgliedsstaaten aufrief, jedes Jahr Lösungen für mindestens zehn Prozent der globalen Flüchtlingspopulation zu finden. Jenseits allgemeiner, richtungsweisender Erklärungen und Konferenzen – die durchaus ein positives Signal in die Öffentlichkeit senden – benötigen die Vereinten Nationen in Flucht- und Migrationsfragen **Pakte mit schlankeren und effektiveren Zielen** sowie einer **klaren Prioritätensetzung** und **bindenden Verpflichtungen** für die Mitgliedsstaaten.

Hintergrund:

Vom 28. bis zum 30. November 2016 reiste eine Delegation des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker sowie von Experten der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) auf Einladung des neu eröffneten KAS Büros nach New York, um sich über die aktuellen Herausforderungen für die internationale Ordnung aus Sicht der UNO zu informieren. In persönlichen Gesprächen und Briefings standen insbesondere die Themen Zukunft des *Peacekeeping* und Migration und Flucht sowie die deutsche Rolle in den Vereinten Nationen im Vordergrund. Die Delegation hatte dabei Gelegenheit, mit UN-Mitarbeitern, Entsandten verschiedener UN-Delegationen sowie externen Fachleuten, Wissenschaftlern und Think Tankern zu sprechen. **Der Eindruck, dass die liberale, internationale Ordnung enorm in Bedrängnis geraten ist, zog sich wie ein roter Faden durch alle Gespräche.**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

NEW YORK

DR. CÉLINE-AGATHE CARO
DUSTIN DEHEZ
DR. PATRICK KELLER
DR. JANA PUGLIERIN

Februar 2017

www.kas.de/newyork

Die Autoren:

Dr. Céline-Agathe Caro, Senior Policy Analyst, KAS Washington

Dustin Dehez, Managing Partner, Manatee Global Advisors, Frankfurt

Dr. Patrick Keller, Koordinator für Außen- und Sicherheitspolitik, KAS Berlin

Dr. Jana Puglierin, Programmleiterin, Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische
Zukunftsfragen, DGAP Berlin