

UN-Friedenssicherung in Afrika – eine Bestandsaufnahme

Annika S. Hansen · Tobias von Gienanth

Keine andere Region beansprucht die Institutionen und Mechanismen der UN-Friedenssicherung mehr als Afrika. Obwohl nur 16 Prozent der Weltbevölkerung auf dem Kontinent leben, wurden dort im Jahr 2014 52 Prozent aller gewaltsamen Zwischenfälle weltweit registriert.¹ In neun afrikanischen Staaten bemühen sich die UN um Friedenssicherung. Dort dienen rund vier von fünf Blauhelmen. Der Beitrag stellt problematische Missionen und Erfolgsgeschichten vor und zeigt Trends der Friedenssicherung in Afrika auf.

Zahlen und Daten

Seit Beginn des neuen Jahrtausends hat sich die Anzahl des uniformierten Personals in Friedenssicherungseinsätzen der Vereinten Nationen grob verachtfacht. Zusätzlich hat sich der Fokus der Friedenssicherung deutlich von Europa nach Afrika verlagert. Während Mitte der neunziger Jahre rund ein Drittel der UN-Blauhelme in Afrika stationiert waren und fünf der 14 Einsätze auf dem Kontinent stattfanden, sind heute von insgesamt etwa 102 000 Militärs und Polizisten fast 85 000 in den neun afrikanischen Friedensmissionen im Einsatz.² Hinzu kommen aktuell etwa 15 000 zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.³

Anfang des Jahres 2003 lag die Personalstärke aller UN-Einsätze noch bei unter 40 000, ein wesentlicher Teil davon in der damaligen Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo – MONUC). In den folgenden Jahren wurden jedoch innerhalb eines kurzen Zeitraums vier Missionen entsandt.⁴ Mitte des Jahres 2013 wurde mit der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen in Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali – MINUSMA) erneut eine große Mission mandatiert. Im Jahr 2014 folgte die Einrichtung der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine – MINUSCA) und die Anzahl der Blauhelme in Afrika stieg im Frühjahr 2015 erstmals auf über 85 000.

Die Verlagerung nach Afrika spiegelt sich auch in den truppenstellenden Staaten wider: So hat sich der Anteil der Blauhelme aus afrikanischen Ländern

in allen UN-Einsätzen von 27 Prozent im Jahr 2003 auf 51 Prozent im Jahr 2016 erhöht. In Missionen auf ihrem Heimatkontinent stellen afrikanische Staaten knapp zwei Drittel des uniformierten Personals.⁵ Neben dem Wachstum bei Friedenssicherungseinsätzen steigt auch die Anzahl von zivilen Politischen Missionen und Sondergesandten. Knapp 1000 Personen und damit rund ein Drittel des gesamten Personals der Politischen Missionen arbeiten heute in Afrika.

Typologie der Missionen

Die Einsätze der UN in Afrika lassen sich ungefähr drei Kategorien zuordnen: Die meist zu Recht kritische Berichterstattung in den Medien wird von den ›Problemfällen‹ in Zentralafrika und der Sahel-Region beherrscht. Weniger prominent sind die weitgehend erfolgreichen westafrikanischen Missionen. Die Politischen Missionen, die sich mit einer verwirrenden Vielfalt von Formaten und Bezeichnungen über den ganzen Kontinent verteilen, sind noch weniger bekannt.

›Sorgenkinder‹ und ›Dauerbrenner‹

In diese Kategorie fallen die Einsätze in der Demokratischen Republik Kongo (DRK, ehemals Zaire), in Mali, in Südsudan, in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) sowie die hybride Mission in Darfur. Momentan sind etwa 88 Prozent der in Afrika eingesetzten Blauhelme in diesen Missionen stationiert. Trotz ihrer Größe sind diese Friedenssicherungseinsätze für ihre riesigen und unwegsamen Einsatzgebiete unterbesetzt. Sie haben allesamt höchst anspruchsvolle Mandate, die eine Vielzahl von Aufgabenfeldern umfassen. Manche Zielvorgaben, wie

¹ Jakkie Cilliers, *Future (Im)perfect? Mapping Conflict, Violence and Extremism in Africa*, ISS Paper 287, Institute for Security Studies, Oktober 2015, S. 3–5.

² Für weitere Zahlen und Daten siehe www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml

³ Während die Zahlen für uniformiertes Personal leicht zugänglich sind, ist es schwierig, genaue Angaben über das Zivilpersonal zu recherchieren.

⁴ Siehe Übersicht der UN-Friedensmissionen in Afrika in diesem Heft, S. 196.

⁵ Richard Gowan, *10 Trends in Peace Operations*, *Global Peace Operations Review*, Center on International Cooperation (CIC), 17.6.2015.



Dr. Annika S. Hansen, geb. 1969, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Sie war in verschiedenen Friedenseinsätzen, im UN-Sekretariat in New York und zuvor am Forschungsinstitut des norwegischen Verteidigungsministeriums (FFI) tätig.



Tobias von Gienanth, geb. 1968, ist stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Analyse des ZIF in Berlin.

Von allen UN-Einsätzen in Afrika weisen Sierra Leone, Liberia und Côte d'Ivoire die beste Erfolgsbilanz auf.

etwa der umfassende Schutz der lokalen Zivilbevölkerung, sind aufgrund des fehlenden Personals kaum zu erfüllen. Für manche Aufgaben mangelt es den Blauhelmen auch an Training und Ausrüstung. Einige Aktivitäten stoßen schließlich auf Widerstand bei der lokalen Bevölkerung wie etwa die Stärkung der Autorität umstrittener Regierungen. Auch die Rahmenbedingungen dieser Friedenseinsätze sind höchst problematisch: In vielen Einsatzgebieten herrscht offener Krieg; ein politischer Friedensprozess ist nicht erkennbar. Manche der oft zahlreichen Konfliktparteien sind weder bereit, die Kampfhandlungen gegeneinander noch die Ausplünderung der Zivilbevölkerung einzustellen. In der DRK, in Sudan und Südsudan lehnen sogar die nationalen Regierungen den Einsatz ganz oder teilweise ab.

Westafrikanische Erfolgsgeschichten

Von allen UN-Einsätzen in Afrika weisen Sierra Leone, Liberia und Côte d'Ivoire die beste Erfolgsbilanz auf. Sierra Leone erlebte den ultimativen Ritterschlag für jeden Friedenseinsatz – seine Schlie-

ßung. Die im Jahr 1999 mandatierte Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone – UNAMSIL) wurde im Jahr 2005 beendet.⁶ Auch die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL) und die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI) wurden bereits deutlich reduziert.

Was erklärt diese positive Bilanz? Für Sierra Leone und Liberia sind die Erfolgsfaktoren recht ähnlich. Die Bürgerkriege waren derart apokalyptisch, dass wesentliche Teile der Bevölkerung und der politischen Eliten die Notwendigkeit eines Neuanfangs mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erkannten. Sie kooperierten daher dauerhaft – wenn auch nicht immer mit großem Enthusiasmus – mit den UN-Missionen. Ein Beleg hierfür ist, dass UNAMSIL und UNMIL auch mehrere Jahre nach ihrer Stationierung extrem hohe Zustimmungswerte bei Meinungsumfragen erhielten.⁷ Zusätzlich war die internationale Gemeinschaft bereit, erhebliche Ressourcen

Friedensmission	Einsatzland	Beginn	Personal gesamt Militär / Polizei / Zivil	Budget in Mio. US-Dollar (Juli 2016–Juni 2017)
Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental – MINURSO)	Westsahara	April 1991	465 220 / 0 / 245	56,5
Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine – MINUSCA)	Zentralafrikanische Republik	April 2014	13 365 10 400 / 2050 / 915	920
Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali – MINUSMA)	Mali	April 2013	13 090 10 400 / 1300 / 1390	933
Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUSCO)	Demokratische Republik Kongo	Juli 2010	22 530 17 300 / 1400 / 3830	1235
Hybrider Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union/United Nations Hybrid Mission in Darfur – UNAMID)	Sudan	Juli 2007	20 650 13 800 / 3300 / 3550	1040
Interims-Sicherheitsstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (United Nations Interim Security Force for Abyei – UNISFA)	Abyei	Juni 2011	4745 4500 / 15 / 230	268
Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL)	Liberia	September 2003	3070 1200 / 570 / 1300	187
Mission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS)	Südsudan	Juli 2011	16 125 12 300 / 1450 / 2375	1081
Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI)	Côte d'Ivoire	April 2004	4565 2750 / 760 / 1055	153
Gesamt:			98 605 72 870 / 10 845 / 14 890	5,87 Milliarden

Quelle: Darstellung der Autoren

zu investieren. In Sierra Leone war zum Zeitpunkt der größten Personalstärke ein Blauhelm pro vier Quadratkilometer stationiert, in Liberia einer pro 7,5 Quadratkilometer. Zum Vergleich: In den aktuellen Missionen in Mali und der DRK muss ein Blauhelm statistisch rund 100 Quadratkilometer ›stabilisieren‹. Liberia und Sierra Leone sind darüber hinaus im Fokus der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission).⁸ Ihre positive Entwicklung zeigt, dass ein ganzheitlicher und kohärenter Ansatz, der das gesamte Spektrum der UN-Instrumente über Jahre hinweg zum Einsatz bringt, zu einer nachhaltigen Friedenssicherung beitragen kann.

Auch in Côte d'Ivoire zeigten die UN mit erheblicher Unterstützung Frankreichs militärische Entschlossenheit.⁹ Ursprünglich mandatiert, um die Umsetzung eines Friedensabkommens zu überwachen, sah sich die UNOCI nach der umstrittenen Präsidentschaftswahl im November 2010 mit erneuten Kampfhandlungen konfrontiert. Diesen Test bestand sie: Der rechtmäßige Wahlsieger bildete nach einer kurzen Intervention durch die UN und Frankreich die Regierung.

Politische Missionen und andere Feldpräsenzen

In keiner anderen Region zeigt sich die Vielfalt der Mechanismen der UN zur Prävention, Schlichtung oder nachhaltigen Lösung von Konflikten so deutlich wie in Afrika. Abgesehen vom Fehlen einer militärischen Komponente und ihrer geringen Größe weisen die elf von der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) geführten Feldeinsätze kaum Gemeinsamkeiten auf.¹⁰ Darunter sind drei sogenannte Besondere Politische Missionen (Special Political Missions): die Hilfsmision der Vereinten Nationen in Somalia (United Nations Assistance Mission in Somalia – UNSOM), das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau – UNIOGBIS) und die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL). Die Aufgabe dieser Missionen besteht überwiegend in der Beratung der jeweiligen Regierung bei politischen Versöhnungsprozessen sowie der Reform des Sicherheitssektors und des Rechtswesens.

Zusätzlich bieten die UN in Afrika ihre ›Gute-Dienste-Missionen‹ (Good Offices) in Form von acht weiteren Einsätzen an.¹¹ Ihre Mandate sind teilweise sehr weit gefasst, teilweise sehr spezifisch. So sollen das Regionalbüro der Vereinten Nationen für Zentralafrika (United Nations Regional Office for Central Africa – UNOCA) und das Büro der Vereinten Nationen für Westafrika (United Nations Office for West Africa and the Sahel – UNOWAS) zu Frieden und Stabilität in ihren Regionen beitragen, wäh-

rend die Gemischte Kommission Kamerun-Nigeria (Cameroon-Nigeria Mixed Commission – CNMC) die Markierung der Grenze zwischen Kamerun und Nigeria unterstützt.

Schließlich experimentierten die Vereinten Nationen in Afrika mit völlig neuen Formaten als Reaktion auf eine mit herkömmlichen Einsätzen nicht zu bewältigende Krisensituation. So wurde die Mission der Vereinten Nationen für Ebola-Nothilfe-maßnahmen (United Nations Mission for Ebola Emergency Response – UNMEER) von 2014 bis 2015 spezifisch mandatiert, um Aktivitäten und Ressourcen im Kampf gegen die Ebola-Epidemie in mehreren westafrikanischen Ländern zu koordinieren.¹²

Trends der UN-Friedenssicherung in Afrika

UN-Blauhelme finden in Afrika wie anderswo immer schwierigere Bedingungen vor: Konfliktszenarien und die anschließenden Friedensprozesse werden komplexer, Einsatzmandate werden anspruchsvoller und robuster. Gastregierungen zeigen sich zunehmend unkooperativ bis hin zu offener Feindseligkeit. Die Kombination aus schwachen Regierungsstrukturen, dem Fehlen eines tatsächlichen Friedensprozesses und einem unbeständigen Umfeld erschwert die Umsetzung der Mandate und führt

In keiner anderen Region zeigt sich die Vielfalt der Mechanismen der UN zur Prävention, Schlichtung oder nachhaltigen Lösung von Konflikten so deutlich wie in Afrika.

⁶ Für weitere Informationen zu UNAMSIL siehe www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/

⁷ Zu Sierra Leone siehe CIC, Annual Review of Global Peace Operations 2006, Boulder 2006, S. 104; Zu Liberia siehe Karen Barnes Robinson/Craig Valters/Tove Strauss/Aaron Weah, Progress in Small Steps. Security Against the Odds in Liberia, Overseas Development Institute, Case Study Report, Januar 2015, S. 24.

⁸ Liberia hat seit dem Jahr 2008 45 Millionen US-Dollar, Sierra Leone seit dem Jahr 2007 insgesamt 52,2 Millionen US-Dollar aus dem Friedenskonsolidierungsfonds erhalten.

⁹ Mehr zur ›Opération Licorne‹ und zur Rolle Frankreichs: Marco Wyss, Primus inter Pares? France and Multi-Actor Peacekeeping in Côte d'Ivoire, in: Marco Wyss/Thierry Tardy, Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture, Routledge 2014, S. 132–148.

¹⁰ Informationen zu allen Feldeinsätzen des DPA unter www.un.org/undpa/en/in-the-field/overview

¹¹ Zu diesen zählen das Büro der Vereinten Nationen bei der Afrikanischen Union (United Nations Office to the African Union – UNO-AU), das UNOCA, das UNOWAS, ein Sondergesandter des Generalsekretärs für die Region der Großen Seen, ein Sondergesandter des Generalsekretärs für Sudan und Südsudan, ein Persönlicher Gesandter des Generalsekretärs für Westsahara, ein Sonderberater und Vermittler des Generalsekretärs für den Grenzkonflikt zwischen Äquatorialguinea und Gabun sowie die CNMC.

¹² Informationen zur UNMEER: <http://ebolaresponse.un.org/un-mission-ebola-emergency-response-unmeer>



Nach Auseinandersetzungen zwischen der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (SPLA) mit einer Gruppe bewaffneter Männer mussten etwa 6000 Menschen ihren Heimatort 45 km entfernt von Juba, Südsudan, verlassen und bitten dringend um humanitäre Hilfe. UNMISS-Truppen sind vor Ort, um die humanitäre Situation und Sicherheitslage zu prüfen, September 2016. UN-Foto: Isaac Billy

immer öfter zu direkten Angriffen auf UN-Personal.¹³

»No Peace to Keep«

Friedenserhaltende Missionen der UN werden zunehmend in Einsatzgebiete entsandt, in denen es keinen Frieden zu erhalten gibt. Viele Staaten zeichnen sich durch eine unüberschaubare Vielzahl von Konfliktparteien aus, die regelmäßig ihre Bezeichnung, Zusammensetzung und Frontstellung ändern. Zwei Drittel aller Blauhelme befinden sich inmitten eines mehr oder weniger offenen Konflikts. In Südsudan mandatierte der UN-Sicherheitsrat im August 2016 die zusätzliche Entsendung einer 4000 Personen umfassenden Regionalen Schutztruppe (Regional Protection Force) unter dem Kommando der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (United Nations Mission in South Sudan – UNMISS).¹⁴ Sie soll in der Hauptstadt Juba und Umgebung, wenn nötig auch unter Einsatz von Gewalt, Übergriffe auf die Zivilbevölkerung, humanitäre Helferinnen und Helfer sowie auf UN-Personal unterbinden. Auch in der ZAR setzen die UN durch die gemeinsame Kampfeinheit »Joint Bangui Task Force« auf den Ansatz, zunächst die Sicherheit in der Hauptstadt wiederherzustellen und anschließend schrittweise den Rest des Landes zu befrieden.

Allerdings schaffen Instabilität, Perspektivlosigkeit und der fehlende Zugriff staatlicher Institutionen insbesondere in entlegenen Landesteilen Freiräume, die von organisierten kriminellen und terroristischen Gruppen ausgenutzt werden. Dieser Umstand ist nicht neu. Neu ist hingegen, dass sich po-

litisch und sozial motivierte Aufständische mit islamistischen Organisationen zusammenschließen und gezielt »westliche Ziele« angreifen. Das Beispiel Mali veranschaulicht sowohl dieses Zusammenspiel als auch die Probleme der UN, solch eine komplexe Konfliktdynamik aufzulösen.¹⁵

Robuste Einsätze

Seit dem Jahr 1999 gehört der Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians – PoC) zu den Kernaufgaben der meisten Missionen. So dienen 99 Prozent des uniformierten UN-Personals in Afrika in Einsätzen, die spezifisch für den PoC mandatiert sind. Hinzu kommt, dass derartige PoC-Mandate immer robuster werden. Die MONUSCO hat seit dem Jahr 2013 das Mandat, durch die Interventionsbrigade (Force Intervention Brigade – FIB) bewaffnete Milizen zu neutralisieren.¹⁶

Trotz solcher Initiativen ist es in den meisten Fällen unmöglich, einen umfassenden Schutz im gesamten Einsatzgebiet zu gewährleisten. Truppen und Polizeieinheiten sind zum Teil mangelhaft ausgerüstet und unterliegen oft nationalen Einsatzbeschränkungen. Sie operieren zudem meist ohne ausreichende Transportkapazitäten in unwegsamem Gelände und sind personell unterbesetzt.

Verschärft wird diese Situation durch die zunehmend gefährliche Sicherheitslage, die einen signifikanten Teil der Ressourcen, die für den Schutz der Zivilbevölkerung vorgesehen sind, für den Eigenschutz der Mission bindet. Heute arbeitet fast die Hälfte des UN-Personals weltweit an Einsatzorten, an denen die Bedrohung als »substanziell« bis

Seit dem Jahr 1999 gehört der Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians – PoC) zu den Kernaufgaben der meisten Missionen.

»extrem« eingestuft wird.¹⁷ Die UN arbeiten daher mit Hochdruck an einer Verbesserung und Harmonisierung ihrer Sicherheitskonzepte. Im Augenblick leiden die Missionen noch darunter, dass sie weder über genügend qualifiziertes Sicherheitspersonal noch über eine ausreichende Ausrüstung verfügen. Die Gewinnung, Auswertung und Verteilung von sicherheitsrelevanten Informationen muss ebenfalls verbessert werden.

Widerwillige Zustimmung

Eine Folge der steigenden Komplexität der Konfliktszenarien ist, dass UN-Missionen in Afrika immer öfter in Einsätze entsandt werden, denen nicht alle Konfliktparteien zugestimmt haben. Zusätzlich versieht der Sicherheitsrat diese Missionen mit dem zutiefst politischen Auftrag, die Ausdehnung der staatlichen Autorität auf das gesamte Staatsgebiet und die Wiederherstellung des Gewaltmonopols zu unterstützen. Damit stellen sich die UN *de facto* auf die Seite einer (teilweise unbeliebten) Regierung und werden so zur Zielscheibe.

Die Unterstützung der lokalen Regierung ist ebenfalls oft nur bedingt gegeben. Die Konsequenzen reichen von mangelnder Kooperation bis hin zu einer aktiven Untergrabung der Arbeit der UN-Mission. Sowohl in Darfur als auch in der DRK ist die Anzahl der UN-Truppen trotz einer anhaltend schlechten Sicherheitslage auf Druck der jeweiligen Regierungen reduziert worden. Im Jahr 2014 wurde das Büro der Vereinten Nationen in Burundi (United Nations Office in Burundi – BNUB) auf ausdrücklichen Wunsch der Regierung abgewickelt. Momentan wehrt sich die burundische Regierung vehement gegen die im Juli 2016 beschlossene Entsendung von rund 228 Polizisten zur Verstärkung des Sonderberaters für Konfliktprävention, einschließlich in Burundi (Special Adviser on Conflict Prevention, including in Burundi).¹⁸

Bei der Umsetzung zweier Grundprinzipien der UN-Friedenssicherung – der Unparteilichkeit und dem Einverständnis der Gastregierung – befinden sich viele Missionen in einer Zwickmühle. Einerseits sind sie mit der Stärkung der lokalen Regierung beauftragt. Andererseits stellt oft die lokale Regierung das größte Hindernis für erfolgreiche Reformen dar, verlangt jedoch trotzdem die vorbehaltlose Unterstützung durch die Mission. Unter solchen Umständen stellt sich die Frage, ob die Handlungsfähigkeit der UN nicht so stark eingeschränkt ist, dass ihre Anwesenheit überflüssig geworden ist.¹⁹

Partnerschaften

Im Bereich der Zusammenarbeit der UN mit regionalen und subregionalen Organisationen hat es in den letzten Jahren deutliche Fortschritte gegeben. Vor allem drei Umstände machen den Ausbau dieses

regionalen Ansatzes der »Partnerschaften für Friedenssicherung« (peacekeeping partnerships) so wichtig: Erstens erstrecken sich mehr und mehr Konflikte über die Grenzen eines einzelnen Staates hinaus. Zweitens verfügen regionale Akteure oft über einen Vorteil in Bezug auf ihre Kenntnisse des Konflikts und der Legitimation ihres Eingreifens. Drittens haben regionale Akteure ein besonders hohes Interesse an einer nachhaltigen Befriedung ihrer Nachbarschaft.²⁰ Afrikanische Länder sind zudem offener für robuste Einsatzformen als andere truppenstellende Staaten.²¹

Für Afrika ist die trilaterale Partnerschaft zwischen den UN, der Afrikanischen Union (AU) und der Europäischen Union (EU) von großer Bedeutung.²² Mindestens zwei dieser Organisationen sind an jedem Krisenherd des Kontinents mit einem Friedenssicherungseinsatz und/oder einer Politischen Mission vertreten. Bislang wurden alle AU-Missionen an die UN übergeben, sobald die Lage vor Ort ausreichend stabilisiert war beziehungsweise die UN die Vorbereitungen für ihren eigenen Einsatz abgeschlossen hatten. Dabei werden meist wesentliche Kontingente der AU von den UN übernommen. Dieses sogenannte »re-hatting« hat in der Vergangenheit zu Problemen geführt, da AU-Truppen oft bei Ausrüstung und Training nicht die Standards der UN erreichen.

Bei der Umsetzung zweier Grundprinzipien der UN-Friedenssicherung – der Unparteilichkeit und dem Einverständnis der Gastregierung – befinden sich viele Missionen in einer Zwickmühle.

13 Haidi Willmot/Scott Sheeran/Lisa Sharland, *Safety and Security Challenges in UN Peace Operations*, International Peace Institute, Juli 2015, S. 3; Alischa Kugel, *Changing Realities: New Dimensions of Peace Operations*, Strategic Summary, Global Peace Operations Review, CIC, www.peaceoperationsreview.org/stratsum/

14 UN-Dok. S/RES/2304 v. 12.8.2016.

15 Siehe beispielsweise Grégory Chauzal/Thibault van Damme, *The Roots of Mali's conflict, Moving Beyond the 2012 Crisis*, CRU Report, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, März 2015.

16 Zur MONUSCO und der FIB siehe Denis M. Tull, *Friedenssicherung in der DR Kongo. Die MONUSCO und das Dilemma der Stabilisierung*, Vereinte Nationen (VN), in diesem Heft, S. 208ff.

17 Seit dem Jahr 2011 benutzen die UN ein System zur Einstufung der Bedrohung in Einsatzgebieten. Die sechs Stufen reichen von »minimal« bis »extrem«, siehe dazu Willmot/Sheeran/Sharland, a.a.O. (Anm. 13), S. 11.

18 UN-Dok. S/RES/2303 v. 29.7.2016.

19 Richard Gowan, *When Should Blue Helmets Walk away from a Conflict?* Global Peace Operations Review, CIC, 16.8.2016; Denis M. Tull, *When They Overstay Their Welcome: UN Peacekeepers in Africa*, Journal of International Peacekeeping, 17. Jg., 3–4/2013, S. 179–200.

20 Cedric de Coning, *Regional Approaches to Peacebuilding*, United Nations University Centre for Policy Research, Februar 2015.

21 Die Eingreiftruppen der FIB kommen alle aus afrikanischen Staaten (Malawi, Südafrika und Tansania).

22 ZIF/Institute for Peace and Security Studies (IPSS), *Report of the Roundtable on Trilateral Cooperation in Peace Operations in Africa*, Oktober 2015.

Während sich Kommunikation und Koordination zwischen UN und EU sehr verbessert haben, ist die Beziehung zwischen der AU und der EU verbesserungswürdig.

In einigen Bereichen wurde die Zusammenarbeit zwischen UN und AU bereits institutionalisiert. Es finden jährliche Treffen zwischen dem UN-Sicherheitsrat und dem Friedens- und Sicherheitsrat (Peace and Security Council – PSC) der AU statt. Beide Organisationen haben Kontaktbüros am Amtssitz der jeweils anderen Organisation eingerichtet.²³ Während sich Kommunikation und Koordination zwischen UN und EU sehr verbessert haben²⁴, ist die Beziehung zwischen der AU und der EU verbesserungswürdig. Darüber hinaus gibt es bisher kein trilaterales Forum, in dem alle drei Organisationen ihre Aktivitäten koordinieren könnten.

Das größte Hindernis für einen Ausbau der trilateralen Partnerschaft bleibt die Finanzierung afrikanischer Einsätze. Bisher kann nur ein geringer Teil des Budgets der AU von ihren Mitgliedern finanziert werden – im Jahr 2015 waren es lediglich 2,3 Prozent.²⁵ Erst vor wenigen Wochen hat die AU eine mutige Initiative zur Reform ihrer Finanzierung beschlossen: Durch eine afrikaweite Sonderabgabe auf bestimmte Importe sollen bis zum Jahr 2020 jährlich 400 Millionen US-Dollar eingenommen werden. Diese Summe würde rund 25 Prozent der Kosten der AU-Friedenseinsätze abdecken.²⁶ Ob sich dieser Plan verwirklichen lässt und ob die UN, die EU oder bilaterale Geber die fehlenden 75 Prozent übernehmen werden, bleibt abzuwarten.

Ausblick

Zurzeit sind es vor allem drei Einsatzländer, die die UN operativ beschäftigen: In der DRK stünden im November 2016 turnusgemäß Präsidentschaftswahlen an, die allerdings nicht von der Wahlkommission angekündigt wurden. Amtsinhaber Joseph Kabila dürfte laut Verfassung nach zwei Amtszeiten nicht erneut antreten, hat dies jedoch offensichtlich vor. Damit provoziert er nicht nur Massenproteste in der Bevölkerung, sondern auch das Verhältnis zur MONUSCO, deren Handlungsspielraum er seit Jahren einzuschränken versucht. In Burundi hat das Streben des Präsidenten nach einer illegalen dritten Amtszeit das Land in einen gewalttätigen Konflikt gestürzt. Eine Verstärkung der UN-Präsenz im Land hat Präsident Pierre Nkurunziza kategorisch abgelehnt. Auch in Südsudan gibt es Widerstand seitens der Regierung gegen die Präsenz der UN.

Zusätzlich arbeiten die UN an strategischen Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Friedenssicherungseinsätze.²⁷ Im Mittelpunkt steht das Ziel, flexibler, gezielter und schneller reagieren zu können. Dass UN-Missionen komplexer und robuster geworden sind, bedeutet einerseits, dass weiterhin personalstarke Blauhelm-Einheiten benötigt werden, die willens und in der Lage sind, im Notfall militärische Gewalt anzuwenden. Andererseits suchen die UN nach alternativen Ressourcen und technologischen Hilfs-

mitteln. Beispiele sind der Einsatz von Drohnen in der DRK oder die Stationierung der ersten UN-Einheit in Mali, die auf Aufklärung spezialisiert ist.

Nur technologisch weit entwickelte Länder verfügen über derartige Kapazitäten. Daher bemühen sich die UN intensiv, die westlichen Mitgliedstaaten zu einem verstärkten Engagement in der Friedenssicherung zu bewegen. Tatsächlich ist ihr Beitrag gestiegen – allerdings nur dort, wo sie nationale Interessen betroffen sehen, wie etwa in Mali. So beteiligt sich Deutschland aktuell mit etwa 250 Soldatinnen und Soldaten sowie 20 Polizistinnen und Polizisten an der MINUSMA.

Eine weiteres Problem muss erwähnt werden: Die UN-Friedenseinsätze in Afrika sind in Gefahr, ihre Glaubwürdigkeit durch eine Vielzahl von sexuellen Übergriffen gegen die lokale Bevölkerung zu verlieren.²⁸ Selbst wenn es sich um das Fehlverhalten Einzelner handelt, bietet die Unfähigkeit des UN-Systems, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, ein erbärmliches Bild. Die Disziplinarhoheit über die Blauhelme liegt bei den truppenstellenden Staaten. Die UN können nur gesamte Kontingente entlassen, die in vielen Fällen – zumindest kurzfristig – nicht verzichtbar sind.

Die Lösung der aufgeführten Probleme ist dringend notwendig, aber allein nicht ausreichend. Es herrscht grundsätzlich Einigkeit, dass die Unterstützung der Regierung des Gastlands, die Einbettung in einen umfassenden Friedensprozess und die Abstimmung mit anderen Instrumenten der Friedenskonsolidierung Voraussetzungen für den Erfolg eines Einsatzes sind. Ohne sie kann auch eine schnellere Entsendung von rundum kompetenten Blauhelmen keine Abhilfe schaffen. Neben der Schärfung der operativen Instrumente sind der politische Wille des UN-Systems und eine nachdrückliche Unterstützung durch die Mitgliedstaaten die grundlegenden Erfolgsfaktoren für Friedenseinsätze – in Afrika wie auch anderswo.

Die Unterstützung der Regierung des Gastlands, die Einbettung in einen umfassenden Friedensprozess und die Abstimmung mit anderen Instrumenten der Friedenskonsolidierung sind Voraussetzungen für den Erfolg eines Einsatzes.

²³ Paul D. Williams/Arthur Boutellis, *Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations–African Union Relationship*, *African Affairs*, 113/451, April 2014, S. 254–278.

²⁴ Wanda Hummel/Tobias Pietz, *Partnering for Peace: Lessons and next Steps for EU-UN Cooperation in Peace Operations*, ZIF Policy Briefing, Februar 2015.

²⁵ Danielle Renwick, *Peace Operations in Africa*, Council on Foreign Relations, CFR Backgrounder, 15.5.2015, www.cfr.org/peacekeeping/peace-operations-africa/p9333

²⁶ *Financing for Peace in Africa*, Peace and Security Department of the African Union Commission, August 2016, S. 8.

²⁷ Siehe hierzu insbesondere den Bericht der Hochrangigen unabhängigen Gruppe für Friedensmissionen (High-level Independent Panel on Peace Operations), UN Doc. A/70/95–5/2015/446 v. 16.6.2015.

²⁸ Vgl. Dagmar Dehmer, *Null Toleranz gegenüber sexuellem Missbrauch durch Blauhelme, VN*, in diesem Heft, S. 201.