

UN-Friedensmissionen



Die Vereinten Nationen (UN) sind mit über 90 000 Friedenssicherungskräften – darunter Soldatinnen und Soldaten, Militärbeobachterinnen und -beobachter sowie Polizeikräfte – in 14 Missionen weltweit aktiv, um Konflikte zu befrieden. Keine vergleichbare Truppe genießt eine höhere Legitimität als diese sogenannten ›Blauhelmer‹. Das macht die UN-Friedensmissionen zu einem einzigartigen Instrument im internationalen Konfliktmanagement. Allerdings eignen sich Friedensmissionen nicht für jeden Konflikt. Sie haben oft selbst mit zahlreichen Problemen zu kämpfen und können nicht immer die an sie gestellten hohen Erwartungen erfüllen.

AKTEURE DER FRIEDENSSICHERUNG

In den zahlreichen gewaltsamen Konflikten auf der Welt sind viele unterschiedliche Akteure vertreten: einzelne Staaten, Ad-hoc-Gruppen von Staaten, Regionalorganisationen oder eben die UN. Teilweise findet man all diese Akteurstypen an einem einzigen Konfliktschauplatz. So sind zum Beispiel in Mali Frankreich als Einzelstaat, die Gruppe der Fünf für den Sahel (G5 Sahel), die Europäische Union (EU) sowie die UN aktiv. Neben regionalen Verantwortlichkeiten und politischen Interessen sind die Fähigkeiten der Akteure ausschlaggebend dafür, wer in welchem Konflikt zum Einsatz kommt.

Die UN-Friedensmissionen zeichnen sich zunächst dadurch aus, dass sie den größten Teil des Aufgabenspektrums abdecken. Dieses kann man – entlang eines idealtypischen Konfliktverlaufs – als Friedensschaffung (diplomatisch als *peacemaking*; mit militärischem Zwang als *peace enforcement* bezeichnet), Friedenssicherung (*peacekeeping*) und Friedenskonsolidierung (*peacebuilding*) beschreiben. Der Schwerpunkt liegt bei den UN-Friedensmissionen auf den letzteren beiden Aufgaben, wobei die Sicherung eines Friedensabkommens historisch betrachtet deren Ursprung darstellt.

Auch wenn die Missionen gewisse Muster beziehungsweise Missionsprofile aufweisen, sind alle bisherigen 71 UN-Friedensmissionen unterschiedlich und bilden damit die Einzigartigkeit der jeweiligen Konflikte ab. Dementsprechend erfüllt nicht jeder UN-Friedenssicherungseinsatz alle der zuvor genannten Aufgaben. Vielmehr lässt sich eine Friedensmission als ein Instrument



der Vereinten Nationen verstehen, das je nach Bedarf – und je nach der Unterstützungsbereitschaft der UN-Mitgliedstaaten – unterschiedlich ausgestaltet werden kann.

Innerhalb der UN sind die wichtigsten Akteure bei der Einsetzung und Durchführung von Friedensmissionen der Sicherheitsrat und das Sekretariat der Vereinten Nationen sowie die Staaten, die Truppen und Polizeikräfte für die Missionen bereitstellen. Dies ist erforderlich, da die Vereinten Nationen bis heute nicht über eigene Streitkräfte oder Polizeieinheiten verfügen. Insbesondere bei der Aufgabe der Friedenskonsolidierung, die der Friedenssicherung



Sambische Friedenstruppen der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) patrouillieren in Abyei, der Hauptstadt des umstrittenen Abyei-Gebiets an der Grenze zu Sudan und Südsudan. Foto: UN Photo/Stuart

in einem fließenden Übergang folgt, sind überdies die Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) und zahlreiche weitere Programme und Sonderorganisationen des UN-Systems von Bedeutung, unter anderem das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und des Hohen Kommissars für Menschenrechte (UNHCHR), das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) oder das Welternährungsprogramm (WFP).

OPTIONEN UND MASSNAHMEN IN DEN VERSCHIEDENEN KONFLIKTPHASEN

Den Phasen des idealtypischen Konfliktzyklus lassen sich grundsätzlich verschiedene Instrumente des UN-Sicherheitsrats zuordnen. Bevor ein politischer Konflikt in einen gewaltsamen umschlägt, sind Vermittlung und andere diplomatische Mittel gefragt. Die Aufgabe Frieden zu schaffen, ist überwiegend politischer Natur, kann aber auch eine Zwangsdimension (Sanktionen oder militärische Maßnahmen) umfassen, weshalb Letzteres auch als Friedenserzwingung (peace enforcement) bezeichnet wird. Nach dem Ende der gewalttätigen Auseinandersetzungen beginnt die Friedenskonsolidierung. In allen Phasen sind die Vereinten Nationen intensiv beteiligt.

Der UN-Sicherheitsrat, der mit seinen 15 Mitgliedstaaten nach der UN-Charta Artikel 24, Absatz 1 die »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« trägt, befasst sich fast täglich mit internationalen Konflikten. Er besteht aus fünf ständigen und zehn nicht-ständigen Mitgliedern, die Entscheidungen zur Friedenssicherung treffen. Zu den ständigen Mitgliedern mit einem Vetorecht zählen China, Frankreich, Großbritannien,

Russland und die USA. Sitzungen, die sowohl öffentlich als auch nicht öffentlich sein können, finden mehrmals wöchentlich statt. Die Ergebnisse der Beratungen münden in verbindlichen Resolutionen oder in präsidentiellen Erklärungen und Presseerklärungen. Der Schwerpunkt seiner Arbeit liegt auf der Vermittlung und Unterstützung politischer Friedensprozesse, wie in Kapitel VI der Charta vorgesehen. Zu den Instrumenten, die hier Anwendung finden, zählen die Entsendung von Sonderbeauftragten des Generalsekretärs oder besondere politische Missionen (special political missions). Wenn der Sicherheitsrat jedoch feststellt, dass nach Artikel 39 der UN-Charta eine »Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt«, eröffnet das Kapitel VII der Charta die Möglichkeit von Zwangsmaßnahmen, wozu sowohl Sanktionen als auch militärische Interventionen zählen. UN-Friedensmissionen sind in der Charta nicht ausdrücklich vorgesehen, weshalb sich die heutige Struktur als Ergebnis einer praxisbasierten Entwicklung verstehen lässt, die dem Geiste nach zwischen den Kapiteln VI und VII der Charta steht.

Wenn sich der Sicherheitsrat dafür entscheidet, eine Friedensmission in ein Konfliktgebiet zu entsenden, verfügt er über zwei Möglichkeiten: Er kann über sein Mandat in Form einer Resolution einer Gruppe von Staaten die Ausführung übertragen oder den UN-Generalsekretär damit beauftragen, eine Blauhelmission zusammenzustellen. Im ersten Fall, den beauftragten Missionen, kommen als Auftragnehmer Regionalorganisationen wie die EU, die Afrikanische Union (AU) oder die Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO), aber auch Ad-hoc-Koalitionen infrage. Die ausführenden Staaten sind an das Mandat des Sicherheitsrats gebunden, haben aber bei der operativen Umsetzung einen gewissen Spielraum. Die UN zahlen für diese Einsätze nichts. Im zweiten Fall organisieren die zuständigen Hauptabteilungen Friedenssicherungseinsätze (DPKO) und Unterstützung der Feldeinsätze (DFS) die Mission und das Budget wird aus einem UN-Sonderhaushalt für Friedensmissionen bestritten. Zentrale Herausforderungen bestehen für die UN darin, ausreichend geeignetes Personal – Militär, Polizei und Zivilpersonal – und das erforderliche Material – insbesondere teure beziehungsweise rare Fähigkeiten wie Hubschrauber oder Aufklärungsmittel – für die Einsätze gewinnen zu können.

MEILENSTEINE DER UN-FRIEDENSSICHERUNG

1948	Entsendung der ersten UN-Friedensmission im Nahen Osten UNTSO (Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands)
1956	Entsendung der ersten bewaffneten UN-Friedensmission UNEF (Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen) auf der Sinai-Halbinsel
1960	Entsendung der ersten großen und zugleich robusten Mission ONUC (Operation der Vereinten Nationen in Kongo) in die Republik Kongo
1988	Verleihung des Friedensnobelpreises an die UN-Blauhelme
1992	Gründung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze im UN-Sekretariat (DPKO)
1992	Bericht des UN-Generalsekretärs »Agenda für den Frieden«, in dem erstmals die fünf Aufgaben präventive Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenserzwingung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung genannt werden
1994	Genozid in Ruanda trotz Anwesenheit der UN-Mission UNAMIR (Hilfsmission der Vereinten Nationen für Ruanda)
1995	Massaker von Srebrenica (Bosnien) trotz Anwesenheit der UN-Mission UNPROFOR (Schutztruppe der Vereinten Nationen)
1999	Übernahme von exekutiven Aufgaben durch die UN-Mission in Kosovo UNMIK (Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo) und in Timor-Leste UNTAET (Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor)
2000	Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (»Brahimi-Report«), der ein Bündel von Maßnahmen für eine effektivere und glaubwürdigere UN-Friedenssicherung vorschlug
2004 – 2010	Die Aufstockung bestehender und Entsendung neuer Missionen führen erstmalig zur Überschreitung der Zahl von 100 000 uniformierten Friedenssicherungskräften im Feld (ab 2010).
2007	Gründung der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (DFS)
2015	Bericht der Hochrangigen unabhängigen Gruppe für Friedensmissionen (»HIPPO-Report«), der Empfehlungen unter anderem zum besseren Schutz der Blauhelme, zur besseren Anpassung der Missionen an die Situation vor Ort sowie zum Primat politischer Lösungen ausgesprochen hat

Grundsätzlich unterscheiden sich beide Formen nicht nur hinsichtlich ihrer Legitimation und der Finanzierung, sondern auch hinsichtlich der Einsatzszenarien, der Aufgaben und der Verfügbarkeit.

Militärbeobachter der Mission der Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (UNTSSO) im Einsatz am Beobachtungsposten Mike, Suezkanalsektor im Jahr 1967. Foto: UN Photo





Eine beauftragte Mission kann aufgrund der Ressourcen der beteiligten Staaten, die in der Regel militärisch und finanziell potent sind, beziehungsweise mithilfe existierender Strukturen und entsendefähiger Einheiten – vor allem aus der EU und NATO – vergleichsweise schnell ins Einsatzgebiet verlegt werden. Daher erfüllen solche Missionen oft eine Brückenfunktion, bis UN-Missionen vor Ort sind, oder kommen zum Einsatz, wenn eine schnelle Reaktion besonders wichtig ist. UN-Missionen haben sich hingegen als besonders durchhaltefähig erwiesen und sind an vielen Orten im Einsatz, wo eine jahre- oder gar jahrzehntelange Präsenz erforderlich ist.

Weiterhin kommen vom Sicherheitsrat beauftragte Missionen oft dann zum Einsatz, wenn ein robustes Mandat vorliegt, die Androhung oder der Einsatz von Gewalt also wahrscheinlich ist. In der Praxis werden sowohl beauftragte Missionen als auch UN-Friedensmissionen nicht als militärische Zwangsmaßnahme begriffen, sondern lediglich durch einen Auftrag eingesetzt, bei dem der Sicherheitsrat »nach Kapitel VII handelt«. Auf diesem Wege unterstreicht der Sicherheitsrat seine Entschlossenheit und erlaubt den – grundsätzlich reaktiven, wenn auch operativ durchaus offensiven – Einsatz von Gewalt, um die Durchsetzung des Mandats gegen friedensstörende Akteure sicherzustellen. UN-Friedensmissionen sind im Vergleich zu beauftragten Missionen im Allgemeinen deutlich weniger militärisch geprägt und umfassen neben einer militärischen eine zivile und meistens auch eine polizeiliche Komponente. Diese komplexen Missionen sind daher besonders gut geeignet für die Aufgabe der Friedenskonsolidierung nach dem Ende der akuten Feindseligkeiten. Der Übergang von der

Friedenssicherung zur Friedenskonsolidierung ist fließend, weshalb es nicht immer einfach ist, den richtigen Zeitpunkt für den Abzug einer UN-Friedensmission zu finden.

Die Entscheidung, ob eine beauftragte oder eine UN-geführte Mission zum Einsatz kommt, ist in der Praxis weniger eine Frage des idealen Instruments. Es spielt oft eine größere Rolle, ob eine Regionalorganisation aktiv wird – was nach Kapitel VIII der UN-Charta gewünscht wird – oder ob sich eine Gruppe von Staaten findet, die als Auftragnehmer tätig werden möchte. Hinzu kommen häufig Erwägungen darüber, welche Präsenz für einen Konflikt politisch angemessen ist.

Ein Blick auf die Einsatzorte internationaler Friedenseinsätze zeigt heute als vorherrschendes Muster parallele Missionen unterschiedlicher Akteure. So operieren zum Beispiel in Mali die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA), die AU-Mission für Mali und den Sahel (MISAHEL), die Mission der Europäischen Union für Kapazitätsaufbau (EUCAP Sahel Mali), die Ausbildungsmission der Europäischen Union in Mali (EUTM Mali) sowie eine rein französische Mission (Operation Barkhane).

Ein weiteres Muster sind sequenzielle Operationen, das heißt verschiedene Missionen folgen aufeinander, wobei dies in der Regel wiederum von der Verfügbarkeit von Ressourcen und den anliegenden Aufgaben abhängt. Missionen von Regionalorganisationen oder Ad-hoc-Koalitionen sind dabei oft die ersten Akteure vor Ort, die dann von einer UN-Friedensmission abgelöst und später durch Ausbildungs- und Trainingsmissionen zum Beispiel der EU ergänzt werden.

◀ Der UN-Sicherheitsrat in New York entscheidet über den Einsatz, die Beendigung oder die Veränderung des Mandats von UN-Friedensmissionen.
Foto: UN Photo/Eskinder Debebe

FINANZIERUNG DER UN-FRIEDENSMISSIONEN

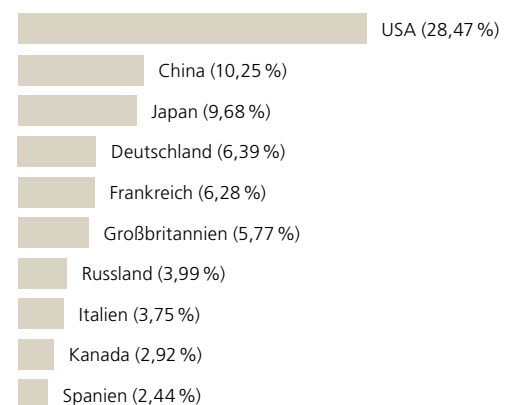
Die Finanzierung der UN-Friedensmissionen erfolgt über ein gesondertes Budget, dessen Haushaltsjahr sich jeweils vom 1. Juli bis zum 30. Juni erstreckt. Die Höhe dieses Budgets ist seit Beginn der 2000er Jahre parallel zur Ausweitung und Aufstockung der Missionen stetig angewachsen und hat sich gegen Ende des Jahrzehnts bei einem Betrag zwischen sieben und acht Milliarden US-Dollar eingependelt.

Die Finanzierung erfolgt überwiegend über Pflichtbeiträge, die sich an der Wirtschaftskraft der Staaten orientieren. Die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats zahlen einen Aufschlag.

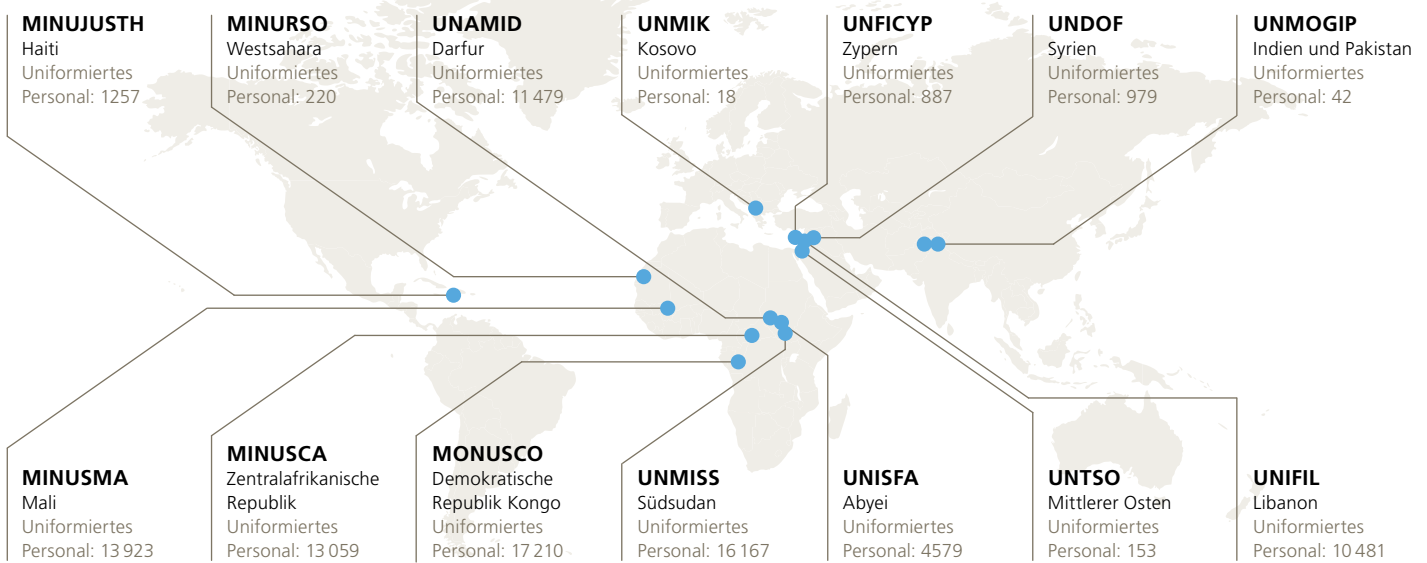
Das aktuelle Budget der UN-Friedenssicherung beträgt 6,7 Milliarden US-Dollar (Juli 2018 – Juni 2019). Dies entspricht in etwa dem Verteidigungsbudget Norwegens. In den vergangenen Jahren haben die Geberländer wiederholt darauf gedrängt, die Kosten der UN-Friedenssicherung zu reduzieren. Erfolg damit hatte erst die US-Regierung unter Präsident Donald J. Trump, auf deren Drängen hin das geplante Budget für das Haushaltsjahr 2017–2018 erstmals seit zehn Jahren unter sieben Milliarden US-Dollar gesenkt wurde. Befürworter dieser Einsparungen sehen darin willkommenen Druck auf Konfliktparteien an Einsatzorten von UN-Friedensmissionen, nicht mit der unbegrenzten stabilisierenden Präsenz einer UN-Mission zu kalkulieren. Außerdem sehen manche die UN damit unter Zugzwang, sich nur dort zu engagieren, wo sie auch etwas bewirken können. Kritiker hingegen befürchten vor allem für die Zivilbevölkerung in Konfliktgebieten wie dem Ostkongo unmittelbare negative Konsequenzen, wenn die Präsenz der Blauhelme vor Ort reduziert wird.

DIE ZEHN WICHTIGSTEN BEITRAGSZAHLER IM JAHR 2018

(Anteil in Prozent am Gesamtbudget)



UN-FRIEDENSMISSIONEN IM JAHR 2018 Stand: 30.06.2018



ERFOLGREICHE FRIEDENSMISSIONEN

Das Beispiel der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL)

Ort: Liberia

Dauer: 19.09.2003 – 30.03.2018

Anlass: Beendigung des zweiten liberianischen Bürgerkriegs

Mandat: Unterstützung bei der Umsetzung des Friedensabkommens von Accra (August 2003; Resolution S/RES/1509), Entwaffnung, Demobilisierung, Repatriierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten, Unterstützung der Wahlen (2005), Gewährleistung von Sicherheit an zentralen Orten, Unterstützung der Übergangsregierung bei der Übernahme ihrer Aufgaben, Unterstützung von menschenrechtlicher und humanitärer Hilfe; später sind weitere Aufgaben hinzugekommen

Hintergrund: UNMIL war maßgeblich daran beteiligt, die Rückkehr Liberias in friedliche und stabile Verhältnisse nach zwei Bürgerkriegen (1989–1997 und 1999–2003) zu ermöglichen. Bemerkenswert ist die vergleichsweise kurze Dauer, in der das Land zur Stabilität zurückgefunden hat. Die herausragenden Erfolgsfaktoren waren a) die enge Kooperation mit der liberianischen Regierung, b) die Berücksichtigung zahlreicher Lehren aus vorhergehenden Missionen (unter anderem war UNMIL eine der ersten von Beginn an integrierten Missionen, verfügte über eine schnelle Eingreiftruppe und die Missionsführung setzte sich vehement gegen sexuelle Ausbeutung und Missbrauch ein) und c) die Übernahme von Truppen der schon vor Ort befindlichen Militärbeobachtergruppe der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOMOG).

TYPISCHE AUFGABEN EINES FRIEDENSSICHERUNGSMANDATS

Die klassische Aufgabe von UN-Friedensmissionen ist die Absicherung eines geschlossenen Waffenstillstands oder Friedensvertrags durch eine Präsenz mit internationalen Streitkräften oder Militärbeobachterinnen und -beobachtern. So überwachte bereits ab Mitte der 1950er Jahre eine der ersten UN-Friedensmissionen, die Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (UNEF), in der Suezkrise den Rückzug der britischen, französischen und israelischen Truppen aus dem Gebiet des Suezkanals und sicherte dann die Waffenstillstandslinie auf dem Sinai. Die Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) kontrolliert seit dem Jahr 1964 in ähnlicher Weise eine Pufferzone zwischen den griechisch-zypriotischen und türkisch-zypriotischen Teilen der Insel.

Den Anspruch, durch Präsenz zur Beruhigung der Lage beizutragen, haben grundsätzlich alle UN-Friedensmissionen. Hinzugekommen sind jedoch im Laufe der Zeit zahlreiche Aufgaben, die je nach Konflikt in das Mandat aufgenommen werden. Hierzu zählen folgende Bereiche:

Schutz der Zivilbevölkerung: Dies wird heute als eine Querschnittsaufgabe betrachtet, der höchste Priorität eingeräumt wird. Dabei geht es nicht nur um den unmittelbaren physischen Schutz, der vor allem von den uniformierten Teilen der Mission gewährleistet werden soll, sondern auch um eine humanitäre und eine menschenrechtliche Dimension. Besonderes Augenmerk gilt dem Schutz von Kindern und die Verhinderung von konfliktbezogener sexueller Gewalt.

Stärkung der Rechtsstaatlichkeit: In diesen Bereich fallen unter anderem die Beratung und Unterstützung beim Aufbau beziehungsweise der Reform relevanter Strukturen des Sicherheitssektors (Polizei, Justiz und Militär), die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpfender in die Gesellschaft und auch die Räumung von Minen. In einigen wenigen Fällen übernahmen die UN zeitweise die Ausübung hoheitlicher Aufgaben wie der exekutiven Polizeiarbeit, beispielsweise mit der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) oder der Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha (UNTAC).

Förderung von Menschenrechten: Die meisten UN-Friedensmissionen verfügen über spezialisierte Teams, die die Einhaltung der Menschenrechte überwachen, bei Bedarf Untersuchungen durchführen, vorbeugende Maßnahmen unterstützen und beraten. Diese Herausforderung ist nicht isoliert zu betrachten, sondern ebenfalls eine Querschnittsaufgabe.

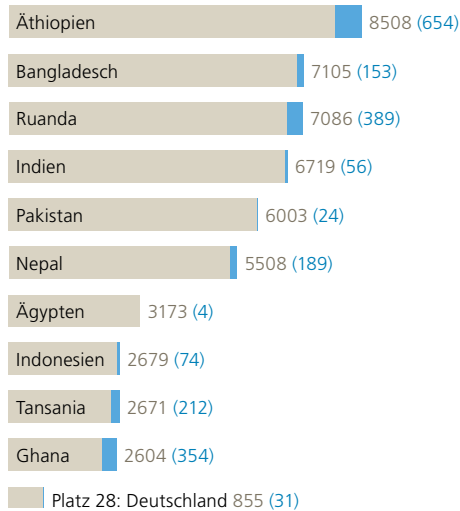
Unterstützung des politischen Prozesses: Die Mission stellt nicht nur als Ganzes einen Beitrag zum Friedensprozess dar, sondern leistet auch einen konkreten Beitrag, zum Beispiel bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen.

Trotz des insgesamt großen militärischen Anteils am Personal der UN-Friedensmissionen sind offensive Kampfaufträge eine ausgesprochene Seltenheit. Prägend hierfür war die Erfahrung der Operation der

DIE ZEHN WICHTIGSTEN TRUPPENSTELLERSTAATEN NACH ENTSANDEM PERSONAL

Stand: 30.06.2018

■ Anzahl gesamt ■ davon weiblich



Vereinten Nationen in Kongo (ONUC) in den 1960er Jahren. Dieser Einsatz war zwar in gewisser Hinsicht der erste mit einem robusten Mandat und umfasste umfangreiche Kampftruppen, inklusive schwerem Gerät wie Kampfflugzeuge. Dennoch hatte die Mission kein offensives Mandat. Ungeachtet dessen wurde die ONUC in schwere Kämpfe verwickelt, die in vier Jahren 250 Blauhelmen und zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern das Leben kosteten. Überdies führte der Einsatz zu Spannungen zwischen den USA und der Sowjetunion, die eine Zerreißprobe für die UN bedeuteten.

Wiederum war es die Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen



UN-Friedenstruppen aus Bangladesch auf Patrouille in Bunia, der Provinz Ituri in der Demokratischen Republik Kongo. Foto: MONUSCO/Abel Kavanagh

in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) (MONUSCO), die 50 Jahre nach Abzug der ONUC den ersten offensiven Kampfauftrag erhielt. Dazu wurde der Mission eine Interventionsbrigade unterstellt, die unter Zuhilfenahme militärischer Mittel wie Kampfhubschrauber und Spezialkräfte erfolgreich gegen die Rebellengruppe »M23« vorging. Die Tatsache, dass dieser Kampfauftrag an die MONUSCO allseitig als Zäsur betrachtet wurde, verweist darauf, dass die Grundlagen der UN-Friedenssicherung im Wandel begriffen sind.

KLASSISCHE PRINZIPIEN UND IHRE ANFECHTUNG

Gleichzeitig mit den ersten Friedensmissionen der UN in den 1950er Jahren wurden unter dem damaligen UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld drei grundlegende Prinzipien erwähnt, die auch als die »heilige Trias« der Friedenssicherung bekannt sind:

Zustimmung der Konfliktparteien: Eine UN-Friedensmission stellt keine Zwangsmaßnahme dar, selbst wenn bei der Umsetzung des Mandats im Notfall auch militärische Gewalt autorisiert ist. In der grundlegenden Resolution ist dann der Halbsatz »mandatiert nach Kapitel VII« vorzufinden. Außerdem ist die Friedensmission im Idealfall Teil eines Friedensprozesses und sichert ein Waffenstillstands- oder Friedensabkommen.

Unparteilichkeit: Eng mit der Zustimmung der Konfliktparteien verbunden ist die Forderung, dass die UN-Friedensmissionen unparteilich agieren müssen. Dies ist jedoch nicht zu verwechseln mit »neutral«: Die Blauhelme sind der Umsetzung des Mandats verpflichtet und ergreifen daher Partei für den internationalen Auftrag. Dies kann zu Spannungen mit dem Gastland oder anderen für den Friedensprozess relevanten Akteuren führen. Grundsätzlich dürfen sie jedoch keine Konfliktpartei bevorzugen oder benachteiligen.

Einsatz von Gewalt nur zur Selbstverteidigung: Die Zurückhaltung beim Einsatz von Gewalt durch die Blauhelme ergibt sich nicht nur aus den beiden ersten Prinzipien.

GEFÄHRLICHE FRIEDENSMISSIONEN

Das Beispiel der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA)

Ort: Mali

Dauer: 25.04.2013 – heute

Anlass: Stabilisierung Malis nach einem Putsch und einem Aufstand im Norden des Landes (2012)

Mandat: Stabilisierung zentraler Ballungszentren, Wiederherstellung der staatlichen Hoheit (insbesondere im Norden), Wiederaufbau der malischen Sicherheitskräfte, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten, Unterstützung des politischen Übergangsprozesses hin zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung, Schutz der Zivilbevölkerung, Schutz und Förderung der Menschenrechte, Unterstützung der humanitären Hilfe, Schutz von Kulturgütern sowie Unterstützung der Justiz bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen (Resolution S/RES/2100)

Hintergrund: Bislang hat MINUSMA 170 getötete Blauhelme zu beklagen (Stand: Juni 2018) und zählt damit zu den gefährlichsten Friedensmissionen der UN. Dazu trägt bei, dass der gewaltsame Konflikt in Mali nach wie vor nicht beendet ist. Überdies ist es eine der vorrangigen Aufgaben von MINUSMA, die malische Regierung bei der Wiederherstellung der Sicherheit im Land zu unterstützen. Damit ist sie de facto zur Konfliktpartei geworden, was sich in zahlreichen Attacken gegen die Friedensmission niederschlägt. Diese Angriffe erfolgen häufig nach den Mustern der asymmetrischen Kriegsführung zum Beispiel mit Sprengfallen, weshalb die üblichen Schutzmaßnahmen in UN-Friedensmissionen oft nicht mehr ausreichen.

Sie ist auch erforderlich, um nicht selbst zur unmittelbaren Konfliktpartei und damit legitimes Ziel von Angriffen zu werden. Dieser Aspekt ist nicht zuletzt den Truppenstellerstaaten wichtig, die für die Sicherheit ihres Personals die Verantwortung tragen. Es gilt im Grundsatz, dass Gewalt nur zur Selbstverteidigung der Missionsangehörigen eingesetzt werden soll – wobei jüngere Entwicklungen wie die Betonung der Aufgabe, die Zivilbevölkerung aktiv zu schützen, Abweichungen von dieser Regel erforderlich machen.

Zwar gibt es durchaus noch – alte – Missionen, wie zum Beispiel UNFICYP in Zypern, die diese Prinzipien weitgehend einhalten. Bei vielen neueren Missionen jedoch, die überwiegend in den heute typischen innerstaatlichen Konflikten operieren, sind ein oder mehrere Aspekte der ›heiligen Trias‹ herausgefordert:

Die Zustimmung der Konfliktparteien zu erlangen ist problematisch, wenn in einem innerstaatlichen Konflikt nicht alle Konfliktparteien mit am Tisch sitzen, möglicherweise weil die Regierung es nicht zulässt, weil sich oppositionelle Gruppen aufspalten oder neue Gruppierungen entstehen. Gegenüber Stabilisierungsmissionen verweigern Rebellen Gruppen bisweilen ihre Zustimmung, da diese Missionen de facto die Regierung unterstützen. In einigen Fällen haben überdies Regierungen ihre Zustimmung zur Stationierung einer UN-Friedensmission infrage gestellt oder zurückgezogen, wenn sie zu der Auffassung gekommen waren, dass sich die Vereinten Nationen in die inneren Angelegenheiten einmischen. Entzieht die Regierung des Gastlandes die Zustimmung, muss die Mission das Land verlassen.

Die Unparteilichkeit wird in einigen Missionen ausdrücklich aufgegeben, wenn dort der Staat stabilisiert werden soll, was de facto wie in Mali oder in der DR Kongo eine Unterstützung der Regierung beim Kampf gegen Rebellen bedeuten kann. In der Konsequenz sind diese Missionen deutlich gefährlicher für die Blauhelme, aber auch für das Zivilpersonal. Als Folge davon scheuen sich einige Staaten, Personal für solche Einsätze bereitzustellen.

In eine ähnliche Richtung geht auch **der Einsatz von Gewalt**. Hier ist man seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend – aber immer auch fallweise – zu einer ›robusten‹ Haltung übergegangen. Einen Paradigmenwechsel stellte in diesem Zusammenhang



die bereits erwähnte Aufstellung der Interventionsbrigade innerhalb der MONUSCO dar. Neben dem Umstand, dass auch mit solch einem Schritt die Gefahr für die Blauhelme steigt, wird diese Entwicklung auch von denen mit Sorge beobachtet, die die UN ohnehin als Instrument der mächtigen Staaten im Sicherheitsrat sehen.

Im Hintergrund dieser Herausforderungen stehen grundsätzliche politische Fragen: Sollten die UN eher danach streben, eine gestaltende Rolle in Konflikten anzunehmen (Modell ›Weltpolizist‹)? Oder sollte sie Staaten eher – und näher am Text der Charta – dabei unterstützen, ihre eigenen Vorstellungen umzusetzen (Modell ›robuster

↑
Mariam Kakwira, Mitglied der tansanischen Militärpolizei im Auftrag der UN, an einem Geschwindigkeitskontrollpunkt in der Nähe des UNIFIL-Hauptquartiers in Naqoura, Südlibanon. Foto: UN Photo/Pasqual Gorriz

Sekretär‹)? Während westliche Staaten häufiger eine aktivere UN fordern, werben einige jüngere Staaten, deren Unabhängigkeit noch nicht lange zurückliegt, ebenso wie autoritär geführte Staaten eher für ein striktes Verständnis von Souveränität, was mit einer restriktiven Auslegung der drei genannten Prinzipien einhergeht. Auch zahlreiche Truppenstellerstaaten vertreten diese Auffassung, die dann nicht zuletzt auch von der Sorge um die eigenen eingesetzten Kräfte motiviert ist.

HERAUSFORDERUNGEN UND TRENDS

Zu diesen grundsätzlichen Fragen kommen weitere praktische Herausforderungen hinzu, die sich eher aus der Praxis ergeben. Viele dieser Probleme werden seit Jahren diskutiert, ohne dass es gelungen wäre, nachhaltige Verbesserungen herbeizuführen.

MANGEL AN POLITISCHER UND FINANZIELLER UNTERSTÜTZUNG

Ein notorisches Problem ist der Mangel an politischer und finanzieller Unterstützung durch die Staaten. Dies resultiert teilweise aus der Praxis, Blauhelme in Konflikte zu schicken, die nicht im Fokus der Weltöffentlichkeit stehen. In diesen Fällen sind UN-Friedensmissionen bisweilen eine Verlegenheitslösung, die de facto eher eine symbolische Bedeutung besitzt. Wenn jedoch die Entschlossenheit der Staatengemeinschaft

und das politische Gewicht einflussreicher Staaten fehlen, können die Folgen fatal sein: Schlecht ausgestattete Missionen, die womöglich viel zu spät vor Ort eintreffen und dort statt einen Frieden zu überwachen in einem aktiven Konflikt bestehen müssen, beschädigen die Legitimität der Weltorganisation insgesamt.

DISZIPLINARISCHE PROBLEME

Für die Blauhelme, die im Jahr 1988 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurden, ist die Anerkennung der lokalen Bevölkerung von besonderer Bedeutung. Dementsprechend sind disziplinarische Verfehlungen ein Problem von großer Tragweite. Hier stechen besonders Fälle von sexueller Ausbeutung und Missbrauch heraus. Dies gilt umso mehr, als dass zahlreiche

Friedensmissionen heute ausdrücklich im Mandat den Einsatz gegen die Benachteiligung von Frauen verankert haben. Bereits seit dem Jahr 2003 verfolgen die UN eine Null-Toleranz-Politik, die auf den drei Säulen Prävention, Durchsetzung und Wiedergutmachung in Fällen, die nicht verhindert werden konnten, beruht. Dennoch besteht das Problem weiterhin, wie ein Bericht des Amtes für interne Aufsichtsdienste (OIOS) der UN aus dem Jahr 2015 ergeben hat. Neben den Militärs ist es insbesondere ziviles Personal, das sich entsprechende Verfehlungen zuschulden kommen lässt. Die UN haben jedoch auf verschiedene Weise sichtbare Anstrengungen unternommen, dieses Problems Herr zu werden. Seit dem Jahr 2015 werden zusätzlich zu den Berichten des Generalsekretärs entsprechende Fälle unter Nennung des Herkunftslandes im Internet veröffentlicht. Im gleichen Jahr wurde außerdem erstmalig der Leiter einer UN-Friedensmission für Verfehlungen in seinem Verantwortungsbereich zur Rechenschaft gezogen und abberufen. Grundsätzlich obliegt es jedoch den Mitgliedstaaten selbst, diese Verfehlungen zu ahnden.

SCHLEICHENDE AUSWEITUNG DER FRIEDENSMISSION

In zahlreichen Fällen sind die UN teilweise über Jahrzehnte in einem Konflikt präsent. Dies führt nicht nur zu Kritik der Staaten am mangelnden Fortschritt und

Ein Soldat der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) im Gespräch mit der Bevölkerung in der muslimischen Enklave »PK5« in der Hauptstadt Bangui. Foto: UN Photo/Eskinder Debebe



damit zur Infragestellung der Sinnhaftigkeit einer Friedensmission, sondern auch zur Verstetigung einer Situation, in der die lokalen Kräfte nicht die volle Verantwortung für die Situation in ihrem Land wahrnehmen müssen. Die UN übernehmen in dieser Lage die wenig vorteilhafte Doppelrolle, einerseits den mangelnden politischen Willen der Konfliktparteien zu unterstützen und andererseits für mangelnden Fortschritt verantwortlich gemacht zu werden. Zahlreiche Einsatzorte bieten hierfür Beispiele, darunter Kosovo, Südsudan oder der Ostteil der DR Kongo. Gleichwohl ist es für die UN mit ihrem Menschenrechtsverständnis auch keine Option, zynisch zu warten, bis die Konfliktparteien sich einigen, wenn dies zu Lasten der Zivilbevölkerung geschieht.

SICHERHEIT DER FRIEDENSSICHERUNGSKRÄFTE

Im Jahr 2017 wurden 61 Blauhelme durch Angriffe oder Anschläge getötet, so viele wie seit dem Jahr 1994 nicht mehr. Zusätzlich zu der Gefahr, die in bewaffneten Konflikten ohnehin besteht, führt die Defacto-Parteinahme in Stabilisierungsmissionen dazu, dass die Blauhelme häufig in die gewaltsamen Auseinandersetzungen mit Aufständischen hineingezogen werden (MINUSMA) oder sich aktiv daran beteiligen (MONUSCO). In seinem Bericht zur Sicherheit des UN-Personals in Friedensmissionen diagnostizierte der ehemalige UN-Befehlshaber aus Brasilien Carlos dos Santos Cruz den UN daher ein »Kapitel-VI-Syndrom«: Man gehe immer noch grundsätzlich von »klassischen« Einsätzen aus, wo die UN-Präsenz wohlwollend aufgenommen

und die blaue Flagge der UN Schutz bieten würde. Die Realität ähnele aber eher asymmetrischen Konflikten, in denen auch die Vereinten Nationen Angriffsziel seien. Vor allem über die Konsequenzen dieses Befundes besteht Uneinigkeit. Während dos Santos Cruz und andere für einen robusteren Ansatz plädieren, inklusive der aktiven Bekämpfung von Gefahren der Friedensmission, würden andere die Weltorganisation lieber aus hochgradig gewaltsamen Konflikten heraushalten. In der Zwischenzeit versuchen die Vereinten Nationen, die existierenden Friedensmissionen durch angemessenere Vorbereitung und Ausrüstung besser zu schützen.

Dafür sind vor allem technologisch hochwertige Fähigkeiten von Nachsichtgeräten über elektronische Mittel zur Störung improvisierter Sprengsätze und entsprechend geschützte Fahrzeuge bis hin zu Drohnen und satellitengestützter Aufklärung erforderlich. Gerade hier weisen die UN-Friedensmissionen häufig Defizite auf. Seit Ende der 1990er Jahre waren es überwiegend Staaten des »Globalen Südens«, die die Mehrzahl der Truppen und die Ausrüstung für die Einsätze stellten. Erst seit wenigen

GROSSE FRIEDENSMISSIONEN

Das Beispiel der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO)

Ort: Demokratische Republik Kongo

Dauer: 28.05.2010 – heute

Mandat: Schutz der Zivilbevölkerung, humanitärem Personal und Menschenrechtsschützerinnen und -schützern, Unterstützung der Regierung bei der Stabilisierung des Landes (insbesondere in der Region der Großen Seen) sowie die Friedenskonsolidierung; später sind weitere Aufgaben hinzugekommen (Resolution S/RES/1925)

Hintergrund: MONUSCO ist mit zwischenzeitlich fast 22 500 mandatierten uniformierten Kräften sowie mehr als 3000 zivilen Beschäftigten die größte UN-Friedensmission der Gegenwart. Der hohe Personalbedarf ergibt sich zum einen aus der Unzugänglichkeit und Größe des Einsatzgebietes – die Fläche der DR Kongo entspricht in etwa zwei Dritteln Westeuropas. Zum anderen ist MONUSCO auch eine »Experimentierwerkstatt«, in der viele Neuerungen sowohl technischer als auch konzeptioneller Art ausprobiert wurden. Eine der bekanntesten ist die Interventionsbrigade, die als Teil der Friedensmission den ausdrücklichen Auftrag hatte, die Rebellenmiliz »M23« zu bekämpfen.

Jahren und geografisch stark konzentriert auf Mali beteiligen sich auch westliche Staaten wieder verstärkt an der UN-Friedenssicherung, womit die Lücke bei den Hochwertfähigkeiten ein Stück weit geschlossen werden konnte.

ZU UMFANGREICHE MANDATE

Seit der ersten großen Bestandsaufnahme der modernen UN-Friedenssicherung mit dem ›Brahimi-Report‹ aus dem Jahr 2000 wird die Mandatspraxis des UN-Sicherheitsrats kritisiert. Konkret sind es vor allem überladene Resolutionen, die alle Aspekte des Konflikts adressieren wollen, ohne jedoch Prioritäten zu setzen, sowie die unzureichende Unterlegung von Aufgaben mit personellen, finanziellen und materiellen Mitteln, die im Zentrum der Kritik stehen.

REDUZIERUNGEN UND EINSPARUNGEN

In groben Zügen sind die Mitgliedstaaten in drei unterschiedlichen Rollen in die UN-Friedenssicherung eingebunden: Entscheider, Geldgeber und Truppensteller. Auch wenn grundsätzlich die Möglichkeit besteht, verschiedene Rollen gleichzeitig auszufüllen, lässt sich doch eine gewisse Arbeitsteilung feststellen. Es sind nach wie vor insbesondere Staaten des ›Globalen Südens‹, die als Truppensteller fungieren. Im UN-Sicherheitsrat, in dem die Entscheidungen über die Entsendung von Friedens-

DEUTSCHLANDS BEITRAG

Nach einem kurzen und einmaligen gemeinsamen Einsatz beider deutscher Staaten mit Polizeikräften der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und dem Bundesgrenzschutz der Bundesrepublik Deutschland (BRD) im Jahr 1989 im Rahmen der Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG) in Namibia beteiligte sich das wiedervereinigte Deutschland bereits ab dem Jahr 1992 an UN-Friedensmissionen. Dies geschah zunächst in Form medizinischer Hilfe in Kambodscha (UNTAC), aber mit dem Einsatz von 1700 deutschen Blauhelmen in der Operation der Vereinten Nationen in Somalia II (UNOSOM II) auch bald mit bewaffneten Soldaten.

Diese und andere Einsätze im Rahmen des internationalen Konfliktmanagements wurden mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1994 für rechtmäßig erklärt, sofern sie im

Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme erfolgen und die Zustimmung des Bundestags vorliegt.

In finanzieller Hinsicht ist Deutschland der viertgrößte Beitragszahler und trägt 6,4 Prozent (circa 428 Millionen US-Dollar) des Budgets der UN-Friedenssicherung in den Jahren 2018/2019.

Seit Ende der 1990er Jahre beteiligte sich Deutschland vor allem an Einsätzen der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) in Afghanistan, die zwar vom Sicherheitsrat mandatiert, jedoch nicht von den UN geführt werden. Derzeit ist die Bundeswehr in sieben UN-Friedensmissionen mit Personal beteiligt. Durch das umfangreiche Engagement innerhalb der MINUSMA in Mali ab dem Jahr 2013 ist Deutschland auf Platz 28 unter den Truppenstellerstaaten aufgerückt und stellt gegenwärtig 834 Soldatinnen und Soldaten und 21 Polizistinnen und Polizisten (Stand: Juni 2018).

missionen getroffen werden, sind es bei der Erarbeitung von Mandatsentwürfen in erster Linie westliche Staaten – insbesondere Frankreich und Großbritannien –, die sich besonders hervortun. Da die Finanzierung, analog zum regulären Budget der UN, entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfolgt, sind auch hier die Industriestaaten führend. Daraus resultieren wiederkehrende Spannungen: Die Geldgeber drängen auf eine Begrenzung der

Kosten, was bei den Truppenstellern Sorgen auslöst, dass die Mittel für den Einsatz unzureichend und damit letztlich die Sicherheit der eingesetzten Truppen gefährdet sein könnte. Im Sicherheitsrat spiegelt sich diese Problemlage wider, da dort sowohl effektive Mandate gewünscht als auch die Fortschreibung langjähriger Missionen ohne sichtbaren Erfolg – in jüngster Zeit insbesondere von den USA – kritisch betrachtet werden.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

- Alex J. Bellamy/Paul D. Williams: Understanding Peacekeeping, 2. Aufl., Cambridge/Malden 2010.
- Global Peace Operations Review: peaceoperationsreview.org
- International Peace Institute: www.ipinst.org
- Joachim A. Koops/Norrie MacQueen/Thierry Tardy/Paul D. Williams (Hrsg.): The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations, Oxford 2015.
- Providing for Peacekeeping: www.providingforpeacekeeping.org
- Security Council Report: www.securitycouncilreport.org
- Sven B. Gareis/Johannes Varwick: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 5. Aufl., Opladen 2014.

- Website des UN-Sekretariats zur Friedenssicherung: peacekeeping.un.org/en
- Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF): www.zif-berlin.org

Weitere Informationen zu den Vereinten Nationen: www.dgvn.de

Themenportale der DGVN

frieden-sichern.dgvn.de
menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de
nachhaltig-entwickeln.dgvn.de

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.
 Zimmerstraße 26/27 | D-10969 Berlin
info@dgvn.de | www.dgvn.de
www.facebook.com/dgvn.e.V | twitter.com/dgvn_de

ISSN: 1614-5453 | Stand: August 2018

Text: Dr. Christian Stock
 Redaktion: Patrick Rosenow, Jana Krieg
 Gestaltung: Cornelia Agel, sevenminds.de

Klimaneutral gedruckt auf 100%-Recycling-Papier
 Gefördert durch das Auswärtige Amt



Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
braucht Sie als Mitglied.

Für Frieden.
 Für Klimaschutz.
 Für Menschenrechte.
 Für nachhaltige Entwicklung.

www.dgvn.de/mitgliedschaft