

## **UNhörbar #06 - Basis: UN-Peacekeeping - Möglichkeiten der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen**

• Sep 4, 2020

**Constanze Zahm:** Herzlich willkommen zur inzwischen sechsten Folge von UNhörbar. Ist jetzt ja fast schon, kann man sagen, eine kleine Tradition geworden, dass wir uns alle zwei Wochen zusammensetzen. Nun heute mal wieder in einem etwas anderen Format. Wir sprechen heute quasi nicht mit einer Expertin oder einem Experten, sondern nur, in Anführungsstrichen "nur", mit uns als Kolleginnen im Vorstand, und neben mir ist wieder mit dabei Franzi. Hallo Franzi, (Hallo, Conny.) Und hallo Steve. (Hallo.) Genau, und wir haben uns ein Thema ausgesucht, was irgendwie auch immer sehr eng mit den Vereinten Nationen zusammenhängt. Denn wenn ich an die UN denke, dann denke ich irgendwie auch immer automatisch an die UN-Blauhelme und irgendwie auch an die relativ hohen Erwartungen, die an sie gestellt werden, wenn es um das Thema Friedenssicherung oder die Wiederherstellung des Friedens geht.

Und ich denke zum Beispiel in Mali, an Liberia, aber auch an Ruanda, und das Massaker von Srebrenica, letztendlich auch noch die häufig genannten Beispiele, wo die UN-Friedensmissionen, ja die Zivilbevölkerung eigentlich nicht angemessen schützen konnten, deswegen ja vielleicht doch mal ein Schritt zurück: Wie sieht es denn aus? Wir befinden uns in dem Land, und ich denk zum Beispiel an Mali 2012, ein Land, was sich durch große ethnische Vielfalt auszeichnet, und in dem es aufgrund der großen Vielfalt und der unterschiedlichen Lebensweisen schon immer zu Konflikten zwischen einzelnen Gruppen kam, und im Jahr 2012 die Situation sich verschärft. Al Quaida setzt sich im Norden des Landes fest. Es kommt zum Aufstand der Tuareg, und die Situation wird immer heikler. Zunächst schaltet sich Frankreich mit der Opération Serval in den Konflikt ein und versucht, Mali dabei zu unterstützen, die Rebellengruppen irgendwie zu vertreiben.

Und gleichzeitig werden auch die Rufe nach den UN lauter, wie man das so kennt, na, also wird ihr auch häufig merken, dass man dann ruft, also die Vereinten Nationen müssen etwas tun. Und jetzt stell ich mir natürlich die Frage: Was können sie denn überhaupt tun? Was gibt es denn in den Vereinten Nationen für einen Werkzeugkoffer und gerade, wenn ich zum Beispiel an Peacekeeping denke: Was gibt es denn eigentlich für Möglichkeiten?

**Steve Biedermann:** Conni, wenn du magst, würde ich da einsetzen: Grundsätzlich gibt es natürlich ein sehr breites Spektrum an Maßnahmen, das die Vereinten Nationen ergreifen können. Und wichtig ist eben, dass Peacekeeping, also die sogenannten Blauhelme, und ich glaube, da bist du auch nicht alleine damit, dass das wohl eine der ersten Assoziationen mit den Vereinten Nationen ist. Im Spiel ist dabei aber nur eins im Instrumentarium in diesen breiten Werkzeugkasten.

Und deswegen ist es wichtig, vielleicht auch da mit den Begrifflichkeiten ein bisschen präziser umzugehen, und ein Weg, wie man das machen kann, ist die Agenda für den

Frieden von 1992, die vom damaligen UN Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgestellt wurde. Und in dieser Agenda, die auch bis heute ein gewisses Ansehen besitzt, beschreibt er vier verschiedene Maßnahmen, die man ergreifen kann, oder die im Rahmen der Vereinten Nationen ergriffen werden können, die sich auch an den verschiedenen Konfliktphasen, die man so klassisch unterscheiden kann, orientieren. Und dazu gehört dann zum einen, dass die Vereinten Nationen im Bereich der vorbeugenden Diplomatie aktiv werden können. Das bedeutet, dass sie versuchen, den Ausbruch eines gewaltsamen Konfliktes zu verhindern, und das beispielsweise durch diplomatische Mittel, durch Frühwarnsysteme, durch sogenannte Factfinding Missions, also Tatsachen-Ermittlung, was passiert eigentlich vor Ort?

Und was ist da der aktuelle Stand, aber dazu gehört zum Beispiel auch schon die vorbeugende Stationierung von UN-Truppen, die also, bevor es zu einem größerem Ausmass an Gewalt kommt, vor Ort stationiert werden, um das direkt einzudämmen. Eine zweite Stufe wäre dann, wenn es schon ein Konflikt gibt, auch ein gewisses Ausmass an Gewaltausbruch, spricht man von der Friedensschaffung, dem Peacemaking, und das sind Maßnahmen, mit denen die Parteien nach Ausbruch eines Konfliktes eben zur Einigung gebracht werden können. Und auch hier gibt es dann wieder verschiedene Stufen oder Mittel, die man einsetzen kann.

Zum Beispiel kann es sein, dass der bestimmte Fall vor den Internationalen Gerichtshof gebracht wird. Es können Sanktionen verhängt werden, die zu den friedlichen Mitteln zur Streitbeilegung der Vereinten Nationen gehören, und es kann dann aber auch zum Einsatz von militärischer Zwangsgewalt kommen. Und das ist dann so eine klassische UN-Mission, die eben auch dann ja militärische Mittel einsetzen kann, um Frieden zu schaffen, dann gibt es noch zwei weitere größere Instrumentarien: Das eine ist dann die Friedenssicherung. Also das eigentliche Peacekeeping, über das dann auch so oft gesprochen wird, aber begrifflich ist das eben manchmal nicht so sauber voneinander getrennt. Und die Friedenssicherung bezieht sich dann auf eine Situation, in der es einen Konflikt gibt.

In dem es aber auch schon ein Friedensabkommen gibt, und dieses Friedensabkommen soll umgesetzt werden. Die Lage soll weiter stabilisiert werden, und die Überwachung und Umsetzung des Friedensabkommens soll durch die UN Truppen überwacht und begleitet werden und auch unterstützt werden. Und das ist also eine ganz spezifische Form, einfach nochmal im Vergleich zu den anderen, die ich jetzt genannt habe. Und das ist das eigentliche Peacekeeping, das will ich so ganz ausdrücklich hier erwähnen. Und das vierte Instrumentarium ist die sogenannte Friedenskonsolidierung. Und dabei geht es dann quasi im Anschluss danach, wenn es einen Frieden gibt, und er auch eine gewisse Stabilität hat, um möglichst einen nachhaltigen und positiven Frieden. Das bedeutet also, einen Frieden, der mit bestimmten Werten auch verknüpft ist, zum Beispiel politische Partizipation, Einhaltung der Menschenrechte, und so weiter, diesen dann zu entwickeln oder aufzubauen.

Und dabei kommen dann militärische und zivile Kapazitäten zusammen. Und es ist ein sehr breites Aufgabenspektrum, das die Vereinten Nationen in dem Bereich wahrnehmen. Und vielleicht noch als letzte Bemerkungen dazu, das ist jetzt eher so eine theoretische Unterscheidung, in der Realität sind diese vier verschiedene Typen klar voneinander trennbar und gehen häufig auch fließend ineinander über. Das wäre so der erste Punkt vielleicht, um das Instrumentarium der Vereinten Nationen mal zu versuchen zumindest zu erfassen.

**Constanze:** Okay, wir haben jetzt also vier verschiedene Instrumente oder Werkzeuge, wenn man sich wieder schon den Werkzeugkoffer vorstellt, den die Vereinten Nationen theoretisch haben. Jetzt stell ich mir trotzdem weiterhin die Frage: Wie sieht es denn aus, wenn wir in die UN-Charta schauen? Ist es irgendwie verankert, ich mein, dadurch, dass das ja schon relativ präziser Punkt ist. Die UN-Blauhelme, an die man immer wieder denkt, oder die man mit den Vereinten Nationen noch sehr in Verbindung bringt. Wo sind die denn in der UN-Charta verankert, Franzi, kannst du dazu was sagen?

**Franziska Sandt:** Also die UN-Charta ist ja sozusagen unser Basisdokument, also das Basisdokument der Vereinten Nationen, und legt damit auch die Voraussetzungen für jegliche Handlungen, und die Vereinten Nationen erklären natürlich gleich im ersten Artikel ihrer Charta gleich die Wahrung des internationalen Friedens als allererste und oberste Priorität, und die Charta ist Grundlegendokument, legt dann weiterhin mit Artikel 24 diese Hauptverantwortung für dieses große übergeordnete Ziel, also die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit, in die Hände des Sicherheitsrates.

Und dieser kann dann unter anderem Friedensoperationen autorisieren, wie das Steve schon erläutert hat, und diese auferlegte Verantwortung dadurch auch erfüllen. Friedensoperationen sind damit aber nicht direkt in der Charta festgeschrieben. Es gibt also keinen Artikel, der direkt von Peacekeeping spricht, der theoretische Rahmen jedoch kann implizit aus dieser Verantwortung in der UN-Charta abgeleitet werden. Und die Aufgaben der Operation werden dann im Mandat festgeschrieben. Dann folgen die Handlungsanweisungen, also die Voraussetzungen, wie die Truppe vor Ort agieren soll, und denen muss dann natürlich die Mission vor Ort auch Folge leisten. Und es gibt dazu traditionelle Prinzipien. Und um die zu erklären, muss man, glaube ich, ein bisschen ausholen: Also es ist, wie Steve bereits erläutert hat, das klassische Peacekeeping. Das gilt als Entsendung leicht bewaffneter Streitkräfte, unbewaffneter Militärbeobachter und -beobachterinnen, die durch den UN Sicherheitsrat eben zum Beobachten des Waffenstillstandsabkommens, oder zum Schaffen von Pufferzone etabliert wurden.

Und durch diese Präsenz einer unparteiischen Friedenstruppe ist - dies sagt uns schon, "die Blauhelme" - ist der Gedanke, sollen einfach Spannungen und Konflikte abgebaut werden und damit der Verhandlungslösung der Weg geebnet werden. Es soll ein Raum geschaffen werden zur Verhandlungslösung. Und das Peacekeeping kann damit eigentlich den Mitteln der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel 6 der UN-Charta zugeordnet werden. Da es sich aber auch um militärische Maßnahmen handelt -

traditionell wurden also immer nur Truppen entsandt - wurde das Peacekeeping auch Kapitel-sechseinhalb-Maßnahmen genannt. Das heißt, die Entsendung ist quasi abhängig von der Zustimmung der Konfliktparteien.

**Constanze:** Es ist quasi nicht geregelt, aber es liegt, wenn man es verorten wollen würde, irgendwo dazwischen. Zwischen Kapitel 6 und den friedlichen Maßnahmen, Kapitel 7.

**Franziska:** Genau. Und Kapitel 7 wiederum sind dann diese Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen, also in Artikel 39. Der Sicherheitsrat stellt fest: Es liegt eine Bedrohung des internationalen Friedens, der internationalen Sicherheit vor. Das heißt, ganz klarer Handlungsauftrag an den Sicherheitsrat, das zu autorisieren. Und dabei sind es dann nach Artikel 41 die Maßnahmen ausschließlich von Waffengewalt, also beispielsweise Unterbrechung von Wirtschaftsbeziehungen, Abbruch diplomatischer Beziehungen, also nicht-militärische Maßnahmen, und dann folgen aber auch nach Artikel 42 die Maßnahmen, wenn Artikel 41 unzureichend ist.

Also es reicht nicht aus, diplomatische Wege zu gehen oder Kontakte abubrechen, Wirtschaftsbeziehungen abubrechen. Dann gibt es auch die militärischen Maßnahmen. Und dafür gibt es aber generell eben drei Prinzipien, die festgeschrieben sind, oder die die Voraussetzungen sind eine Peacekeeping-Mission, auch wenn man nach Artikel 42 mandatiert, und das ist zunächst halt der Konsens, also alle beteiligten Parteien müssen ein Commitment, also einen Konsens haben zum Prozess, also, dass eine Peacekeeping-Mission entsandt wird, also das muss abgesprochen sein, müssen alle sagen, ja, hey, schickt die Mission ins Land.

**Constanze:** Das ist ja wahrscheinlich schon die erste Herausforderung, dass die Konfliktparteien an einem Tisch sitzen und tatsächlich zustimmen.

**Franziska:** Das stimmt, das ist aber auch ein bisschen dem geschuldet, dass wir uns in einer ganz anderen Art von Konflikt befinden, oder dass die Konflikte nun eine ganz andere Art haben, Ich glaube, da sprechen wir am besten später nochmal drüber, wenn wir über neue Herausforderungen sprechen und so einen Wandel.

Es ist einfach nicht mehr die klassische zwischenstaatliche Konflikt- und Krisensituation Staat A gegen Staat B. Okay, man kommt als Unparteiischer rein und sagt, wir vermitteln. Wir schicken eine Friedensmission, um das neue Friedensabkommen, was vielleicht gerade zwischen Staat A und B geschlossen wurde, um das zu überwachen. Um eine Pufferzone zu schaffen, dann ist es einfach, dass man Konsens findet und sagt, wir fragen Staat A, wir fragen Staat B. Sind wir aber jetzt in einem innerstaatlichen Konflikt, wie wir das jetzt halt sind, häufig, zum Beispiel in Mali, kann man nicht alle Konfliktparteien fragen beziehungsweise werden nicht alle sagen, ja, hey, schickt eine Friedensmission los. Das ist einfach schwierig. Also dieses Konsens-Prinzip, und damit das erste Prinzip ist sehr schwierig, aber auch natürlich die Unparteilichkeit, und damit ist nicht gemeint Neutralität, sondern Unparteilichkeit. Also Missionen sollen ihr Mandat immer ohne

Bevorteilung oder Vorurteile gegenüber einer Partei implementieren. Wieder Mali: Wir sind in dem Konflikt, in dem auch terroristische Gruppen Rolle spielen.

Jetzt sollen die Vereinten Nationen unparteilich sein gegenüber den terroristischen Gruppierungen, das ist auch schierweg nicht möglich, und der dritte Punkt Gewaltfreiheit - jetzt haben wir schon ganz viel über Mali gesprochen, auch wenn wir das eigentlich später wollten - aber Gewaltfreiheit ist auch eigentlich eins der drei traditionellen Prinzipien Gewalt soll nur zur Selbstverteidigung angewandt werden, und sonst sollen Friedensmissionen keine Gewalt, also keine aktive Gewalt, nach außen tragen. Das wäre zu den traditionellen Voraussetzungen zu sagen.

**Constanze:** Also es gibt bestimmte Prinzipien, die Zustimmung der Konfliktparteien, die Unparteilichkeit beziehungsweise und im letzten eigentlich ja, dass Gewalt nur zur Selbstverteidigung tatsächlich eingesetzt werden kann. Und wie ist es denn jetzt, wer entsendet denn jetzt tatsächlich die Peacekeeping-Truppen, welche Organe sind dann an dieser Entscheidung beteiligt? Wir haben den - du hattest ihn schon genannt - den Sicherheitsrat und der letztendlich das Mandat festzurrt, der innerhalb einer Resolution festschreibt, wo und in welches Land, unter welchen Voraussetzungen - was sind die Aufgaben dieser konkreten Mission - und das sozusagen festschreibt. Und welche gibt es noch, die dann beteiligt sind? Wie geht es denn dann weiter, nach der Resolution? Damit ist ja die UN-Peacekeeping oder -Friedensmission noch nicht im Land. Wie geht es dann weiter?

**Steve:** Also Conni, wenn du davon spricht, dass nach der Mandatierung der UN-Mission der weitere Prozess in Gang kommt, dann greift das aus meiner Sicht schon fast ein bisschen zu kurz, denn tatsächlich ist es so, dass bis überhaupt das Mandat entschieden ist oder gegeben wird vom UN-Sicherheitsrat, laufen auch im Hintergrund schon verschiedene Prozesse ab. Es muss die Situation vor Ort zu bewerten und beurteilt werden: Welche Ressourcen brauchen die Vereinten Nationen, um eine bestimmte Art von Mission umzusetzen. Es müssen Empfehlungen an den UN-Generalsekretär weitergegeben werden, der trägt die dann in den UN-Sicherheitsrat hinein, und dann findet erst auf dieser politischen Ebene die Entscheidung statt:

Soll es jetzt eine Mission geben? Ja oder Nein. Und vor allen Dingen auch natürlich, wie soll diese Mission genau aussehen? Und wenn das dann geschehen ist, so wie du das auch gerade gesagt hast, dann geht man auf die nächste Stufe, denn, wie vermutlich weitgehend bekannt ist, die Vereinten Nationen haben keine eigenen Truppen, es gibt keine Art von Weltmilitär oder Weltpolizei, auf die die Vereinten Nationen da zugreifen können.

Sondern sie sind abhängig davon, was die sogenannten truppenstellenden Staaten den Vereinten Nationen zur Verfügung stehen, und nach dieser ersten politischen Entscheidung, ob es diese Mission gibt und wie sie aussieht, muss dann darüber verhandelt werden: Wie wird denn diese Missionen ausgestattet? Wo kommt die Technik her? Wo kommt das Personal her? Um diese Mission mit Leben zu füllen, das ist dann der nächste große Schritt, der anläuft, und wenn das dann geschehen ist und die

Mission dann auch vom Material und vom Personal abgesichert ist, dann geht es noch darum, einen konkreten Planungsprozess zu machen, um eben eine in sich schlüssige Mission auf die Beine zu stellen, die ein bestimmtes Ziel verfolgen kann.

**Constanze:** Danke, Steve. Du hattest ja gerade schon die Finanzierung angesprochen und die Frage danach, wer die Truppen stellt. Wir haben insgesamt gerade weltweit dreizehn Peacekeeping-Missionen und elf politische Missionen - eine ganze Menge. Und rund hunderttausend Menschen, die im Rahmen dieser tätig sind. Das impliziert einerseits das zivile Personal, aber eben auch militärisches Personal und die Polizei. Und wenn ich mir die Zahlen anschau, das ist übrigens eigentlich sogar, finde ich, etwas sehr spannendes, weil man das immer nicht denkt, zum Beispiel, wenn es um die Bereitstellung des Personals geht. Welche Staaten sind denn gewillt, da Personal bereitzustellen, steht an erster Stelle tatsächlich Äthiopien zum Beispiel, an zweiter Stelle Bangladesch, dritte und vierte Stelle sind Ruanda und Pakistan. Also das sind nun gerade Staaten, die man an der Stelle vielleicht gar nicht unbedingt erwartet hätte.

Und da wiederum, was den finanziellen Beitrag betrifft, und da schließt sich das vielleicht ein Stück weit, oder das ist vielleicht ein bisschen der Ausgleich dazu. Da hat USA den größten finanziellen Beitrag, danach China und auf dem dritten Platz liegt Japan. Und der finanzielle Beitrag wird quasi analog zu dem UN-Budget bemessen, sprich, es ist sozusagen nicht zufällig, dass die USA hier an erster Stelle stehen, sondern wird nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit festgesetzt. Und das, würde ich sagen, erklärt schon ein bisschen die Reihenfolge hier.

**Steve:** Genau, ich würde da ganz kurz noch einhaken. Alles absolut richtig, aber so um diese ganze Thematik, auch mit der Finanzierung, kann man noch ein paar weitere Gedanken spinnen, nenne ich das jetzt mal. Und das ist eben zum einen nicht nur, dass die viel Geld geben, die auch viel Geld haben, und dafür vielleicht weniger Personal geben, sondern da auch Überlegungen eine Rolle spielen: Können wir, kann ich das zum Beispiel besonders als Demokratie rechtfertigen, dass ich Soldaten und damit ja die Menschenleben meiner eigenen Bevölkerung riskiere und in UN-Missionen hinschicke, in Konfliktgebiete, dass es also nicht nur so rein finanziell und technisch zu betrachten ist, sondern auch da nochmal so eine politische Ebene mitschwingt. Was kann ich überhaupt durchsetzen? Was will ich als Regierung vielleicht auch überhaupt durchsetzen?

Und ja, dass man immer auch da kritisch halt die Frage stellen kann, dass die Staaten, die wirtschaftlich stärker sind, vielleicht auch militärisch, technologisch etwas weiterentwickelt, und die sich dann aber aus den Missionen eher zurückhalten, was das Personal betrifft, und eher finanziell reingehen, dass das einfach so kritische Gedanken sind, die da immer wieder auch mitschwingen, wenn es um dies und das Verhältnis geht von Finanzen und Personal.

**Franziska:** Und, glaube ich, auch ein ganz wichtiger Punkt ist, wenn wir darüber nachdenken, dass gerade die USA als größter Beitragsgeber, auch zum Budget der Friedensmission, was ja ein eigener Topf ist, und auch anhand der Pflichtbeiträge

gemessen wird. Aber dennoch, wenn man die Relation einfach mal sieht, das muss man sich mal auf der Zunge zergehen lassen, wie gering dennoch dieses Peacekeeping-Budget ist.

Also wir haben 6,5 Milliarden für die 19/20-Periode, also 2019 und 2020 Peacekeeping-Budget, 6,5 Milliarden klingt für mich nach viel Geld, aber wenn man jetzt schaut, wie waren denn die Militärausgaben der USA, beispielsweise im Jahr 2019, und die waren 732 Milliarden. Das heißt, das Peacekeeping ist weniger als ein Prozent dieser US-Militärausgaben im Jahr 2019. Und das finde ich, muss man sich mal auf der Zunge zergehen lassen. Also insgesamt betragen die weltweiten Militärausgaben im Jahr 2019 sogar 1,92 Billionen US-Dollar, und die haben sich erhöht, also tatsächlich das Peacekeeping-Budget ist weniger geworden, und die Militärausgaben im Vergleich zum Vorjahr weltweit sind um 3,6 Prozent höher geworden. Und das ist, glaube ich, in der Relation einfach also A interessant und B auch dramatisch, wenn man sich überlegt, was es aber für Anforderungen gibt und wie du, Conni, vorhin schon sagtest, einem "Ja wir rufen nach den Vereinten Nationen, Die Vereinten Nationen müssen was tun", aber dann haben sie dieses geringe Budget, in Relation gesehen, das ist sehr dramatisch.

**Steve:** Ja, guter Punkt.

**Constanze:** Jetzt haben wir schon über verschiedene Arten gesprochen, also auch verschiedene Arten des Peacekeepings. Und über verschiedene Mittel, die man greifen kann, ist denn da eine Entwicklung festzustellen, weil, was ich gelesen hatte, und das fand ich auch einen sehr spannenden Punkt, dass quasi jede Mission irgendwie anders ist und man eigentlich nicht unbedingt fest sagen kann, dass die immer nach einem bestimmten Muster, auf bestimmte Art und Weise, zusammengestellt werden.

**Franziska:** Wenn ich da gleich anschließen darf, und zwar, es ist tatsächlich so, dass man eine Entwicklung sieht, also eine Zunahme natürlich, innerstaatlicher Konflikte. Die gibt es auch schon immer, aber es gibt jetzt einfach eine Zunahme, und es sind die Konflikte, die uns jetzt hauptsächlich beschäftigen, gerade in der Sahelzone zum Beispiel, und seit Beginn der 1990er, haben diese eben zugenommen. Und es wurde immer mehr deutlich, dass diese Anwesenheit von unparteiischen Friedenssoldaten einfach nicht genügt. Also diese verschiedenen Konzepte, das hat Steve vorhin gesagt, sind für unterschiedliche Konfliktphasen geschaffen. Wir haben erst diese präventive Diplomatie, die vorbeugend wirkt, dann eher das Peacemaking, also Frieden schaffen, das Peacekeeping, Frieden erhalten, und dann eben, die den Frieden nachhaltig und langfristig im Positiven aufbauen will, das Peacebuilding.

Und diese Grenzen verschwimmen aber zunehmend, da die Konflikte ja gerade in fragilen, staatlichen Strukturen häufig wieder in alte Konfliktphasen zurückfallen. Also gibt es eine Lücke zwischen Friedenerhalten, dem Peacekeeping im Sinne von "negativen" Frieden erhalten. Es gibt ein Friedensabkommen, es gibt eine Waffenruhe, und dann eben diesen "Frieden umfassend schaffen", um nachhaltige Strukturen einfach zu fördern, und zeitlich gesehen gibt es diese Lücke, und auch konzeptionell. Und deswegen ist es schwierig und gefährlich, friedensbildende Mission noch in

konfliktbehafteten Situationen zu betreiben. Und das begründet dann wiederum diese Verschränkung, die in den letzten Jahren erfolgt ist. Also Friedensoperationen sind in den letzten Jahrzehnten nicht nur wehrhafter und robuster geworden, das sieht man ja auch beispielsweise an Mali sondern, abgesehen von der militärischen Komponente, ist das Handlungsspektrum auch wesentlich umfassender geworden.

Und das findet natürlich auch nicht ohne Kritik statt. Wir hatten es gerade schon: Können Friedensoperation das überhaupt leisten, hinsichtlich des Budgets, hinsichtlich der Truppenbereitstellung, der Ressourcen. Aber natürlich auch, wenn man an die Anfangsprinzipien geht: Was war denn eigentlich Peacekeeping? Und da hatten wir vorhin diese drei traditionellen Prinzipien "Konsens", "Unparteilichkeit" und "Gewaltverbot". Und jetzt haben wir aber ganz neue Herausforderungen, ganz neue Anforderungen, und eben diese robusten, multi-dimensionalen Mandate.

**Constanze:** Was heißt denn, wenn wir gerade dabei sind, was heißt "ein robustes Mandat"?

**Franziska:** Ein robustes Mandat ist einfach so ein Mandat, was im Sinne des Kapitels 7, also Artikel 42 der UN-Charta, agiert und zwar, das Luft-, See- oder Landstreitkräfte zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen eben erlaubt. Also sozusagen eine Handlungsanweisung, die eben diese militärische Komponente erlaubt, und eine robuste Umsetzung. Das heißt, irgendwie eine abgesicherte Rechtsbasis zum Einsatz von Waffen, zur Selbstverteidigung, zur Verteidigung der Mission, und das ist auch wieder neu, und auch von Zivilisten. Das heißt, inzwischen ist diese durch den Sicherheitsrat autorisierte Anwendung von Gewalt auf taktischer Ebene neu ausgelegt worden, auch um das Mandat zu schützen, also wir hatten in der "New Horizon Doctrine" 2009, korrigiert mich, wenn ich falsch sage, aber ich glaube, 2009, wurde diese "Defense of the Mandate", also der militärische Schutz des Mandates sozusagen, dass man seine Aufgaben auch erfüllen kann, hinzugefügt, das war auch wieder eine Neuerung, was den robusten Charakter wie auch zeigt, und ganz wichtig ist auch, eben nicht nur das Mandat zu schützen, sondern die Zivilbevölkerung.

Im Laufe der letzten fünfzehn Jahre hat das stetig an Bedeutung gewonnen. Und wir alle kennen die "Responsibility to protect", also die Schutzverantwortung gegenüber allen Zivilisten. Seit 2005 gibt es diese Norm, und die wurde damals im GU-Summit, in der Generalversammlung, beschlossen als Norm.

Und üblicherweise wird die direkt in das Mandat jetzt eingebracht, also Unterkapitel 47, es wird sich darauf berufen, dass die UN-Friedensmissionen im Rahmen aller Möglichkeiten und in den Gebieten, in denen sie stationiert sind, alle erforderlichen Mittel, das ist ja eine ganz robuste Sache, alle robusten erforderlichen Mittel, also alle Waffengewaltsmittel, auch einsetzen dürfen, um Zivilpersonen zu schützen, und Zivilpersonen, die von unmittelbarer physischer Gewalt bedroht sind. Und wir haben beispielsweise im Kongo Mandate, da ist es so, dass dieser Schutz der Zivilisten sogar vorrangig vor allen weiteren Aufgaben behandelt werden soll. Das ist also die zentrale



Komponente, und damit sehen wir auch eine ganz andere Sicherheitsdynamik, die wir jetzt haben, und einen ganz anderen Fokus der Vereinten Nationen und der Peacekeeping-Missionen.

**Constanze:** Und vor allem, ich stelle mir gerade eben noch vor so, wenn wir uns im Konflikt befinden, war es ja eigentlich immer die Idee, zu sagen, die UN-Blauhelme sollen nun eigentlich keine Konfliktparteien werden, sie sollen selber nicht im Sinne des humanitären Völkerrechts jetzt zum Beispiel ein legitimes Ziel sein. Das klingt jetzt aber, wenn ich das richtig verstehe, schon deutlich anders, wenn sie nämlich jetzt selbst auch robust ausgestattet sind, also mit entsprechenden, ja auch allen möglichen militärischen Mitteln, um ihr Mandat zu erfüllen und die Zivilbevölkerung zu schützen, ist es einerseits sehr gut. Andererseits macht sie das ja auch zur Konfliktpartei, und ob das gerade legitimes Ziel sein kann? Und ich will nochmal zurückkommen zu der Situation in Mali, oder? Vielleicht vorweggenommen, das wird häufig gesagt, und das ist, glaube ich, auch so: Das ist die gefährlichste Mission aktuell. Die gefährlichste UN-Mission, die es aktuell gibt. Und warum ist denn die Situation dort gerade so schwierig?

**Franziska:** Das ist genau der Punkt, den du gerade gesagt hast, weil, die Herausforderungen, die es gibt in diesem Konflikt, die passen einfach nicht mehr zur Legitimation der Friedensmissionen und auch nicht mehr zu den Ressourcen und zu dem Kontext einfach, den diese haben. Also es ist einfach so, "Mali", im Sinne von Mandat eigentlich schon, man hört es schon am Namen, ist eine multi-dimensionale Mission, die ganz aktiv auch eine Rolle als Konfliktpartei einnimmt, geschuldet dessen, wie der Konflikt eben ist, dass man hier juristische Gruppen hat, die dort agieren, ein zerpflücktes Land, also Unparteilichkeit kann also gar nicht gegeben sein. Wir hatten es eben schon: Die Mission ist ausdrücklich zwar von der Übergangsregierung unterstützt.

Aber das geschieht gegen den Willen des Großteils der Bevölkerung in Nord-Mali. Also Konsens mit den Konfliktparteien ist also gar nicht vorhanden, auch da die Islamisten, also im Sinne als wichtigste oder größte Konfliktpartei von Friedensgesprächen ausgeschlossen wurden, einfach, weil es nicht leistbar war, die zu integrieren, und Gewaltverzicht wiederum ist auch nicht gegeben, da das Mandat natürlich aktive Gewaltmaßnahmen beinhaltet, die sich nicht auf akute Gefahrenabwehr beziehen oder auch auf Selbstschutz, sondern eben weit darüber hinausgehen. Und das Fazit dessen ist eigentlich, dass "Mali" keine reine Peacekeeping-Situation ist und damit auch die Friedensmission natürlich schwimmt, zwischen Anforderungen, Herausforderungen, und auch dem, was sie leisten kann.

**Steve:** Ich würde da an der Stelle auch noch einmal einhaken wollen. Und zwar alles, was Franzi gesagt hat, aber vielleicht eher so für die Zuhörer, einfach nochmal den größeren Kontext dahinter. Franzi, damit beschäftigst du dich ja auch in deiner Arbeit, mit dem Wandel des Konfliktgeschehens. Also wo kommt das eigentlich her, dass diese Prinzipien nicht mehr passen, und hake gerne ein, wenn ich irgendwie was Falsches sage, aber das hat eben zum Großteil ja damit zu tun, dass das Modell des zwischenstaatlichen Krieges, das eben sehr prägend war, bis zum Ende des Kalten

Krieges, eben heutzutage nicht mehr das dominante Konfliktgeschehen ist, eigentlich auch schon viel länger und die Vereinten Nationen sich eben mit innerstaatlichen Konflikten konfrontiert sehen, obwohl dieses Modell sozusagen des Peacekeepings, so wie wir das am Anfang auch beschrieben haben, eigentlich für diesen klassischen zwischenstaatlichen Krieg erfunden wurde oder sich erdacht wurde.

Und dass wir da diese Diskrepanz haben, zwischen - was ist eigentlich gerade das reale Konfliktgeschehen, und was es eigentlich noch der konzeptionelle Unterbau, sozusagen, von Peacekeeping, und auch in Bezug auf Mali - Franzi, du hast sehr viel über den Konsens gesprochen, der nicht mehr vorhanden ist, das sehe ich auch genauso, aber ich würde noch ergänzen, dass sie eben auch keine Situation haben, in der es schon einen relativ stabilen Frieden gibt, auch wenn es nur negativer Frieden ist, was ja auch eins der Grundelemente des klassischen Peacekeepings war, und häufig fallen ja dann so Begriffe wie Stabilisierungsmission, und die UN befinden sich jetzt in einem Kontext, wo überhaupt erst mal noch Frieden hergestellt werden muss. Und auch das ist ja eine Herausforderung für dieses gesamte Konzept des Peacekeeping.

**Franziska:** Genau, also sehe ich ganz genauso. Die Bedrohungen sind einfach ganz andere geworden. Wir sind jetzt heute aktuell und in den letzten Jahren einfach an dem Punkt, wo Bedrohungen ganz andere geworden sind als die Bedrohungen 1945, als man die Charta geschrieben hat, und irgendwie mit dem konzeptionellen Unterbau begonnen hat von so einer Friedensmission. Damals ist man von dem zwischenstaatliche Konflikte ausgegangen. Und jetzt haben wir ganz andere Bedrohungen, und denen ist man nicht mehr gewachsen, weil man sich einfach konzeptionell, noch zumindest nicht in dem legitimen Rahmen, angepasst hat. Also die Charta wurde nicht verändert. Und das ist dann natürlich auch einfach, sowas zu blockieren. Aber das ist dann eine andere Geschichte wieder, wie der Sicherheitsrat mit sowas umgeht und die Mitgliedsstaaten.

**Constanze:** Okay. Also, um das jetzt nochmal ganz kurz zusammenzufassen: Es gibt also immer durch die Verschiebung, durch immer mehr asymmetrische Konflikte, dass die Welt in den letzten Jahren eine andere geworden ist, auch für die Friedensmission immer größere Herausforderungen, denen sie sich stellen muss. Und eigentlich, das höre ich jetzt zumindest so heraus, kann man auch überspitzt sagen, die Friedens- oder Peacekeeping-Missionen in dem Format, in dem wir sie vielleicht klassisch kennen, sind aktuell vielleicht nicht mehr die Lösung oder das Mittel. Das sollte vielleicht nicht mehr das Mittel der Wahl sein, vielleicht, oder sie müssen sich weiterentwickeln und was andererseits wiederum schwierig ist, weil sie mit Einsparungen zu kämpfen haben, mit finanziellen Beschränkungen, und andererseits aber eigentlich immer ein breiteres Spektrum an Maßnahmen abdecken müssen und diesen Herausforderungen teilweise schon nicht mehr gewachsen sein können. Und vielleicht, um das Bild noch ein bisschen zu vervollständigen, wir haben jetzt nur über die Peacekeeping-Missionen gesprochen. Was für Friedensmissionen insgesamt gibt es denn noch?

**Steve:** Franzi, du, oder soll ich?

**Franziska:** Mach gern du.

**Steve:** Okay, also insgesamt sind wir da auch wieder bei den Begrifflichkeiten: Wenn wir von allgemeinen Friedensoperationen sprechen, dann sind die Vereinten Nationen nicht die einzige Möglichkeit, wie solche Operationen umgesetzt werden können. Die Europäische Union hat Friedensmissionen. Es gibt Beobachter von der OSZE. Die NATO hat eigene Missionen. Die Afrikanische Union hat selbst auch Missionen, es gibt, wenn man das so ausdrücken möchte, verschiedene Anbieter, die für Friedensoperationen zuständig sind, aber das Peacekeeping, über das wir gesprochen haben, auch mit diesen Prinzipien, und auch, wenn das heute alles nicht mehr so ganz zutreffend ist, das ist das klassische Modell innerhalb der Vereinten Nationen, aber man muss sich einfach bewusst machen, dass das Feld insgesamt viel breiter ist. Dass es auch verschiedene Kooperationen zum Teil dann gibt, zwischen Vereinten Nationen und Afrikanischer Union beispielsweise, und dass es gemeinsame Missionen dazwischen gibt, und das Feld ist viel komplexer, als wir das jetzt gerade besprochen haben. Und es gibt auch viele verschiedene Unterteilungen noch von bestimmten Missionstypen. Je nach Aufgabenfeld gibt es dann verschiedene Begrifflichkeiten. Man kann da noch sehr feingliedrig reingehen in die Materie und das ganze noch weiter aufschlüsseln.

**Constanze:** Jetzt muss ich aber trotzdem noch mal einen Schritt zurückgehen. Wir hatten ja am Anfang darüber gesprochen, eigentlicher Ausgangspunkt aller Peacekeeping-Missionen zumindest ist der Sicherheitsrat. Und gerade, wenn wir über die Vereinten Nationen sprechen, dann ist der Sicherheitsrat eigentlich das Gremium in den Vereinten Nationen, das für die Sicherung des Weltfriedens zuständig ist. Und jetzt hast du von anderen Anbietern gesprochen. Inwiefern müssen die dann immer mandatiert sein vom Sicherheitsrat, oder, ich mein, mal abgesehen davon, dass es natürlich auch völkerrechtswidrige Sachen geben kann, oder die eben nicht der Charta entsprechen, aber ganz grundsätzlich, gibt es noch mal eine Unterscheidung, die man treffen muss? Müssen alle mandatiert sein oder nicht?

**Steve:** Das ist wirklich ein guter Punkt. Und das ist auch gar nicht so einfach. Also grundsätzlich gilt natürlich nach UN-Charta, die bindendes Völkerrecht in dem Sinne darstellt, das Gewaltverbot, das heißt, eigentlich sind keine Staaten oder andere Akteure dazu legitimiert, Gewalt einzusetzen. Und das bedeutet dann mit diesem Instrumentarium, das Franziska, glaube ich, vorher auch beschrieben hat, haben die UN eine herausragende Position, indem sie eben derartige Friedensmission, Peacekeepingmissionen, dann zum Teil auch mit einem robusten Mandat etc. einsetzen können. Aber häufig ist das dann so, dass es, ich weiß das zumindest selbst für die Europäische Union und häufig auch für die Afrikanische Union, dass es dann Kooperationsabkommen nach Kapitel 8 der UN-Charta gibt, das ist die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen.

Und da kann es ein Mandat des UN-Sicherheitsrates geben, der der Afrikanischen Union oder beispielsweise auch der Europäischen Union zusichert, dass sie eine Friedensoperation einsetzen darf oder umsetzen darf. Das erfolgt dann also mit Zustimmung des UN- Sicherheitsrates. Gleichzeitig kann der UN-Sicherheitsrat auch eine bestimmte Gruppe von Staaten damit beauftragen - das gab es zum Beispiel im zweiten

Golfkrieg - eine bestimmte Mission umzusetzen. Dann spricht man von den sogenannten Koalitionen der Willigen, aber was wir in der Praxis auch relativ häufig sehen, ist eben, dass es auch Missionen und Einsätze gibt, die am UN-Sicherheitsrat vorbeilaufen. Auch das ist ein Punkt, da sind wir dann wieder bei der Frage der Verbindlichkeit des Völkerrechts angekommen, die wir auch irgendwann schon mal in einer der früheren Folgen besprochen hatten, das dann auf dem Papier eigentlich sehr klar geregelt ist, aber in der Praxis häufig etwas komplizierter.

**Constanze:** Hm ja, das ist verständlich. Und tatsächlich, was, worüber man vielleicht gesondert nochmal sprechen muss, weil das ja teilweise auf Einladung der Staaten passiert, vielleicht, und es da nochmal ganz andere Punkte gibt. Ja schön, was denkt ihr? Müssen diese UN-Peacekeeping-Missionen, die "Blauhelme", müssen die neu gedacht werden? Braucht es da was neues, irgendwie ein neues, innovatives Konzept?

**Franziska:** Es bedarf vor allem, finde ich, des Engagements der Mitgliedsstaaten in allen Punkten. Also da sind wir wieder beim Punkt Finanzierung, beim Punkt Ressourcen, aber auch beim Punkt Wille zur Veränderung. Und wir haben das ja allein schon bei den Reformbemühungen des Sicherheitsrates, das wäre vielleicht auch mal ein Punkt für eine Folge. Ich weiß gar nicht, ob wir das schon einmal besprochen haben, oder noch nicht.

Aber was es für Reformbestrebungen für den Sicherheitsrat auch gibt, und das ist ja auch der Knackpunkt, ehe sich dort nichts verändert, verändert sich auch nichts an den Machtstrukturen in den Vereinten Nationen, und wenn das Interesse der Mitgliedsstaaten nicht gegeben ist, wird sich auch nichts an den Friedensmissionen ändern. Und gibt es dann nicht den Willen zur Veränderung, dann gibt es auch keine angepasste Friedensmissionen, und dementsprechend nicht mehr Budget- und nicht mehr Handlungskompetenz.

**Steve:** Und das finde ich absolut richtig. Ich würde noch ergänzen wollen, dass das jetzt auch nicht so wirken soll, dass wir hier irgendwie das alte Peacekeeping aus den 1950er Jahren haben und die UN heute noch sozusagen versuchen, damit rumzuoperieren, sondern natürlich - darüber haben wir jetzt alle nicht gesprochen in der Folge - gibt es zahlreiche Reformbemühungen, den Brahimi-Bericht, den Cruz-Report, New Horizon hat Franziska angesprochen, die Capstone-Doctrine und andere, also es gibt verschiedene Reformbemühungen innerhalb der Vereinten Nationen, die auch teilweise erfolgreich waren, das Instrumentarium anzupassen.

Und die Probleme sind eigentlich schon lange bekannt und sind auch häufig noch die alten geblieben. Und da kommt dann genau das, was Franziska gesagt hat. Es muss eben der politische Wille vorhanden sein, um das ganze auch eher zu verändern, um die Ressourcen bereitzustellen, und um vielleicht von Mali an der Stelle kurz wegzugehen, zeigen uns ja dann Situationen wie in Syrien oder im Jemen, wo eben der politische Wille nicht da ist, aus verschiedenen Gründen, sich zu engagieren und beispielsweise die UN zu entsenden. Bedeutet dann quasi auch, dass diese Konflikte auf andere Art und Weise

ausgetragen werden und die UN hier keine Rolle spielen. Weil eben der politische Wille nicht vorhanden ist.

**Constanze:** Ja. Vielen Dank, Steve. Und das ist, glaube ich, ein guter Gedanke und trotzdem, ich möchte gerne mit etwas Positivem beenden. Ich hatte auch gelesen, dass jetzt in Sudan - also noch mal kurz zurück in den Sudan - da gab es ebenfalls eine UN-Friedensmission, da war es eine Hybrid-Mission, aber unabhängig davon, das war erst mal eine relativ robuste Mission, auch mit Militärpersonal, und die wird jetzt ab 20/21, also nächstem Jahr, umgewandelt.

Die wird dann geschlossen, es wird eine neue Mission geben, die dann in der nächsten Stufe das Land unterstützen soll, langfristig den Frieden auch zu halten. Das kann man vielleicht sogar als gutes Beispiel am Ende stehen lassen. Nämlich da hat es ganz gut funktioniert. Wir sind jetzt in der nächsten Stufe. Und jetzt ist die UN-Mission dafür zuständig, dass intakte staatliche Strukturen Stück für Stück wieder gestärkt und aufgebaut werden, dass Menschenrechte eingehalten werden usw. Trotz aller Kritik oder Schwierigkeiten, die die UN-Peacekeeping-Missionen aktuell haben, gibt es eben doch das ein oder andere positive Beispiel.

**Franziska:** Der Wille ist da.

**Steve:** Häufig sind das dann auch die Situationen, es gibt ja relativ viele erfolgreiche UN-Missionen, wo aber dann das Mandat unter dem Kontext und die Ressourcen-Ausstattung, auch relativ gut zusammen passen. Und dann kann das ganze natürlich erfolgreich sein.

**Constanze:** Genau, ja. Also vielen Dank an euch. Ich hoffe, wir haben euch da draußen ein bisschen an Licht in die UN-Blauhelm-Thematik bringen können und haben ein bisschen aufgeschlüsselt, wie das denn eigentlich funktioniert, was die UN denn überhaupt für Werkzeuge hat, wenn es zu einem Konflikt kommt, und dass eben das UN-Peacekeeping eines davon ist und die unter bestimmten Voraussetzungen dann umgesetzt werden. Ja, vielen Dank! Wie immer, wenn es weitere Fragen gibt, könnt ihr uns gerne schreiben, und ansonsten sagen wir Tschüss für heute und freuen uns, wenn ihr auch das nächste Mal wieder dabei seid. Bis bald!

**Franziska:** Tschüss.

**Steve:** Tschüss.