

White Dove Down?

Friedenseinsätze in der Zeitenwende

Monika Benkler, Tobias von Gienanth, Sina Golgowski, Annika S. Hansen,
Christoph Matschie, Tobias Pietz, Maximilian Schoppa, Andreas Wittkowsky

Impressum

Herausgeber: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) gGmbH
Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Fon +49 (0)30 / 52 00 565 – 0
Fax +49 (0)30 / 52 00 565 – 90

Geschäftsführerin (ad interim): Dr. Astrid Irrgang
Aufsichtsratsvorsitzende: Dr. Anna Lührmann

www.zif-berlin.org



Autor:innen: Monika Benkler, Tobias von Gienanth, Sina Golgowski, Annika S. Hansen,
Christoph Matschie, Tobias Pietz, Maximilian Schoppa, Andreas Wittkowsky

Mitwirkung: Tristan Friedrich, Maili Negi
Die Studie ist gefördert durch das Auswärtige Amt.

Grafik & Layout: finedesign, Berlin

Design Grafiken: INFOGRAFIK PRO

White Dove Down?

Friedenseinsätze in der Zeitenwende

Monika Benkler, Tobias von Gienanth, Sina Golgowski, Annika S. Hansen,
Christoph Matschie, Tobias Pietz, Maximilian Schoppa, Andreas Wittkowsky

Inhalt

Executive Summary	7
Einleitung	11
1. Geopolitische Herausforderungen für Friedenseinsätze	12
2. Konflikttrends und Friedenseinsätze	18
3. Internationale Friedenseinsätze: Akteure und Mandate	23
4. UN-Friedenseinsätze: Zwischen Pragmatismus und Legitimitätskrise	27
5. GSVP-Einsätze: Zeit für substantielle Reformen?	36
6. Friedenseinsätze der OSZE: Unter Druck	42
7. Die NATO im internationalen Krisenmanagement: Klarer Richtungswechsel ..	47
8. Afrikanische Friedenseinsätze: Subsidiarität und leere Kassen	53
9. Deutschland und internationale Friedenseinsätze in der Zeitenwende	59
Abkürzungsverzeichnis	63

Executive Summary

Internationale Friedenseinsätze stehen unter Druck. Ihre Wirksamkeit wird insbesondere seit dem Ende des Afghanistan-Einsatzes massiv hinterfragt. Zudem treffen sie auf zunehmende Akzeptanzprobleme vor Ort. Was bedeutet nun die viel beschworene „Zeitenwende“ für Friedenseinsätze? Und wie sind die verschiedenen multilateralen Organisationen betroffen?

Vor dem Hintergrund eines konfrontativen geopolitischen Kontextes und eines weiterhin hohen Konfliktgeschehens analysiert diese Studie die Entwicklungen in den Vereinten Nationen (UN), der Europäischen Union (EU), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) sowie der Afrikanischen Union (AU) und anderer afrikanischer Regionalorganisationen.

Einem hohen Bedarf an Krisenintervention stehen nur eingeschränkte Möglichkeiten internationaler Organisationen gegenüber. Ob sich dieser Bedarf in ein wirksames Angebot von Friedenseinsätzen übersetzt, ist derzeit offen. Angesichts der Zeitenwende stehen sie vor der dreifachen Herausforderung, angemessene Mandate verabschieden zu können, vor Ort Legitimität und Durchsetzungskraft zu entfalten und wirksame Ansätze zur Anwendung zu bringen.

Konkrete Einschätzungen variieren von Organisation zu Organisation, aber vorläufige, generelle Beobachtungen sind möglich:

Entgegen vieler Befürchtungen ist es gelungen, Friedenseinsätze, in denen nicht direkt russische Interessen betroffen sind wie in der Ukraine, zu verlängern.

Trotz unterschiedlicher Vorstellungen, wie die internationale Ordnung aussehen und auf welchen Werten sie basieren soll, nutzen Russland, China, die USA und andere weiterhin die bestehenden multilateralen Institutionen zur Austragung von Debatten und zu abgestimmter Entscheidungsfindung.

Dies soll aber nicht über die grundsätzlichen politischen und strukturellen Herausforderungen hinwegtäuschen, denen Friedenseinsätze – in jedweder Form – begegnen müssen, wenn das Instrument seine Rolle in der Konfliktbewältigung zukünftig wirksam erfüllen soll.

Geopolitische Herausforderungen und Konflikttrends

Die geopolitische Auseinandersetzung bekommt durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine eine neue Zuspitzung. Langfristig wird allerdings der Machtkampf zwischen den USA und China die internationale Politik am stärksten prägen. Beide sehen trotz ihres Kampfes um die globale Vorherrschaft die Notwendigkeit, bei wichtigen globalen Problemen zusammenzuarbeiten. Hier liegt – falls ihre Sicherheitsinteressen im Einzelfall übereinstimmen – eine Chance für gemeinsames Vorgehen in Konflikten.

Auch regionale Mächte wie die Türkei, die Golfstaaten oder Iran mischen sich immer stärker in Konflikte ein bzw. nutzen sie für ihre eigenen Interessen. Die Internationalisierung von Konflikten und die Einmischung von Drittstaaten verändern das Kalkül von Konfliktparteien und machen die Befriedung solcher Krisenherde immer schwieriger.

Das aktuelle Konfliktgeschehen ist darüber hinaus von einer Reihe von Risikofaktoren geprägt: staatliche Fragilität nimmt zu, Demokratie nimmt weltweit ab. Hinzu kommen konfliktverschärfende Faktoren wie die Auswirkungen des Klimawandels sowie der zerstörerische Einfluss von Desinformation. Die wachsende Komplexität der Konflikte und geopolitische Auseinandersetzungen erschweren es den internationalen Organisationen, wirksame Antworten zu finden.

Vereinte Nationen (UN)

Seit 2003 hat das Tauziehen um Werte und Ziele von Friedenseinsätzen zugenommen. Ihre Mandate sind schrittweise so sehr erweitert worden, dass sie heute kaum umsetzbar sind und die hohen Erwartungen nicht erfüllen können. UN-Friedenseinsätze sind dreifach herausgefordert: In der Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat, in der Zusammenarbeit mit Gastregierungen und im Hinblick auf den Vertrauensverlust bei der Bevölkerung in Konfliktgebieten, die sich nicht ausreichend geschützt fühlt.

Es ist davon auszugehen, dass die (geo-)politischen Vorzeichen in absehbarer Zukunft noch stärker ins Gewicht fallen werden. Traditionelle Friedenseinsätze und Politische Sondermissionen (SPMs) werden weiterhin bestehen; etwaige neue Einsätze aber in Ambition und Umfang begrenzt bleiben. Neue größere oder gar multidimensionale Blauhelmeinsätze sind in naher Zukunft eher unwahrscheinlich. Außerdem müssen sich UN-Friedenseinsätze verloren gegangenes Vertrauen durch neue Ansätze und besser kalibrierte Mandate neu erarbeiten.

EU-Einsätze der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Im Jubiläumsjahr steht die EU vor der Frage, welches Ziel sie nach 20 Jahren von Einsätzen der GSVP mit ihren Missionen und Operationen verfolgt. Wo kann die GSVP einen wirklichen Unterschied machen? Dafür braucht es eine ehrliche Analyse, vor allem im Hinblick auf die bisherige Wirkung dieser Einsätze.

Nach den letzten zehn Jahren, in denen vor allem kleinere und meist sehr technische Trainings- und Beratungsmissionen im Vordergrund standen, könnte die neue Mission in Armenien (EUMA) eine Rückkehr zu politisch ambitionierteren Einsätzen einläuten. Allerdings müsste man dafür die zivilen Einsätze endlich ausreichend finanzieren – bisher müssen meist andere Missionen reduziert oder ganz geschlossen werden, um die entsprechenden Mittel für neue zu haben. Eine untragbare Situation für ein europäisches ziviles Krisenmanagement, welches eigentlich schnell und bedarfsorientiert sein will. Immerhin soll mit dem *New Compact* im Mai 2023 ein Meilenstein für die Stärkung und Reform der zivilen GSVP verabschiedet werden.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Als Konsensorganisation ist die OSZE vom russischen Überfall auf die Ukraine gravierend betroffen. Er ist ein eklatanter Bruch ihrer Gründungsprinzipien durch einen Schlüsselakteur. Am Jahrestag dieses Angriffs lässt sich aber festhalten, dass der *worst case* bislang ausgeblieben ist. Vorsitz und Sekretariat haben es gemeinsam bewerkstelligt, die größten akuten Bedrohungen für die Organisation abzuwenden.

Der Krieg hat auch Auswirkungen auf die Feldeinsätze der OSZE. Nach der erforderlichen Evakuierung der internationalen Angehörigen der Sonderbeobachtungsmission (SMM) und des Projektkoordinators blockierte Russland die Verlängerung der Mandate für die SMM im März und für den Projektkoordinator im Juni 2022. Dort, wo Russland verdeckte

oder offene Konfliktpartei war, scheiterte die Mandatierung bereits vorher mehrfach. Dennoch konnten Mitte Dezember 2022 die Mandate für zehn Feldmissionen im Konsens verlängert werden, die Mission in Moldau auf russisches Betreiben hin allerdings nur für sechs Monate.

Die Mandatierung neuer Feldeinsätze ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen, aber unwahrscheinlich. Dauerhaft hängt die Zukunft der Feldeinsätze wesentlich vom Ausgang des Krieges gegen die Ukraine ab. Kurzfristig sind im Einzelfall neue Wege zu suchen, um einen fehlenden Konsens zu umgehen – so geschehen beim *Support Programme for Ukraine* (SPU) als Nachfolge des Projektkoordinators in der Ukraine. Deshalb spricht alles dafür, pragmatisch auf Sicht zu fahren, diplomatische Chancen zu nutzen und kreative Workarounds zu schaffen, um die Instrumente und Strukturen zur Konfliktbearbeitung maximal zu erhalten.

North Atlantic Treaty Organisation (NATO)

Das neue Strategische Konzept der NATO vom Juni 2022 bekräftigt die drei seit 2010 gültigen Kernaufgaben der Allianz: Kollektive Verteidigung, Krisenprävention und Krisenmanagement sowie Kooperative Sicherheit. Die Annexion der Krim und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine führten zu einer Refokussierung in der strategischen Ausrichtung des Bündnisses. Dabei hat sich die Priorisierung von internationalem Krisenmanagement wieder zu kollektiver Verteidigung verschoben.

Die NATO will weiterhin international zu anspruchsvollen Einsätzen in der Lage sein. Vor dem Hintergrund der mageren Erfolgsbilanz insbesondere in Afghanistan scheint ein ambitioniertes Engagement der Allianz außerhalb ihres Bündnisgebiets in naher Zukunft allerdings unwahrscheinlich. Wahrscheinlicher sind die Kooperation mit ausgewählten Partnerstaaten und Organisationen sowie kleinere Einsätze im Bereich Kapazitätsaufbau, Training oder zur operativen Unterstützung in begrenztem Umfang, vorrangig in der südlichen Nachbarschaft.

Afrikanische Union (AU) und afrikanische Regionalorganisationen

Das akuteste Problem der afrikanischen Sicherheitsarchitektur ist die ungeklärte Subsidiarität, also die Abgrenzung der Zuständigkeiten der AU und der Vielfalt subregionaler Organisationen mit multiplen und überlappenden Mitgliedschaften, deren Aufgabenverteilung untereinander ungeklärt ist.

Die zweite große Herausforderung ist die Finanzierung. Die AU verfügt dazu über den *African Peace Fund*, der dieses Jahr mit rund 295 Millionen US-Dollar einen historischen Höchststand erreichte. Doch noch immer werden zwei Drittel des Budgets der AU von externen Partnern finanziert, das Budget für *AU Peace Support Operations* von 279 Mio. USD (2022) wird zu 100 Prozent extern finanziert. Seit Jahren fordern daher afrikanische UN-Mitgliedstaaten und die AU einen Mechanismus zur finanziellen Unterstützung von afrikanischen Friedenseinsätzen aus den Pflichtbeiträgen zum Budget für UN-Peacekeeping (2021/22: 6,38 Mrd. USD).

Trotz der wachsenden Rolle Russlands, Chinas, der Türkei und der Vereinigten Arabischen Emirate liegt die Zukunft der Friedenseinsätze in Afrika auch weiterhin in den Händen von vier Akteuren: der AU, der afrikanischen *Regional Economic Communities* (RECs) / *Regional Mechanisms* (RMs), der UN und der EU.

Deutschland und internationale Friedenseinsätze

Der verschärfte geopolitische Wettbewerb erschwert die Möglichkeiten der internationalen Gemeinschaft, gemeinsam auf Konflikte zu reagieren. Angesichts des hohen Konfliktpotenzials muss Deutschland, gemeinsam mit seinen Partnern, die Prävention und die Sekundärprävention, also die Verhinderung eines Wiederaufflammens von Konflikten, deutlich verstärken. Dies ist auch das genuine Handlungsfeld internationaler Friedenseinsätze.

- **Vereinte Nationen:** Die Erarbeitung der *New Agenda for Peace* ist aktuell ein wichtiges Forum für die weitere Entwicklung von Politiken und Instrumenten. Deutschland sollte diese aktiv mitgestalten und sich konsequent zur Stärkung multilateralen Handelns einsetzen. Es wird auch darum gehen, möglichst realistische und pragmatische Mandate für Einsätze zu entwickeln und die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen effektiver zu gestalten.
- **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa:** Die Bundesregierung sollte Aktivitäten diplomatisch, finanziell und personell unterstützen, um die Friedenseinsätze und Instrumente der OSZE zu sichern und zu stärken. Gerade jetzt ist es notwendig, alle Kräfte zu bündeln, um die Funktionsfähigkeit der Organisation maximal zu erhalten und die entstandenen Arbeitszusammenhänge nicht erodieren zu lassen.
- **Europäische Union:** Deutschland sollte darauf drängen, dass es nach einer Analyse der Wirksamkeit von GSV-P-Einsätzen zu einer Neufokussierung kommt: Einsätze dort, wo sie Wirkung erzielen und eine ausreichende Zahl an Mitgliedstaaten sich substantiell engagiert. Zudem könnten Bausteine für UN-Einsätze zur Verfügung gestellt oder Einsätze anderer Akteure als Geldgeber unterstützt werden.
- **Stärkung der Bündnisse:** Die wachsende geopolitische Auseinandersetzung erfordert ein sehr gut abgestimmtes Vorgehen mit den Partnern in der EU und der NATO. Deutschland sollte mit politischen Initiativen und der Bereitstellung von Fähigkeiten eine stärkere Rolle übernehmen, um nicht zuletzt die EU zu einem wirksameren geopolitischen Akteur in Sicherheitsfragen zu entwickeln.
- **Multilaterale Koalitionen:** Im Einzelfall sollte auch geprüft werden, ob eine Koalition der Willigen eine angemessene Antwort auf einen Konflikt geben kann.
- **Zivile und militärische Kapazitäten:** Deutschland muss über ausreichende zivile und militärische Kapazitäten verfügen, um seinen notwendigen Beitrag zur Konfliktbearbeitung und Konfliktprävention leisten zu können.
- **Integrierter Ansatz:** Die wachsende Komplexität in Bezug auf Friedenseinsätze, aber auch in der Außen- und Sicherheitspolitik generell, erfordern eine weitere Verbesserung der Koordinierung innerhalb der deutschen Politik.
- **HDP-Nexus:** In Zukunft gewinnen die Aspekte des *Humanitarian Development Peace-Nexus* weiter an Relevanz. Gemeinsam mit seinen Partnerländern sollte Deutschland die HDP-Nexus-Prozesse in UN und OECD vorantreiben und mit finanziellen Anreizen untermauern. Im ressortgemeinsamen Ansatz der Bundesregierung sollten Friedenseinsätze und ihre Unterstützung ein Fixpunkt sein.
- **Public Diplomacy und strategische Kommunikation:** Deutschland muss seine Instrumente zur Durchsetzung (eigener) an Demokratie und Menschenrechten orientierter Narrative und zur Eingrenzung von Desinformation gemeinsam mit gleichgesinnten Partnern weltweit ausbauen.
- **Öffentliche strategische Debatte:** Die strategischen Debatten zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sollten stärker in die Öffentlichkeit vermittelt werden, um das Verständnis für schwierige Entscheidungen zu verbessern. Das betrifft sowohl den Einsatz von Soldat:innen und zivilen Einsatzkräften in gefährlichen Kontexten als auch die erheblichen finanziellen Anstrengungen, die notwendig sind, teilweise zu Lasten anderer staatlicher Aufgaben gehen und am Ende von demokratischen Mehrheiten legitimiert werden müssen.
- **Kontextanalyse und Wirkungsmessung:** Das Wissen über Wirkungen und Erfolgchancen von Kriseninterventionen muss verbessert werden. Dafür notwendige Kapazitäten müssen ausgebaut werden.

Einleitung

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat die Debatte um die zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen enorm intensiviert. Bundeskanzler Olaf Scholz sieht darin das Schlüsselereignis einer historischen „Zeitenwende“, die ein neues, entschlossenes Handeln erfordert. Zum Abschluss seiner Regierungserklärung am 27. Februar 2022, drei Tage nach dem russischen Überfall, bekräftigte er: „Wir werden uns nie abfinden mit Gewalt als Mittel der Politik. Wir werden uns immer starkmachen für die friedliche Lösung von Konflikten. Und wir werden nicht ruhen, bis der Frieden in Europa gesichert ist. Dabei stehen wir nicht allein, sondern zusammen mit unseren Freunden und Partnern in Europa und weltweit. Unsere größte Stärke sind unsere Bündnisse und Allianzen“.¹

Wie aber wirkt sich die Zeitenwende tatsächlich auf die weltweite Konfliktdynamik aus? Wie sehen die geopolitischen Veränderungen, die ja schon vor dem Krieg Russlands begonnen haben, im Einzelnen aus? Was bedeutet sie für ein „integriertes Konflikten-gagement“?² Und inwieweit sind die internationalen Friedenseinsätze der verschiedenen multilateralen Organisationen betroffen?

Schon vor der Zeitenwende, spätestens seit der Jahrtausendwende, befanden sich Friedenseinsätze in einer grundsätzlichen Glaubwürdigkeitskrise. Dies betraf ihre Wirksamkeit und die Frage, ob ihre Ziele und die mandatierten Aufgaben überhaupt realistisch sind. Verbunden damit gerieten Friedenseinsätze in den Einsatzländern in eine doppelte Legitimitätskrise: sowohl bei der lokalen Bevölkerung, die sich von den Einsätzen einen gerechten Frieden und den Schutz ihrer Menschenrechte erhoffte, aber auch bei Gastregierungen und Eliten der Einsatzländer, die sich oft eine weitgehend kritiklose Stärkung ihrer Staatlichkeit – und damit ihrer eigenen Machtpositionen – erhofften.

Mit der Zeitenwende kommt nun die Frage hinzu, welche multilaterale Organisation überhaupt in der Lage sein wird, angemessene Mandate zu verabschieden und ihnen die politische Unterstützung der Mitgliedstaaten zu gewähren. Gleichzeitig verändert die geopolitische Auseinandersetzung das Konfliktgeschehen selbst, indem externe Mächte immer häufiger Konflikte in ihrem eigenen Interesse nutzen.

Sind Friedenseinsätze unter diesen Bedingungen als Instrument der internationalen Konfliktbearbeitung noch zu retten, wie, durch wen und in welcher Form? Diese Studie nutzt das kollektive Wissen des ZIF-Teams Analyse und das Einsatzwissen der Sekundierten, um die Entwicklungen in den Vereinten Nationen (UN), der Europäischen Union (EU), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) und der Afrikanischen Union (AU) sowie afrikanischer Regionalorganisationen vor dem Hintergrund eines konfrontativen geopolitischen Kontextes und einem weiterhin hohen Level an Konfliktgeschehen unter die Lupe zu nehmen. Letztlich stellt sich auch die Frage, wie Deutschland einen Beitrag zur Wirksamkeit internationaler Friedenseinsätze leisten kann.

1 Bundesregierung (2022): Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022 [\[Link\]](#)*.

2 Auswärtige Amt (2022): Stabilisierung gestalten. Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement. [\[Link\]](#).

1. Geopolitische Herausforderungen für Friedenseinsätze

Schon seit rund 15 Jahren ist eine zunehmende geopolitische Konfrontation zwischen China und Russland auf der einen und dem Westen auf der anderen Seite zu beobachten. Dafür stehen Stichworte wie Krim-Annexion, Hongkong oder Handelskrieg zwischen USA und China. Zusätzlich begann, verstärkt durch die *America-First*-Politik, eine Debatte über eine größere strategische Autonomie der Europäischen Union (EU) und die dafür notwendigen militärischen und wirtschaftlichen Schritte.

Der Krieg, den Russland mit der Absicht begonnen hat, die Ukraine vollständig unter seine Kontrolle zu bringen, stellt gegenüber den bisherigen Entwicklungen eine neue Qualität dar. Er besiegelt das Ende der bisherigen europäischen Friedensordnung.

Gleichzeitig vollzieht sich unter der Herrschaft von Staatspräsident Xi Jinping – und der wachsenden Machtkonzentration in seiner Hand – eine neue politische Entwicklung mit dem Ziel, China zur prägenden Macht im 21. Jahrhundert zu machen. Dieses Interesse wird seit einigen Jahren zunehmend aggressiv durchgesetzt.

Beides zusammen bedeutet in der Tat eine Zeitenwende. Wie aber sehen die geopolitischen Veränderungen im Einzelnen aus und was bedeuten sie für die Zukunft von Friedenseinsätzen?

Russland und das Ende der europäischen Friedensordnung

Russland könnte noch stärker zum *Spoiler* in den internationalen Beziehungen werden.

Die größte akute Bedrohung der internationalen Ordnung geht von Russland aus. Wenn ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates, das gleichzeitig die zweitgrößte Atommacht der Welt ist, einen Eroberungskrieg gegen ein Nachbarland führt und massive Kriegsverbrechen verübt, erschüttert das die Grundfesten der bisher international vereinbarten Regeln und der europäischen Friedensordnung, wie sie unter anderem 1990 in der Charta von Paris niedergelegt wurde.³

Das Vertrauen in einen – bei allen Interessenunterschieden – rationalen und berechenbaren Umgang miteinander ist zerstört und zwingt die europäischen Staaten, massiv in die eigene Verteidigungsfähigkeit zu investieren. Glaubwürdige Abschreckung wird in den kommenden Jahren der tragende Pfeiler der europäischen Sicherheitspolitik gegenüber Russland sein.

Russland selbst könnte durch eine Schwächung seiner geopolitischen Position infolge des Krieges gegen die Ukraine noch stärker zum *Spoiler* in den internationalen Beziehungen werden. Es kann seine Blockademöglichkeit im UN-Sicherheitsrat ebenso nutzen wie in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Friedenseinsätzen gegenüber ist der russische Ansatz schon seit einiger Zeit davon gekennzeichnet, weniger auf *Peacekeeping* denn auf „*Conflictkeeping*“ zu setzen. Nach einer kurzen Phase des kooperativen militärischen Engagements auch in UN-mandatierten Friedenseinsätzen hat sich Russland seit Anfang des Jahrtausends zunehmend darauf verlegt, diese Einsätze als ein Instrument zur Einflussnahme in seiner Nachbarschaft zu nutzen, um einen Anspruch auf eine „Sphäre privilegierter Interessen“ durchzusetzen. Dazu dienen auch die Bemühungen, das *Peacekeeping* in der Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (OVKS) zu stärken.

³ OSZE (1990): Charta von Paris für ein Neues Europa. [\[Link\]](#): „In Übereinstimmung mit unseren Verpflichtungen gemäß der Charta der Vereinten Nationen und der Schlussakte von Helsinki erneuern wir unser feierliches Versprechen, uns jeder gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines Staats gerichteten Androhung oder Anwendung von Gewalt oder jeder sonstigen mit den Grundsätzen oder Zielen dieser Dokumente unvereinbaren Handlung zu enthalten“.

Russland: Peacekeeping vs. „Conflictkeeping“

Ende 1991 reklamierte die Russische Föderation den vakant werdenden Sitz der Sowjetunion im Sicherheitsrat, die übrigen Mitglieder erteilten diesem Anspruch eine schweigende Zustimmung – ein Verfahren, das die Ukraine derzeit als nicht kompatibel mit der UN-Charta in Frage stellt.⁴ In den Folgejahren stieg Russlands Interesse, zu UN-Friedenseinsätzen auch militärisch beizutragen.

Mitte der 1990er Jahre kam es zu einer kurzen Phase der engen, nicht immer spannungsfreien Kooperation mit der *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) auf dem Balkan. So stellte Russland 1.200 der 20.000 Truppen der von der NATO geführten Stabilisation Force (SFOR) in Bosnien und Herzegowina. Von dort aus besetzte ein russisches Kommando 1999, nach dem Ende der NATO-Kampagne gegen Jugoslawien, in einem Handstreich den Hauptstadtflughafen Slatina im Kosovo, unterstellte dann aber sein 3.150 Personen starkes Kontingent der NATO-geführten Kosovo Force (KFOR). Russland beendete sein Engagement bereits 2003.⁵

Im UN-Rahmen nimmt Russland einen Spitzenplatz bei der Entsendung von Militärbeobachtern ein, so im Mittleren Osten, in Westafrika und in Sudan. Insgesamt gingen Russlands Beiträge zu UN-Friedensmissionen zur Jahrtausendwende zurück. Das Engagement zielte vor allem auf die Besetzung strategischer Personalstellen. Im Jahr 2022 stellte Russland noch militärisches Personal in acht UN-Missionen.⁶

Gleichzeitig nutzt Moskau „Friedenstruppen“ als Instrument, um Konflikte in seiner Nachbarschaft zu regulieren und sie weiter schwelen zu lassen („Conflictkeeping“ statt Peacekeeping). Als Russland seinen Anspruch auf eine „Sphäre privilegierter Interessen“ zunehmend offensiv vertrat, wuchs die geopolitische Bedeutung dieser Konflikte, denn sie gewährten nachhaltige Einflussmöglichkeiten auf die politische Orientierung der betroffenen Staaten. Dies betrifft gegenwärtig Transnistrien (Moldau) und Karabach (Aserbaidschan); die Friedenstruppen in Abchasien und Südossetien (beide Georgien) sind nach dem Fünf-Tage-Krieg 2008 durch Militärkooperationsabkommen ersetzt worden. Parallel dazu betreibt Russland den Ausbau des Peacekeeping in der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS).⁷

Mit der 15. Selbstständigen Garde-Motorschützenbrigade wurde Anfang 2005 eine spezialisierte Peacekeeping-Truppe geschaffen, die zunächst in Abchasien eingesetzt wurde, zuletzt aber auch, ganz in Orwellscher Manier, zur Unterstützung des russischen Angriffs auf die Ukraine. Auch die Präsenz der russischen Peacekeeping- / „Conflictkeeping“-Truppen in Südossetien und Karabach wurde zugunsten ihres Einsatzes in der Ukraine reduziert.⁸

Zudem hat Russland in den letzten Jahren vor allem seinen Einfluss in Afrika deutlich ausgebaut und kann darüber Einfluss auf dortige Konflikte nehmen.⁹ Oft knüpft Moskau dabei an alte Verbindungen aus Sowjetzeiten an. Zum ersten Russland-Afrika-Gipfel 2019 in Sotschi waren 43 von 54 afrikanischen Staats- und Regierungschefs vertreten.¹⁰ Das zeigt, dass Russlands Offerte für viele afrikanische Regierungen durchaus interessant ist. Russland hat in den vergangenen Jahren immer wieder in bestimmte Konflikte militärisch eingegriffen, so wie es in Syrien aber auch in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) oder jüngst in Mali deutlich wurde. Aktuell passiert das über die Söldnertruppe „Wagner“. Abhängigkeiten werden auch über Verträge zur militärischen Zusammenarbeit und Waffenexporte geschaffen und damit Konflikte beeinflusst. Für Subsahara-Afrika war Russland im Zeitraum 2016-2020 laut Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI der mit Abstand wichtigste Waffenlieferant.¹¹

4 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine (2022): Statement of the MFA of Ukraine on the illegitimacy of the Russian Federation's presence in the UN Security Council and in the United Nations as a whole. [\[Link\]](#).

5 Andreas Wittkowsky (2011): Grand Hotel Kosovo. Schlaglichter einer europäischen Staatsbildung, Berlin; NATO (o.J.): NATO and Russia: Partners in Peacekeeping. [\[Link\]](#).

6 IPI (2016): Country Profile: Russian Federation. [\[Link\]](#); Ministry of Defence of the Russian Federation (2023): Russia's Participation in Peacekeeping Operations. [\[Link\]](#); UN Member States Contribution Tracker (2022) [\[Link\]](#).

7 Andreas Wittkowsky (2021): Verschleppte Konflikte und hybride Staatlichkeit im post-sowjetischen Raum, *Bundeszentrale für politische Bildung*, Online-Dossier Innerstaatliche Konflikte. [\[Link\]](#); Gaye Christoffersen (2022): Russian Thinking about CSTO Peacekeeping: Central Asia, China, and the Ukraine War, *The Asan Forum*. [\[Link\]](#).

8 Wikipedia (2023): 15th Separate Guards Motor Rifle Brigade. [\[Link\]](#); Olena Roshchina (2022): Ukrainian Armed Forces General Staff says two-thirds of Russia's 15th Mechanised Brigade have become unfit for duty after fighting, *Ukrainska Pravda*. [\[Link\]](#).

9 Andr as R acz (2020): Afrikanisches Comeback, *IP*. [\[Link\]](#).

10 Antonio Cascais (2022): Russlands Verb undete in Afrika, *Deutsche Welle*. [\[Link\]](#).

11 Pieter D. Wezeman, Alexandra Kuimova, Siemon T. Wezeman (2021): Trends in international arms transfers - 2020, *SIPRI Fact Sheet*. [\[Link\]](#).

Und schließlich hat Moskau sein Netz für Propaganda und Desinformation in Afrika massiv ausgebaut. Dazu nutzt es vor allem *Russia Today* (RT) und soziale Medien, arbeitet aber zum Teil auch mit *China Central Television* zusammen.¹²

China – Weltordnung à la Peking

Langfristig gesehen wird vor allem China die bisherige internationale Ordnung verändern. Der rasante ökonomische und militärische Aufstieg Chinas verbunden mit der Größe des Landes verschiebt das bisherige Machtgefüge, das seit dem Ende des Ost-West-Konflikts vor allem von der Vormachtstellung der USA geprägt war. Das führt zu einem Machtkampf zwischen den USA und China, der die kommenden Jahrzehnte dominieren wird.

Dazu gehört auch die Frage, wer die Regeln in internationalen Organisationen und Abkommen künftig am stärksten formt.

Der rasante ökonomische und militärische Aufstieg Chinas verändert das globale Machtgefüge.

Der Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas im Oktober 2022 hat nicht nur Xi Jinping massiv gestärkt, sondern auch die globalen Ziele Pekings bekräftigt, bis zur Mitte des Jahrhunderts die prägende Kraft auf dem Globus zu sein. Dazu dienten außenpolitisch bisher vor allem die *Belt and Road Initiative*, der Ausbau chinesischer Präsenz in internationalen Organisationen und die Stärkung von Allianzen wie die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit.

2021 hat die chinesische Führung zudem eine globale Entwicklungsinitiative beschlossen, die im April 2022 durch eine Globale Sicherheitsinitiative (GSI) ergänzt wurde.¹³ Bei letzterer könnten sich trotz geopolitischer Rivalität, bei konvergierenden Interessenlagen, Anknüpfungspunkte für ein gemeinsames internationales Vorgehen gegenüber regionalen Konflikten ergeben. Allerdings sollten dabei die von China mit der GSI verfolgten Absichten genau im Blick behalten werden.¹⁴

China hat auch seine Beteiligung an UN-Friedenseinsätzen in den letzten Jahren stark ausgebaut.¹⁵ Es möchte damit als verantwortliche globale Macht wahrgenommen werden und darüber sein Image in der Welt verbessern. Gleichzeitig stärkt Peking damit seinen Einfluss in der UN und wird in Zukunft vermutlich stärker seine eigenen Vorstellungen von Peacekeeping durchsetzen wollen.

Die größte Unsicherheit geht vom weiteren Vorgehen Pekings in Bezug auf Taiwan aus. Chinas gewachsene militärische und ökonomische Macht gibt Peking in dieser Frage neue Spielräume. Auf dem letzten Parteitag hat Xi Jinping erneut klar gemacht, dass die Vereinigung Taiwans mit dem Mutterland in jedem Fall kommen wird und dass er gewillt ist, dafür auch militärische Mittel einzusetzen. Allerdings ist eher davon auszugehen, dass Peking hier auf eine mittelfristige Entwicklung setzt und nicht auf eine baldige militärische Lösung.¹⁶

12 Justin Arenstein (2022): Desinformation an allen Fronten: „Krieg besteht nicht nur aus Bomben und Panzern“, *Deutsche Welle Akademie*. [\[Link\]](#).

13 Helena Legarda, Grzegorz Stec (2022): China's Global Security Initiative seeks international buy-in for Beijing's vision of the global order, *MERICs China Security and Risk Tracker*. [\[Link\]](#).

14 Ebd.

15 Christoph Zürcher (2019): 30 years of Chinese peacekeeping, *CIPS report*. [\[Link\]](#).

16 Amanda Hsiao, Ivy Kwek (2022): Foreign Policy Implications of China's Twentieth Party Congress, *ICG*. [\[Link\]](#).

China und die Zukunft von Friedenseinsätzen

Die Volksrepublik China verfügt seit 1971 über einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat, lehnte jedoch etwa 20 Jahre lang jegliche materielle oder finanzielle Beteiligung an UN-Friedenseinsätzen vehement ab. Erst im Laufe der 1990er Jahre kam es zur ersten chinesischen Beteiligung an UN-Missionen in Kambodscha (UNTAC) und Somalia (UNITAF).¹⁷ Heute ist China mit rund 2.200 UN-Soldat:innen der größte Truppensteller unter den fünf ständigen Mitgliedern im Sicherheitsrat.¹⁸

Auch die Zahl der chinesischen zivilen Mitarbeitenden in UN-Institutionen nimmt stetig zu, darunter mehrere hochrangige Ernennungen und gewählte Positionen, beispielsweise die Ernennung von Huang Xia 2019 zum Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für die Region der Afrikanischen Großen Seen oder Guang Cong als stellvertretender Sonderbeauftragter für Südsudan und die dortige Mission UNMISS.¹⁹ Mit einem Finanzierungsanteil von 15 Prozent des Budgets für Friedenseinsätze 2020-21 ist China zum zweitgrößten Geldgeber nach den USA (28 Prozent) aufgestiegen.²⁰

Chinesische Expert:innen betonen, dass der Grundsatz der Nichteinmischung nach wie vor gilt.²¹ So spricht Chinas Weißbuch aus dem Jahre 2019 davon, dass das Land „niemals Hegemonie, Expansion oder Einflussphären“ suchen werde und dem Pfad der friedlichen Entwicklung verpflichtet sei.²² In Zeiten einer aggressiveren Außenpolitik im südchinesischen Meer, gegenüber Hongkong und Taiwan kann die Unterstützung von multilateralen Friedenseinsätzen auch als Versuch gewertet werden als „verantwortungsvolle Großmacht“ anerkannt zu werden, die effektiv in einem multilateralen Umfeld agiert.²³

Friedenseinsätze dienen China zudem als Mittel, eigene Ansätze für multilaterale Sicherheitskooperationen zu entwickeln und schrittweise in der UN-Doktrin zu verankern.²⁴ Der Bereich des Peacekeepings wird somit zu einem weiteren Austragungsort für den globalen Normenwettstreit, in welchem China versucht, dem ‚westlichen Konsens‘ zu trotzen. In Chinas Friedensdoktrin stehen die wirtschaftliche Förderung und damit einhergehende Stabilität im Vordergrund.²⁵ Die Förderung von Menschenrechten spielt hierbei eine zunehmend marginalisierte Rolle. So konstatieren Beobachter:innen in den UN eine konsequente Bemühung Chinas, die Zahl der Menschenrechtspositionen bei UN-Friedenseinsätzen zu verringern.²⁶

Es ist zu erwarten, dass Chinas Beitrag zur Friedenssicherung in Zukunft weiter steigen wird. Die Schlüsselfrage dabei ist, inwiefern sich ein wachsender chinesischer Einfluss auf die Praxis und Doktrin der Friedenssicherung auswirken wird. Gerade hinsichtlich Demokratieförderung und Menschenrechte kommen schwierige Debatten auf die UN zu.

17 Mamata Kumari (2018): China's Peacekeeping Operations in Africa, World Affairs. [\[Link\]](#).

18 UN Peacekeeping (2022): Troop and Police Contributors. [\[Link\]](#); Georg Lammich (2019): China and Regional Security in Africa. In: Christof Hartmann, Nele Noesselt (Ed.) (2019): China's New Role in African Politics: From Non-Intervention Towards Stabilization? Routledge Global Cooperation Series. London: Taylor&Francis Ltd.

19 Cedric de Coning, Kari M. Osland (2020): China and UN peacekeeping, Norwegian Institute of International Affairs, S.6-8. [\[Link\]](#); UN (2023): Guang Cong. [\[Link\]](#).

20 UN Peacekeeping (2022): How We are Funded. [\[Link\]](#); Marc Lanteigne (2018): The Role of UN Peacekeeping in China's Expanding Strategic Interests, Special Report 430, United States Institute of Peace. [\[Link\]](#); Pascal Abb (2018): China's Emergence as a Peacebuilding Actor: From 'Peaceful Development' to 'Developmental Peace', The Asian Dialogue. [\[Link\]](#).

21 Nele Noesselt (2019): China's African Dream: Assessing China's New Strategy. In: Christof Hartmann, Nele Noesselt (Ed.) (2019): China's New Role in African Politics: From Non-Intervention towards Stabilization? Routledge Global Cooperation Series. London: Taylor&Francis Ltd.

22 Ministry of National Defense of the People's Republic of China (2019): China's National Defense in the New Era, White Paper. [\[Link\]](#).

23 Christoph Zürcher (2019): 30 Years of Chinese Peacekeeping, CIPS report. [\[Link\]](#).

24 Ebd.

25 Mark Lanteigne, Mirwa Hirono (2012): Introduction: China and UN Peacekeeping. In: Marc Lanteigne, Mirwa Hirono (Ed.) (2012): China's Evolving Approach to Peacekeeping, London: Routledge, Taylor&Francis Group.

26 Zürcher (2019).

Die Rückkehr der Vereinigten Staaten

Die USA sind fest entschlossen, die bisherige internationale Ordnung und ihre Position darin zu verteidigen. Deshalb versuchen sie den wirtschaftlichen und politischen Aufstieg Chinas zu bremsen. Dazu dienen zum einen wirtschaftliche Maßnahmen wie zum Beispiel die im *Chips and Science Act* verankerten Restriktionen für die Halbleiter-Industrie.²⁷ Zum anderen stärkt Washington seine politischen und militärischen Bündnisse vor allem im Indo-Pazifik. Die Biden-Administration hat aber auch der Zusammenarbeit mit Europa neues Gewicht verliehen.

Trotz Kampf um die globale Vorherrschaft sehen die USA die Notwendigkeit, mit China zu kooperieren.

In der aktuellen Nationalen Sicherheitsstrategie der USA heißt es: Die Volksrepublik China ist der einzige Mitbewerber, der sowohl die Absicht hat, die internationale Ordnung umzugestalten, als auch zunehmend über die wirtschaftliche, diplomatische, militärische und technologische Macht verfügt, um dieses Ziel voranzutreiben.²⁸

Die Konzentration der USA auf diese Auseinandersetzung wird dazu führen, dass Europa in Zukunft stärker gefordert sein wird, die Sicherheit in seiner eigenen geografischen Nachbarschaft selbst zu garantieren. Dieses neue Rollenverständnis kommt bereits im Strategischen Kompass der EU zum Ausdruck.²⁹

Trotz der harten Auseinandersetzung um die globale Vorherrschaft sehen die USA in ihrer Sicherheitsstrategie die Notwendigkeit dort zu kooperieren, wo es um „Herausforderungen der Menschheit“ geht und zwar über ideologische Grenzen und nationale Interessen hinweg: „we will work with any country, including our competitors, willing to constructively address shared challenges within the rules-based international order and while working to strengthen international institutions“.³⁰

Hier ergibt sich ähnlich wie in der Globalen Sicherheitsinitiative Pekings ein möglicher Anknüpfungspunkt für ein gemeinsames internationales Vorgehen in Konflikten. Ob die USA und China, trotz wachsender Konfrontation, auch gemeinsame Antworten auf Konflikte in Afrika oder im Nahen und Mittleren Osten entwickeln können, bleibt abzuwarten. Das Treffen von US-Präsident Joe Biden und Xi Jinping vor dem G20-Gipfel in Indonesien im November 2022 hat zumindest gezeigt, dass gegenwärtig weder die eine noch die andere Seite ein Interesse an einer Eskalation hat.

Rolle der Regionalmächte

Auch wenn die Auseinandersetzung zwischen China (und Russland) auf der einen und dem Westen auf der anderen Seite die internationalen Beziehungen in den kommenden Jahren weiter prägen wird, lassen sich verschiedene Regionalmächte doch nicht einfach in dieses Schema einordnen. Sie verfolgen zunehmend selbstbewusst ihre eigenen Interessen und bauen ebenfalls ihre geopolitischen Einflussbereiche aus.

Regionalmächte versuchen, ihren Einfluss im geopolitischen Wettbewerb auszubauen.

Dabei nutzen sie nicht nur bestehende Konflikte, wie aktuell die Türkei oder Indien in Bezug auf den Krieg in der Ukraine, sondern auch gezielt die Möglichkeiten, die sich aus dem Rückzug der Ordnungsmacht USA in den letzten Jahren ergeben haben, wie neben der Türkei, die Golfstaaten oder Iran im Nahen und Mittleren Osten. Ein gezieltes Eingreifen durch Regionalmächte ist auch in verschiedenen Konflikten in Afrika zu sehen. Damit können aus zunächst lokalen Konflikten schnell Stellvertreterkriege werden und Konfliktlösungen deutlich erschwert werden.

In Zukunft ist damit zu rechnen, dass wirtschaftlich bedeutende Staaten wie zum Beispiel Indien oder Brasilien versuchen werden, ihren Einfluss und ihre Rolle im geopolitischen Wettbewerb deutlich auszubauen.

²⁷ The White House (2022): FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China. [\[Link\]](#); Rob Garver, 2022: US Moves to Keep Advanced Semiconductor Technology Out of China, VOA. [\[Link\]](#).

²⁸ The White House (2022): National Security Strategy. [\[Link\]](#).

²⁹ Rat der Europäischen Union (2022): Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung. [\[Link\]](#).

³⁰ The White House (2022): FACT SHEET: The Biden-Harris Administration's National Security Strategy. [\[Link\]](#).

Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft und Friedenseinsätze

Die wachsende geopolitische Rivalität zwischen den USA und China und das aggressive Verhalten des ständigen Sicherheitsratsmitglieds Russland werden die Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen und insbesondere im Sicherheitsrat vermutlich weiter erschweren. Auch in der Vergangenheit war der Sicherheitsrat weitgehend handlungsunfähig, wenn die Interessen eines seiner fünf ständigen Mitglieder mit ihrem Vetorecht berührt waren. In dem Maße, wie diese weltweit Konflikte instrumentalisieren, sinkt auch die Chance, dass die UN in diesen Konflikten ein gemeinsames Handeln beschließen kann.

Bislang wurden zwar keine Mandatsverlängerungen von UN-Friedenseinsätzen blockiert, aber ob das so bleibt und ob unter diesen Bedingungen neue Mandate für Friedenseinsätze zustande kommen, ist äußerst unsicher.

Deutlich ist aber auch, dass sowohl Chinas Bestreben, im Rahmen der UN aktiver am Peacekeeping teilzunehmen, als auch Russlands Politik, eher im regionalen Kontext „Peacekeeper“ einzusetzen, immer stärker von den Interessen der politischen und wirtschaftlichen Dominanz geleitet ist.

Eine stärkere Rolle könnte, anknüpfend an Kapitel VIII der Charta der UN, in Zukunft regionalen Organisationen wie der AU zukommen. Angesichts der beschriebenen Konstellation der Großmächte bieten aber auch die Regionalorganisationen nur begrenzt einen Ausweg, sind sie doch ebenfalls Ziel der geopolitischen Einflussnahme. Sie können sogar direkte Instrumente sein, um eine regionale Hegemonie abzusichern, wie z. B. die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) im postsowjetischen Raum.

Die EU sollte angesichts der beschriebenen Situation ihr Profil als globaler Akteur stärken. Obwohl das einseitige Handeln des Westens in einer Welt sich verschärfender Systemkonflikte auch Nachteile hat, da solche Einsätze leichter als Ausdruck westlicher Herrschaft abqualifiziert und angegriffen werden können, muss die EU in der Lage sein, eigenständig auf Konflikte zu reagieren. Dazu muss sie ihr künftiges Ambitionsniveau in der Krisenintervention klären und die zivilen und militärischen Fähigkeiten, die dafür notwendig sind, anpassen und ausbauen.

Die EU muss in der Lage sein, eigenständig auf Konflikte zu reagieren .

Die NATO hat in ihrem Strategischen Konzept vom Juni 2022 klar gemacht, dass die Bündnisverteidigung wieder ins Zentrum rückt, Terrorismusbekämpfung und Stabilisierung der südlichen Nachbarregionen aber weiterhin von zentraler Bedeutung sind. Dabei wird es nach den ernüchternden Erfahrungen aus bisherigen Einsätzen, insbesondere dem in Afghanistan, vor allem um Kooperation und Partnerschaft und weniger um direkte Interventionen gehen.³¹

Schlussendlich wird jener Teil der internationalen Gemeinschaft, der ein genuines Interesse an einer friedlichen, regelbasierten Ordnung hat, in jedem Einzelfall prüfen müssen, welche Optionen mit welchen Partnerländern auf dem Tisch liegen. Gemeinsam Positionen zu schmieden und Verbündete zu gewinnen bleibt die vorrangige Aufgabe einer Politik, die dem Multilateralismus verpflichtet ist.

³¹ Kapitel 7; Claudia Major (2019): Die Rolle der NATO für Europas Verteidigung, *SWP Berlin*, S. 9. [\[Link\]](#).

2. Konflikttrends und Friedenseinsätze

Im Schatten der Zeitenwende konstatiert das Friedensgutachten 2022 weltweit eine weiterhin hohe Anzahl von Konflikten.³² Das Jahr 2016 war mit 54 Konflikten – ganz gleich, ob zwischen Staat und einer bewaffneten Gruppe, zwischen bewaffneten Gruppen oder gegen die Zivilbevölkerung gerichtete Gewalt – seit 1991 das konfliktintensivste. Seitdem ist die Zahl der Konflikte konstant hoch.³³

Dabei stellen innerstaatliche Konflikte die zentrale Bedrohung des internationalen Friedens dar, doch haben spätestens seit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine auch zwischenstaatliche Konflikte an Bedeutung gewonnen. Die stark gestiegenen geopolitischen Spannungen sind mehr und mehr zu Konflikttreibern geworden.

Nach Daten des Berichts „States of Fragility 2022“ der OECD hat auch die Zahl der extrem fragilen Kontexte ein 10-Jahres-Hoch erreicht.³⁴ Dabei sind politische Indikatoren, wie staatliche Legitimität und Rechtsstaatlichkeit, neben wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren zentral für die Einschätzung der Fragilität eines Staates.³⁵

Die Fragilität eines Staates erhöht auch das Konfliktpotenzial, weil es die Wahrscheinlichkeit verringert, dass eine Regierung den Anforderungen von Krisen gerecht werden kann.³⁶ Zahlreiche Studien belegen die mit Fragilität verbundenen Risikofaktoren, die den Ausbruch von Gewaltkonflikten begünstigen, darunter ein niedriges Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt, hohe Arbeitslosigkeit sowie repressive, korrupte Regierungen und fehlende Rechtsstaatlichkeit.³⁷

Wesentliche Konfliktursachen sind im Grunde unverändert: Kämpfe um politische Macht und um Ressourcen. Verstrickungen zwischen politischen, wirtschaftlichen und kriminellen Akteuren bzw. bewaffneten Gruppen sind schon lange ein Merkmal von Konflikten – von Afghanistan und Kosovo bis zur Demokratischen Republik Kongo.³⁸ Anreizstrukturen, die es beteiligten Akteuren erlauben, von Instabilität, fehlender Staatsgewalt und einer Weiterführung des Konflikts zu profitieren, führen auch dazu, dass die durchschnittliche Dauer der Konflikte zunimmt.³⁹

Gesellschaftliche Spaltungen und Desinformation

Gerade dort, wo politische und wirtschaftliche Spannungen hoch, Ungleichheiten groß und extremistische Ideologien verbreitet sind, kommt es oft zu einem Bruch zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerung.

Die politische und gesellschaftliche Polarisierung und Entfremdung von politischen Systemen schreitet weltweit voran.⁴⁰ Eine wachsende Anzahl von Staaten zeigt inzwischen stark autoritäre Züge. Ihre Regierungen nutzen alle Möglichkeiten, ihre Macht zu stärken und andere Institutionen, wie etwa unabhängige Gerichte oder Wahlbehörden, zu untergraben. Dabei kommt es, unterstützt durch digitale Echokammern, zu einer zunehmenden Polarisierung und so zur Schwächung des sozialen und politischen Zusammenhalts in der Gesellschaft.⁴¹

Die geopolitischen Machtverschiebungen tragen weiter zur weltweiten Schwächung der Demokratie bei. Regierungen, die sich in eine autoritäre Richtung bewegen, erhalten Unterstützung von Gleichgesinnten wie Russland und China. So verlieren einerseits (oppositionelle) Demokratiebewegungen wie beispielsweise in Sudan ihren westlichen Rückhalt; andererseits werden Demokratiegegner durch Finanzhilfen und Desinformationskampagnen – wie aktuell in Moldau durch Russland – aufgebaut.⁴²

32 BICC et al. (2022): Friedensgutachten 2022 Friedensfähig in Konfliktzeiten, S. 47-56. [\[Link\]](#).

33 Júlia Palik, Anna Marie Obermeier, Siri Aas Rustad (2022): Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2021, Oslo, Peace Research Institute Oslo, S. 12. [\[Link\]](#).

34 Die OECD definiert Fragilität als „combination of exposure to risk and insufficient coping capacities of the state, system and/or communities to manage, absorb or mitigate those risks. It occurs in a spectrum of intensity across six dimensions: economic, environmental, political, security, societal and human.“ OECD (2022): States of Fragility 2022. [\[Link\]](#).

35 OECD (2022); Fragile States Index (2022). Der Fragile States Index nutzt folgende Indikatoren: (1) Coherence indicators (security apparatus, factionalised elites, group grievance); (2) Economic indicators (economic decline, uneven development, human flight & brain drain); (3) Political indicators (state legitimacy, public services, human rights & rule of law); (4) Social and cross-cutting indicators (demographic pressures, refugees & IDPs, external intervention). [\[Link\]](#).

36 IDEA (2022): The Global State of Democracy, S. 8f., 17. [\[Link\]](#); Rana Dasgupta (2018): The demise of the nation state, *The Guardian*. [\[Link\]](#).

37 Barbara F. Walter (2017): The New New Civil Wars, *Annual Review of Political Science*, S. 476. [\[Link\]](#).

38 Mats Berdal, David Malone (eds.) (2000): Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil War, *International Peace Academy*; Adam Day (2020): The future of UN peace operations in a changing conflict environment, paper written for the UN DPO Future of Peace Operations initiative, [\[Link\]](#).

39 Mary Kaldor (2019): Peacemaking in an Era of New Wars. [\[Link\]](#).

40 UNDP (2022): Human Development Report 2021/2022 Overview Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World, S. 8, 13. [\[Link\]](#); IDEA (2022); Kaldor (2019).

41 Freedom House (2022): Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule. [\[Link\]](#); IDEA (2022), S. 7.

42 Fragile States Index (2022), S. 33; Freedom House (2022), S. 2; IDEA (2022), S. 6; Der Spiegel (2022): Putins Plan für Moldau und die Möglichkeiten der EU, *Acht Milliarden* (Podcast). [\[Link\]](#).

Dabei werden die Risse in einer Gesellschaft verstärkt durch einen Informationsraum, in dem konkurrierende Narrative um die Deutungshoheit ringen und der zu einer Arena für die Austragung von Konflikten geworden ist. Durch neue Technologien – allen voran soziale Medien – verbreiten sich Informationen in hoher Geschwindigkeit und mit enormer Reichweite. Sie erlauben es insbesondere extremistischen Gruppen, nicht nur Ideologien schnell und grenzübergreifend zu verbreiten, sondern auch finanzielle Mittel und Anhänger zu mobilisieren, sich weltweit zu vernetzen und externe Unterstützer für ihre Sache zu gewinnen.⁴³

Gezielte Desinformation wirkt sich weiter destabilisierend auf die Konfliktodynamik aus, indem sie sich die bestehenden ethnischen, sozialen oder politischen Kluften zunutze macht.⁴⁴ Sie kann aber auch eine direkte Bedrohung für Friedenseinsätze darstellen.⁴⁵ Sie unterminiert ihre Glaubwürdigkeit, stellt ihre Handlungsfähigkeit in Frage, behindert die Mandatsumsetzung und destabilisiert die Sicherheitslage in Einsatzländern. Feindliche kommunikative Maßnahmen wie Desinformation sind in fragilen Kontexten besonders einflussreich und werden laut UN-Generalsekretär António Guterres zunehmend als „weapon of war“ genutzt.⁴⁶

Desinformation unterminiert die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit von Friedenseinsätzen.

Strategien internationaler Organisationen zum Umgang mit Desinformation

Bislang steht Friedenseinsätzen keine dezidierte Strategie im Umgang mit Desinformation zur Verfügung, wenngleich richtungsweisende Ansätze in den internationalen Organisationen vorhanden sind. Die EU und NATO haben die politische und sicherheitspolitische Herausforderung von Desinformation in zahlreichen Dokumenten anerkannt und ihre Bemühungen zur Bekämpfung von *Foreign Information Manipulation and Interference* (FIMI) in der Terminologie der EU beziehungsweise *Hostile Information Activities* bei der NATO spätestens seit der russischen Annexion der Krim 2014 verstärkt.⁴⁷ Für 2023 hat die EU eine *FIMI Toolbox* unter anderem für GSVP-Einsätze angekündigt.⁴⁸ Auch eine in Überarbeitung befindliche *NATO Toolbox for Countering Hostile Information Activities* soll in ihrer neuen Version stärker als bisher NATO-Einsätze adressieren. Bei der OSZE laufen ebenfalls Bemühungen, die Kapazitäten auszubauen.

Für die UN als bei weitem größten Akteur mit 12 Blauhelmeinsätzen und 13 Politischen Sondermissionen schlägt die neue *Strategy for the Digital Transformation of UN Peacekeeping* den Aufbau einer multidisziplinären, integrierten Kapazität am Hauptsitz der Organisation vor.⁴⁹ Diese soll eng mit den Missionen zusammenarbeiten und sie unter anderem mit neuen Technologien unterstützen. Anfang 2022 startete das *Department of Peace Operations* (DPO) ein zweijähriges Projekt, um Desinformation zu begegnen.⁵⁰ Desinformation war im Juli 2022 auch ein zentrales Thema der ersten Diskussion im UN-Sicherheitsrat zu strategischer Kommunikation in Friedenseinsätzen.⁵¹

Im Wesentlichen gibt es für Friedenseinsätze vier Handlungsbereiche, um Desinformation zu begegnen. Es geht um

- *Situational Awareness*: die Bedrohung im Informationsraum frühzeitig zu erkennen,
- *Response*: effiziente Strukturen strategischer Kommunikation zu etablieren,
- *Resilience*: die Resilienz von Einsätzen und Einsatzländern gegen Desinformation zu stärken sowie
- *Cooperation*: geeignete Kooperationen mit nationalen und internationalen Partnern aufzubauen.

43 Walter (2017), S. 469-486; Kaldor (2019).

44 Internationale Organisationen teilen keine einheitliche Definition von Desinformation. Häufig wird sie – im Unterschied zu *Misinformation* und *Malinformation* – als Information definiert, die falsch ist und erstellt wurde, um einer Person, sozialen Gruppe, Organisation oder einem Staat Schaden zuzufügen; Claire Wardle, Hossein Derakhshan (2017): *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, Council of Europe. [\[Link\]](#); UNESCO (2018): *Journalism, 'Fake News' and Disinformation: A Handbook for Journalism Education and Training*. [\[Link\]](#).

45 Monika Benkler, Annika S. Hansen, Lilian Reichert (2022): *Der Schutz der Wahrheit: Friedenseinsätze und Desinformation*, *ZfF Studie*. [\[Link\]](#); Monika Benkler (2022): *Für die Sicherheit in Friedenseinsätzen: Desinformation mit strategischer Kommunikation bekämpfen*, *49security*. [\[Link\]](#); Albert Trithart, (2022): *Disinformation against UN Peacekeeping Operations*, *IPI*. [\[Link\]](#); UNDP (2022), S. 7, 12.

46 UN (2022): SG/SM/21372, *Press release*. [\[Link\]](#).

47 Council of the European Union (2022): 7371/22. [\[Link\]](#); NATO (2020): *NATO's approach to countering disinformation: a focus on COVID-19*. [\[Link\]](#); Karl Moritz Heil (2021): *Resilienz und Abschreckung bei EU und NATO. Kollektive Strategien zur Abwehr digitaler Desinformation*, München.

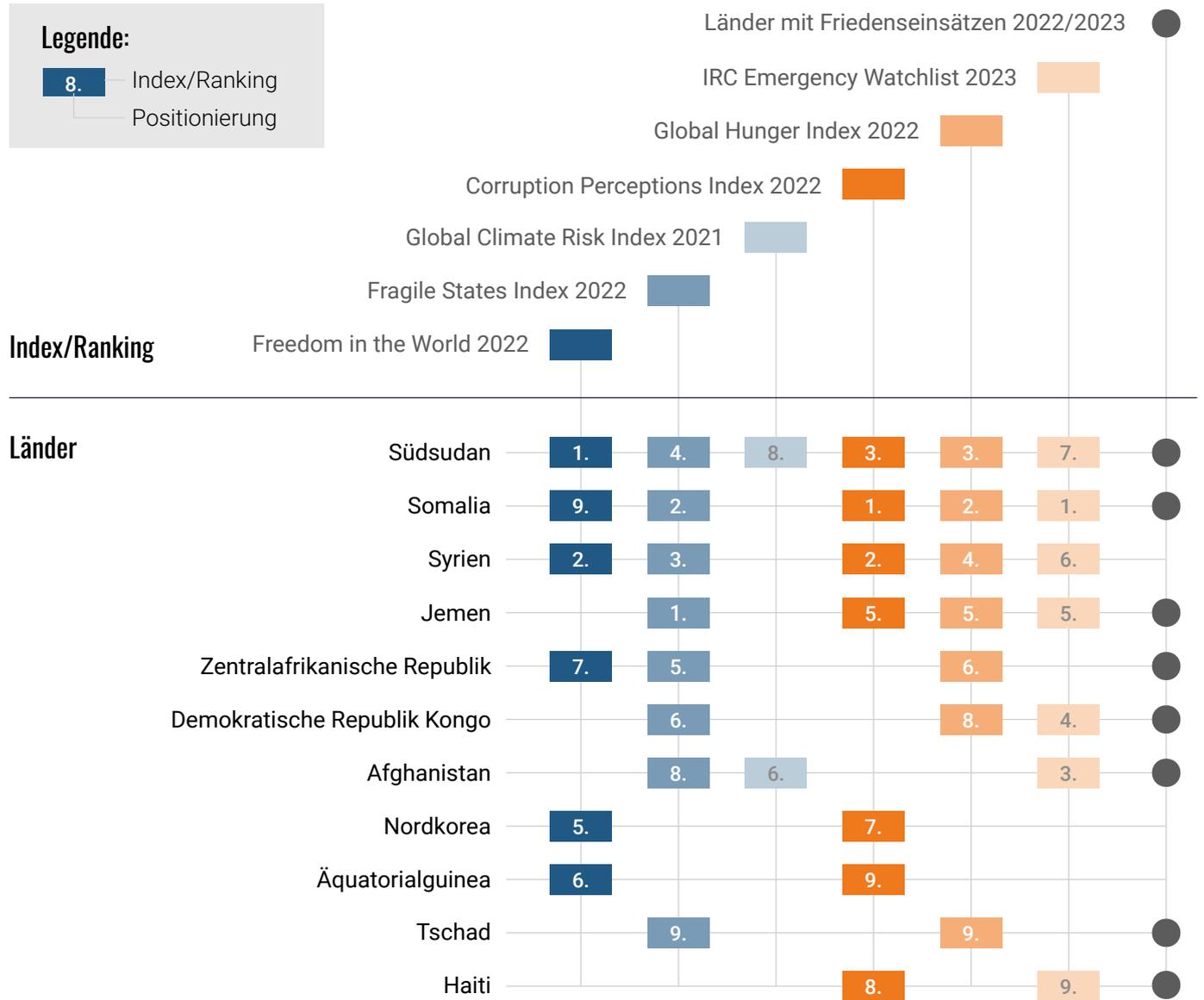
48 Council of Europe (2022): 7371/22. [\[Link\]](#).

49 UN Peacekeeping (2021): *Strategy for the Digital Transformation of UN Peacekeeping*. [\[Link\]](#).

50 Trithart (2022), S. 7.

51 UN (2022): SC/14966. [\[Link\]](#).

Risikofaktoren in Konfliktgebieten mit internationalen Friedenseinsätzen



Quelle: ZIF 2023

Auswirkungen des Klimawandels

Ein weiterer Risikofaktor ist der fortschreitende Klimawandel. Davon ist insbesondere Afrika stark betroffen, was unter anderem zur Zunahme von Nahrungsmittelknappheiten und Wassermangel führt. Dies verschärft bestehende Konflikte und lässt neue Konflikte entstehen.

Die Debatte um die Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Frieden und Sicherheit hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Zwar ist eine direkte Kausalität bislang nicht belegbar, unbestritten ist jedoch, dass der Klimawandel insbesondere in fragilen Kontexten als Risiko-Multiplikator fungieren kann und bereits bestehende Konflikte politischer, ethnischer, religiöser und sozioökonomischer Natur verschärft.⁵² Gerade knapper werdende Ressourcen, Extremwetterereignisse oder schwankende Lebensmittelpreise gefährden Lebensgrundlagen und wirken sich auf die Stabilität politischer Systeme und Gesellschaften aus.⁵³

Klimawandel ist ein gravierender Risiko-Multiplikator.

Schon heute ist das meiste Personal für multilaterale Friedenseinsätze in Gebieten stationiert, die stark vom Klimawandel betroffen sind.⁵⁴ Somit erlangen Klimarisiken und die damit einhergehenden Folgen zentrale Bedeutung für das internationale Krisenmanagement.⁵⁵

Strategien internationaler Organisationen zu Klima und Sicherheit

Der **UN-Sicherheitsrat** hat in einigen Missionen (MINUSMA, MINUSCA, UNRCCA, UNFICYP, UNOCA, UNOWAS, MONUSCO, UNAMI) den degradierenden Effekt des Klimawandels auf Sicherheit und Stabilität anerkannt, was sich auch in den Mandaten widerspiegelt. Anfang 2022 trat die Hauptabteilung für Friedenseinsätze (*Department of Peace Operations, DPO*) dem *Climate Security Mechanism* bei, welcher das gesamte UN-System unterstützt, klimabedingte Sicherheitsrisiken systematischer anzugehen.

Die **EU** bezeichnet den Klimawandel schon seit einigen Jahren als existenzielle Frage der internationalen Sicherheit.⁵⁶ Neben dem *Green Deal* und der 2020 beschlossenen *Climate Change and Defense Roadmap* hat die EU angekündigt, Klimafaktoren in die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) mit einzubeziehen, und ein Netz von Umwelt- und Klimaberater:innen in ihren Einsätzen aufzubauen.⁵⁷

Bereits die Madrider Erklärung der **OSZE** von 2007 erkennt die Zusammenhänge zwischen Umwelt und Sicherheit an.⁵⁸ Sie verweist auf die Rolle der OSZE bei der Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels. Die OSZE führt hierzu Projekte in der OSZE-Region durch und unterhält Zentren in 14 teilnehmenden Staaten, die sich bemühen, Bürger:innen, Regierungen und den Privatsektor in den Dialog über Herausforderungen im Umweltbereich einzubeziehen.⁵⁹

Die **NATO** sieht sich als Vorreiter-Organisation in Bezug auf Klimasicherheit. 2021 haben ihre Außenminister:innen die NATO-Agenda für Klimawandel und Sicherheit gebilligt. Das Thema Klimawandel und Sicherheit ist auch fester Bestandteil der NATO-2030-Beschlüsse, die von den Staats- und Regierungschefs auf dem Brüsseler Gipfel 2021 gefasst wurden.⁶⁰ Dazu beabsichtigt die NATO, 2023 ein Kompetenzzentrum für Klimasicherheit einzuweihen.⁶¹

Auch die **Afrikanische Union (AU)** hat die Risiken des Klimawandels erkannt und 2021 ein *Kommuniqué* zum Thema Klimawandel, Frieden und Sicherheit veröffentlicht. Unter anderem fordert die AU eine klimasensitive Planung für ihre Friedenseinsätze sowie bei Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen nach Konflikten. Außerdem sollen Frühwarnsysteme aufgebaut und die Kapazitäten der Mitgliedstaaten gestärkt werden.⁶²

52 Susanne Dröge (2020): Addressing the Risks of Climate Change. What Role for the Security Council. *SWP Berlin*. [\[Link\]](#); Tanja Bernstein, Maximilian Schoppa (2019): Der Klimawandel als Risiko-Multiplikator: Ein Thema für den UN-Sicherheitsrat? *ZIF Kompakt*. [\[Link\]](#).

53 Katharine J. Mach et al. (2019): Climate As a Risk Factor for Armed Conflict. [\[Link\]](#).

54 Florian Krampe (2019): Climate Change, Peacebuilding and Sustaining Peace. *SIPRI Policy Brief*. [\[Link\]](#).

55 Tobias Pietz (2022): Klimasicherheit und Friedenseinsätze. Neue Initiativen und Chancen. *ZIF Briefing*. [\[Link\]](#).

56 Richard Youngs (2021): The EU's Indirect and Defensive Approach to Climate Security. In: Richard Youngs, Olivia Lazard (2021): The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy. Brussels: *Carnegie Europe*.

57 Pietz (2022)

58 OSCE (2007) [\[Link\]](#)

59 OSCE (2022): Climate Change. [\[Link\]](#).

60 NATO (2021): NATO Climate Change and Security Action Plan. [\[Link\]](#).

61 Pietz (2022)

62 Ebd.

Internationalisierung des Konfliktgeschehens

Auch die Tatsache, dass die heutigen langwierigen Konflikte stärker internationalisiert sind als je zuvor, stellt die Suche nach Friedenslösungen vor strukturelle Herausforderungen. Die Internationalisierung von gewaltbereitem Extremismus und Terrorismus mit transnationalen Zielen wächst schon seit 20 Jahren stetig, hat aber seit 2014 mit der Ausbreitung des Islamischen Staates Fahrt aufgenommen.⁶³ Laut *Peace Research Institute Oslo* sind seit 2015 dem Islamischen Staat angegliederte Gruppen an etwa einem Drittel aller Konflikte beteiligt. Diese nutzen u.a. die Fragilität von Gesellschaften aus, um Anhänger:innen und Unterstützung zu gewinnen, in dem sie die Lücke fehlender staatlicher Strukturen und Dienstleistungen füllen.⁶⁴

Bewaffnete Gruppen finanzieren sich teils über transnationalen illegalen Handel und Schmuggel, suchen aber teils auch Schutz in Nachbarländern oder bauen politische Unterstützung über Diaspora-Netzwerke auf.

Internationalisierung heißt auch, dass Akteure, die sich aktiv gegen eine politische Lösung des Konflikts wenden (sogenannte *Spoiler*), nicht nur in den Institutionen oder nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen des Konfliktlandes zu finden sind, sondern auch in Nachbarstaaten und in weiter entfernten Ländern.

Friedenseinsätze treffen auf zusätzliche Hindernisse, wenn externe *Spoiler* Konflikte für sich nutzen.

Das Eingreifen geopolitischer Akteure zugunsten bestimmter Konfliktparteien verändert das Kalkül der jeweiligen Akteure, und die Bereitschaft zu Verhandlungen und zur Konfliktbeilegung nimmt ab. Eine besorgniserregende Entwicklung ist die vermehrte Entsendung von Truppen durch Drittstaaten in Konfliktgebiete, wie etwa in Libyen, der DR Kongo oder Mali. Aber auch vermeintlich harmlosere Beispiele, wie das Schwenken russischer Fahnen – beflügelt von konzertierten anti-französischen und pro-russischen Desinformationskampagnen – auf Demonstrationen in Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad, zeigen den Einfluss von Drittstaaten.⁶⁵ Friedenseinsätze treffen auf beträchtliche zusätzliche Hindernisse, wenn externe *Spoiler* Konflikte nutzen und schüren, um eine eigene geopolitische Agenda durchzusetzen.

Ausblick: Bedarf und Angebot an Friedenseinsätzen

Die Annahme, dass ein hohes Konfliktaufkommen einen großen Bedarf an Krisenmanagement mit sich bringt, liegt nahe. Ob sich dieser Bedarf aber in ein wirksames Angebot von Friedenseinsätzen übersetzt, ist derzeit fraglich. Dazu wären vier Dinge nötig: politischer Wille in den mandatierenden multilateralen Organisationen; Akzeptanz der Einsätze in den Gastländern; angemessene Ansätze der Konfliktbearbeitung und eine ausreichende Ausstattung mit Ressourcen.

Was den politischen Willen in der Zeitenwende anbelangt, so zeigt ein Blick zurück in den Kalten Krieg, dass es damals trotz harter geopolitischer Konfrontationen möglich war, über die Systemgrenzen hinweg in einer Reihe von Konflikten gemeinsam verantwortlich zu handeln. Das war zumindest dort der Fall, wo die politischen Interessen der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat nicht direkt berührt waren. Die aktuelle zunehmende Schärfe geopolitischer Auseinandersetzungen lässt vermuten, dass der Spielraum dafür abnimmt.

⁶³ Palik et al. (2022): Conflict Trends in Africa, 1981-2021, *PRIO Paper*, S. 18f. [\[Link\]](#).

⁶⁴ Ebd., S. 12-14; Friedensgutachten 2022; Walter (2017), S. 474-475; *Fragile States Index* (2022).

⁶⁵ BBC News (2023): Russia in Africa: How disinformation operations target the continent. [\[Link\]](#).

3. Internationale Friedenseinsätze: Akteure und Mandate

Internationale Friedenseinsätze stehen angesichts der Zeitenwende vor einer dreifachen Herausforderung: Wie und durch wen bekommen sie angemessene Mandate? Wie gewinnen sie vor Ort Legitimität und Durchsetzungskraft? Und welche ihrer vielfältigen Ansätze sind wirksam?

Seit Jahren gibt es wiederkehrende Debatten um die Effektivität und Legitimität von internationalen Friedenseinsätzen. Zudem haben die Einsätze vor Ort an Legitimität eingebüßt. So konnte der Einsatz mehrerer großer multidimensionaler Missionen über Jahre hinweg, z. B. in der Demokratischen Republik Kongo, für die Bevölkerung keine spürbaren Verbesserung ihrer Sicherheit bewirken. Um ihre weitere Entwicklung einschätzen zu können, ist es wichtig, die Evolution internationaler Friedenseinsätze zu verstehen.

Zwischen 1989 und 1994 autorisierte der UN-Sicherheitsrat 20 neue Friedenseinsätze – mehr Missionen als in den vorangehenden 40 Jahren.

Seit ihrer Erfindung durch die Vereinten Nationen (UN) in den Jahren unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg stellen sie bis heute ein zentrales Instrument im Umgang mit internationalen Krisen und Konflikten dar. Ihre Anpassungsfähigkeit lässt sich an drei Entwicklungen zeigen:

- **Mehr entsendende Organisationen:** Zusätzlich zu der UN führen seit den 1990er Jahren auch die Europäische Union (EU), Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO), Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), Afrikanische Union (AU), verschiedene Subregionalorganisationen sowie Koalitionen Friedenseinsätze durch.
- **Mehr Akteure in den Missionen:** Waren die ersten Missionen noch fast rein militärisch, verfügen die meisten neueren Einsätze über zusätzliche polizeiliche und zivile Komponenten oder haben ausschließlich politische Mandate.
- **Mehr mandatierte Aufgaben:** mit dem Kreis der beteiligten Akteure wuchs auch das Aufgabenspektrum, neuere Friedenseinsätze sind meist nicht mehr nur damit beauftragt, die Einhaltung eines Waffenstillstandes zu beobachten oder Konfliktparteien auseinanderzuhalten. Ihre Mandatsaufgaben reichen vom aktiven Schutz der lokalen Bevölkerung bis hin zu einer Vielzahl von Maßnahmen für eine nachhaltige Friedensförderung.

Der nachfolgende Blick auf die jüngere Geschichte internationaler Friedenseinsätze gibt Aufschluss über die Hintergründe dieser Entwicklungstendenzen und ermöglicht zugleich einen groben Überblick über ihren Status quo.

Die „neue Weltordnung“ der 1990er Jahre

Nach der Beilegung des Ost-West-Konfliktes und einem sprunghaften Anstieg innerstaatlicher Konfliktherde erlangte die internationale Staatengemeinschaft eine ungeahnte kollektive Handlungsfähigkeit. Man sprach von einer „neuen Weltordnung“, in der von nun an Konflikten mit gemeinsamen Ansätzen begegnet werden sollte. Innerhalb von fünf Jahren, zwischen 1989 und 1994, autorisierte der UN-Sicherheitsrat 20 neue Friedenseinsätze – das waren mehr Missionen als in den vorangehenden 40 Jahren in der Geschichte der Organisation. Zum Vergleich: Zwischen 1979 und 1989 wurde kein einziger Friedenseinsatz autorisiert.⁶⁶

⁶⁶ UN (2020): List of Peacekeeping Operations 1948–2020. [\[Link\]](#).

Doch diese Phase multilateralen Engagements nahm ein Ende, nachdem in Ruanda 1994 trotz Anwesenheit einer UN-Mission ein Genozid begangen wurde, dem rund 800.000 Menschen zum Opfer fielen, und ein weiteres Mal 1995 in der UN-Schutzzone in Srebrenica, bei dem rund 8.000 Bosniaken ermordet wurden. Internationale Friedenseinsätze waren, so hielten es die offiziellen Evaluationsberichte fest, nicht hinreichend auf die Konfliktsituationen vorbereitet, in die sie eingesetzt wurden.⁶⁷ Weder waren die konzeptionellen Voraussetzungen der Friedenseinsätze auf die „neuartigen“ Konflikte abgestimmt, noch standen ihnen die notwendigen Ressourcen zur Verfügung.

Internationale Schutzverantwortung und Schutz der Zivilbevölkerung

Erst mit der Jahrtausendwende gelang es den UN, neue Lösungsansätze für die modernen Herausforderungen zu finden. Auf Grundlage einer globalen Neudefinition und Aushandlung von „staatlicher Souveränität“ und „internationaler Schutzverantwortung“ initiierten die UN einen normativen und strategischen Wandel, der sich in den Folgejahren kontinuierlich und global verstetigen sollte.⁶⁸ Der Schutz der Zivilbevölkerung (*Protection of Civilians*, POC) wurde zu einer übergeordneten Priorität. Laut UN operieren heute mehr als 95 Prozent der Peacekeeper im Rahmen eines POC-Mandates.⁶⁹ Die UN gelten bis heute als „standard bearer for POC and the driving force for revisions and reforms of POC doctrine“.⁷⁰ Gleichwohl haben sich auch andere internationale Organisationen, darunter die AU, EU und NATO, der Konzeption, Umsetzung und Priorisierung von POC angenommen – wengleich auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in variierendem Ausmaß.⁷¹

Mandate in fragilen Kontexten und aktiven Konflikten wurden umfangreicher und anspruchsvoller; die Erwartungen stiegen.

Durch die Normenverschiebung gelang es der internationalen Staatengemeinschaft einerseits, Friedenseinsätzen neue Anerkennung als Instrument zur Konfliktprävention und -lösung zu verschaffen. Andererseits eröffneten sich damit neue Herausforderungen. Eingesetzt in fragilen Kontexten und aktiven Konflikten wurden die Mandate zwangsläufig umfangreicher und anspruchsvoller. Komplementär dazu wuchsen die Erwartungen, die an internationale Friedenseinsätze gestellt wurden.⁷²

67 Hintergründe und Ausmaß des internationalen Scheiterns sind den offiziellen Evaluationsberichten der UN zu entnehmen: UN Security Council (1999): Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, S/1999/1257. [\[Link\]](#); UN General Assembly (1999): The Fall of Srebrenica, A/54/549. [\[Link\]](#).

68 Diese Verstetigung ist an zahlreichen Dokumenten und Leitlinien der UN nachzuvollziehen, vom sog. *Brahimi-Report* aus dem Jahr 2000 über das Ergebnis des Weltgipfels 2005, mit der Annahme der sog. *Responsibility to Protect*, bis hin zur Veröffentlichung der sog. *Capstone Doctrine* im Jahr 2008 – um nur einige Beispiele zu nennen.

69 UN (2022): Protecting Civilians. [\[Link\]](#).

70 Joachim A. Koops, Christian Patz (2022): UN, EU, and NATO Approaches to the Protection of Civilians: Policies, Implementation, and Comparative Advantages, *International Peace Institute*, New York, S. 5. [\[Link\]](#).

71 Koops, Patz (2022), S. 3.

72 Charles T. Hunt, Shannon Zimmerman (2019): Twenty Years of the Protection of Civilians in UN Peace Operations. Progress, Problems and Prospects, *IPJ*, S.50 –81. [\[Link\]](#).

73 SIPRI (2022): Map of Multilateral Peace Operations 2022. [\[Link\]](#).

74 Europäisches Parlament (2021): Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. [\[Link\]](#).

75 SIPRI (2022).

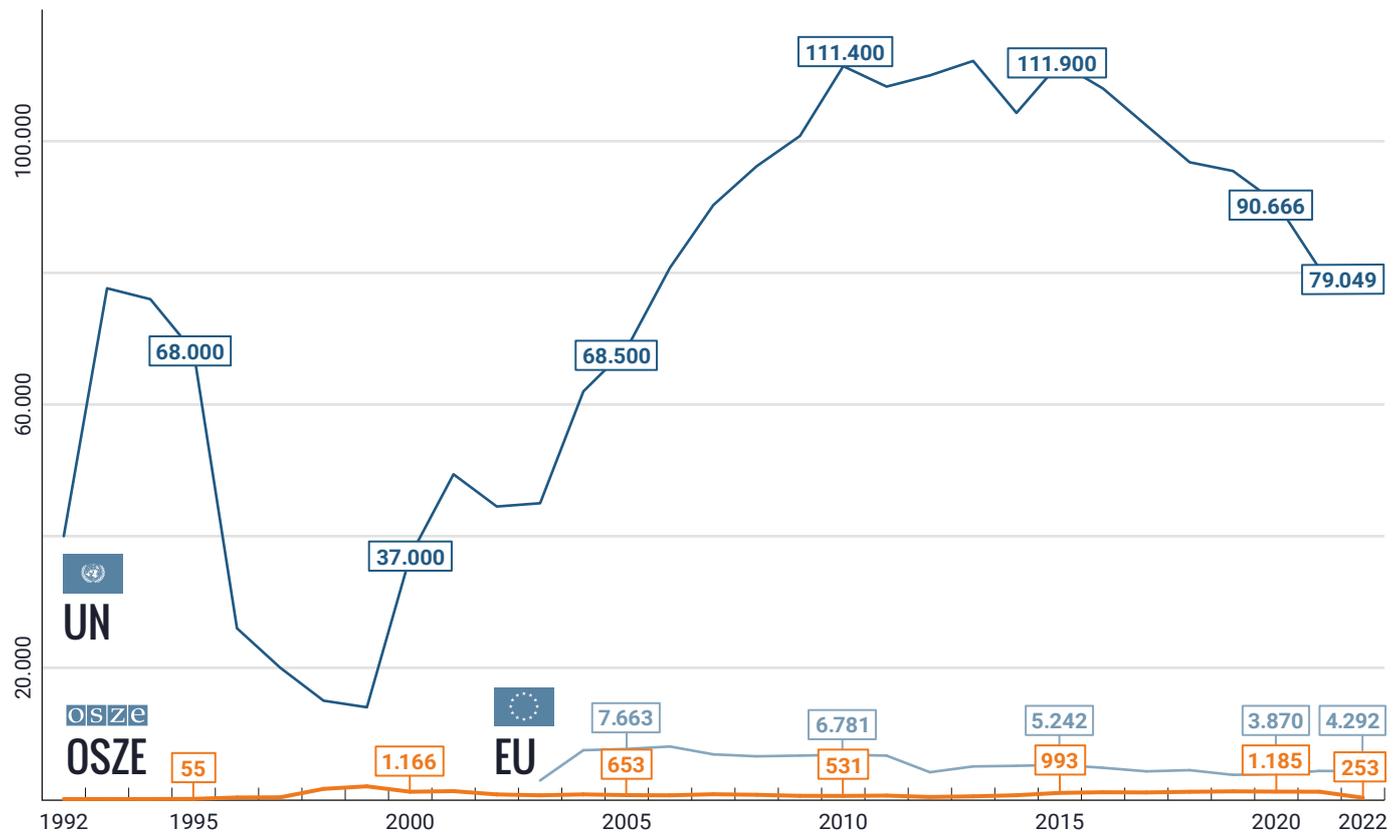
76 Thierry Tardy (2019): The European Union and UN Peace Operations: What Global–Regional Peace and Security Partnership? In: Cedric de Coning und Mateja Peter: United Nations Peace Operations in a Changing Global Order. Cham: Palgrave Macmillan, S. 236.

Akteure in Friedenseinsätzen

Im Jahr 2022 stellte die UN rund 63 Prozent des gesamten Personals in internationalen Friedenseinsätzen. Vier der fünf größten Friedenseinsätze werden derzeit von den UN geführt, wengleich auch die AU seit einigen Jahren mit ihrem Engagement in Somalia gemessen an den Personalzahlen (rund 19.900) den größten Einsatz stellt. Allein diese vier UN-Einsätze (UNMISS, MONUSCO, MINUSMA, MINUSCA) bündeln rund 50 Prozent des weltweit eingesetzten Personals in internationalen Friedenseinsätzen. Insgesamt unterhielten die UN Ende 2022 zwölf Friedenseinsätze (ohne die Politischen Sondermissionen), davon die Hälfte in Afrika.⁷³

Doch auch andere Akteure leisten einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung des internationalen Friedens. Seit 2003 hat die EU auf Grundlage der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) 40 zivile Missionen und militärische Einsätze auf drei verschiedenen Kontinenten geführt.⁷⁴ Allein im Februar 2023 unterhielt sie insgesamt 21 Missionen und Einsätze. Zugleich stellte die EU damit nur etwa 3 Prozent des internationalen Personals in Friedenseinsätzen.⁷⁵ Die zivilen Missionen der EU konzentrieren sich insbesondere auf die Etablierung von Rechtsstaatlichkeit, eine verantwortungsvolle Staatsführung sowie die Reform des Sicherheitssektors (*Security Sector Reform*, SSR). Auch ihre militärischen Operationen haben kein robustes Mandat, sondern fokussieren sich eher auf Ausbildung und technische Unterstützung der jeweiligen Partnerländer.⁷⁶

Personalzahlen in Friedenseinsätzen der UN, EU und OSZE, 1992–2022



Quelle: ZIF 2022

Anders als die Friedenseinsätze der UN sind die derzeitigen militärischen Einsätze der EU also nicht unmittelbar zur flächendeckenden Stabilisierung oder zum Schutz der Zivilbevölkerung mandatiert. Zudem ist SSR für die EU – ebenso wie für die UN – kein ausschließlich technischer Prozess, sondern beinhaltet auch eine politische Dimension, die langfristig zum Schutz der Zivilbevölkerung beiträgt.⁷⁷

Die OSZE entsendet aktuell 13 Feldeinsätze, mehrheitlich Langzeitmissionen in Südosteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien. Sie unterstützen ihre Einsatzländer bei der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und von vertrauensbildenden, konfliktmindernden Aktivitäten.⁷⁸ Dabei sind die Ansätze der „Menschlichen Dimension“ – also Menschenrechte zu schützen, Demokratie zu fördern und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten – zunehmend unter Druck geraten.⁷⁹ Da alle Mandate im Konsens erteilt werden müssen, mussten mehrere Feldeinsätze deshalb abgewickelt oder wesentlich restriktiver neu ausgehandelt werden. Wesentlich seltener hat die OSZE – wie im Kosovo und in Georgien – Einsätze zur Beobachtung von Waffenstillständen entsandt. Weiterreichende Überlegungen für ein robustes, militärisches OSZE-Peacekeeping wurden zwar seit Jahren diskutiert, aber niemals konkretisiert. Alle bisherigen OSZE-Missionen waren unbewaffnete, zivile Einsätze.

77 Jaïr van der Lijn et al. (2020): EU Military Training Missions: A Synthesis Report, SIPRI, Stockholm, S. 9. [\[Link\]](#).

78 OSCE (2022): Where We Are. [\[Link\]](#).

79 KSZE (1990): Charta von Paris für ein Neues Europa. [\[Link\]](#).

Die AU hat seit ihrer Gründung im Jahr 2002 neun eigenständige Friedenseinsätze etabliert. Dies sind militärische Einsätze, die nicht direkt oder indirekt an den Friedenseinsatz einer anderen Organisation angehängt sind. Vier solcher Einsätze wurden zudem von der AU nachträglich autorisiert. Darüber hinaus leistet die Organisation Unterstützung zu regionalen Sicherheitskooperationen, die auf einer ad hoc-Basis errichtet werden, wie z. B. zur Multinational Joint Task Force (MNJTF).⁸⁰

Insgesamt haben die AU und die afrikanischen Staaten in der vergangenen Dekade ihre Kapazitäten mit Blick auf Friedenseinsätze massiv ausgeweitet, wie auch die Planung und der Aufbau der *African Standby Force* (ASF) unter der Führung der AU zeigt. Die ASF besteht aus „multidimensional capabilities, including military, police and civilian, on standby in their countries of origin and ready for rapid deployment“.⁸¹ Sie soll es den afrikanischen Staaten ermöglichen, schnell auf Krisen und Sicherheitsbedrohungen zu reagieren. Afrikanische Staaten sind nicht länger reine Empfänger von Friedensmaßnahmen, sondern sie gestalten die internationale Sicherheitsarchitektur aktiv mit.⁸² So wird auch die *Top Ten* der Truppen- und Polizeistellenden Länder für UN-Einsätze (*Troop/Police-contributing Countries*, T/PCCs) von Staaten aus den Regionen Subsahara-Afrika sowie aus Südasien dominiert.⁸³

Afrikanische Staaten sind nicht länger reine Empfänger von Friedensmaßnahmen, sondern sie gestalten die internationale Sicherheitsarchitektur aktiv mit.

Als einziger Staat aus dem Globalen Norden waren die USA lange Zeit auf den oberen Rängen der T/PCCs vertreten.⁸⁴ Der Beitrag der USA galt allerdings vornehmlich der NATO-geführten International Security Assistance Force/Resolute Support Mission in Afghanistan, die im Jahr 2021 beendet wurde. Seither besteht der Beitrag der Länder des Globalen Nordens hauptsächlich aus finanziellen Zuwendungen.⁸⁵ Gleichwohl hat die NATO in ihrem Strategischen Konzept von 2022 bekräftigt, mit internationalen Partnern zusammenzuarbeiten, um Sicherheitsbedrohungen überall dort zu bekämpfen, wo auch die Interessen der Allianz berührt werden – einschließlich im Mittleren Osten, Nordafrika und der Sahel-Region.⁸⁶ Vor dem Hintergrund der aktuellen Bedrohungsanalyse verschiebt sich die Priorität der NATO in naher Zukunft allerdings wieder auf Abschreckung und Verteidigung des Bündnisgebiets.

Anfang 2023 stellen eine Reihe von Organisationen und Koalitionen internationale Friedenseinsätze mit insgesamt 135.000 Personen, davon 119.800 Militär, 8.700 Polizei und 6.500 zivile Mitarbeitende weltweit.⁸⁷ Wie diese von den geopolitischen Änderungen beeinflusst werden und wie sich die Zeitenwende auf internationale Friedenseinsätze auswirkt, untersuchen die folgenden Kapitel.

80 ICG (2020): What Role for the Multinational Joint Task Force in Fighting Boko Haram? [\[Link\]](#).

81 AU (2019): The African Standby Force. [\[Link\]](#).

82 Cedric de Coning (2019): Africa and UN Peace Operations: Implications for the Future Role of Regional Organisations, in: Peter de Coning: United Nations Peace Operations in a Changing Global Order. Cham: Palgrave Macmillan, S. 214.

83 Timo Smit, Sofia Sacks Ferrari, Jair van der Lijn (2020): Trends in Multilateral Peace Operations, 2019, *SIPRI Fact Sheet*, S. 5. [\[Link\]](#).

84 Ebd.

85 UN (2022): Troop and Police Contributors. [\[Link\]](#).

86 NATO (2022): NATO 2022 Strategic Concept. [\[Link\]](#).

87 ZIF (2023) Dashboard Friedenseinsätze 2023 [\[Link\]](#).

4. UN-Friedenseinsätze: Zwischen Pragmatismus und Legitimitätskrise

Der russische Angriffskrieg ist auch für die politische Gemengelage im System der Vereinten Nationen (UN) ein einschneidendes Ereignis gewesen. Aber die Zeitenwende für Konfliktmanagement durch die UN ist wohl viel früher eingeläutet worden. Schon bald nach der Jahrtausendwende begann der Konsens rund um die Ziele und Aufgaben von Friedenseinsätzen zu schwinden.⁸⁸ In UN-Friedenseinsätzen manifestiert sich die dreifache Krise von angemessenen Mandaten, wieder errungener Legitimität und wirksamen Ansätzen in folgenden Kontexten: In der Entscheidungsfindung im UN-Sicherheitsrat, in der zunehmenden Erosion der Zustimmung von Gastregierungen und wichtigen Konfliktakteuren, und in der Wahrnehmung der Bevölkerung in Konfliktgebieten.

Breite Mandate, vielfältige Typen: UN-Friedenseinsätze im Wandel

Die UN und ihre Friedenseinsätze sind dank ihrer fast 75-jährigen Geschichte der etablierteste und größte Akteur der globalen Krisen- und Konfliktbewältigung. Die Stärke von UN-(Blauhelm-)Einsätzen liegt traditionell in ihrer globalen Zusammensetzung und politischen Glaubwürdigkeit – aufgrund ihres Sicherheitsratsmandats und dank der oft breiten Koalition von freiwilligen Truppenstellern, die einen Einsatz erst ermöglicht und damit einen starken Ausdruck von internationaler Solidarität zur Konfliktbewältigung darstellt.

Die Stärke von UN-(Blauhelm-)Einsätzen liegt traditionell in ihrer globalen Zusammensetzung und politischen Glaubwürdigkeit.

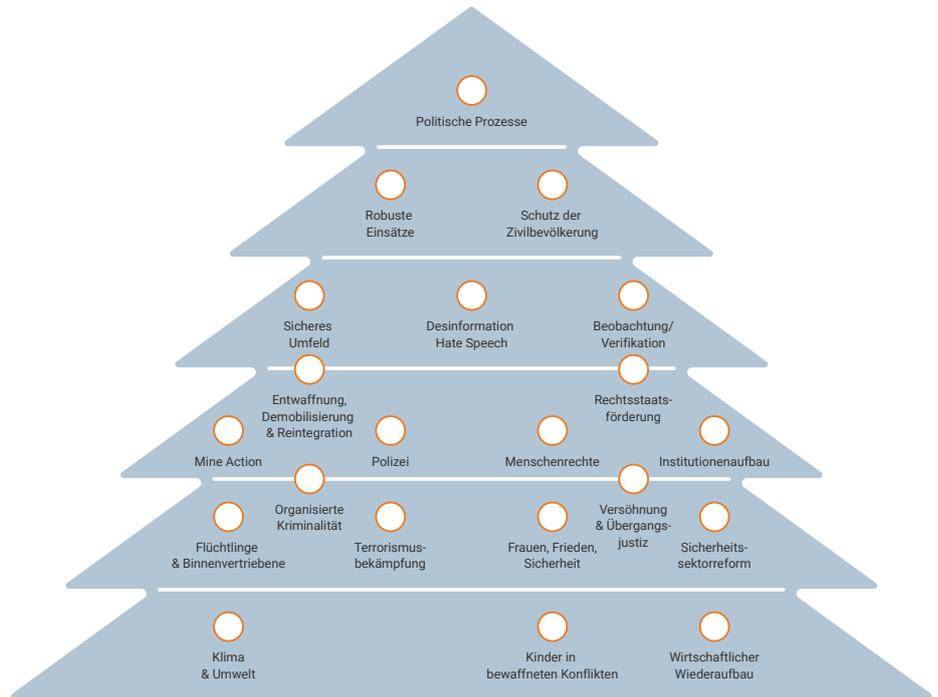
UN-Friedenseinsätze operieren auf der Basis von drei Grundprinzipien: (1) Zustimmung der wesentlichen Konfliktparteien zur Entscheidung des Friedenseinsatzes, (2) Unparteilichkeit des Einsatzes und (3) Nicht-Anwendung von Gewalt außer zur Selbstverteidigung und zur Verteidigung des Mandats. UN-Blauhelmeinsätze sind grundsätzlich auf Einladung einer Gastregierung vor Ort und damit derzeit ausdrücklich nicht zur Friedensdurchsetzung (*peace enforcement*) geeignet.

Die traditionellen Kernaufgaben von UN-Friedenseinsätzen sind es vielmehr, Raum zu schaffen für Vertrauensbildung zwischen verfeindeten Parteien und den Boden zu bereiten für politische Lösungen eines Konfliktes. Mit wenigen Ausnahmen waren die frühen – heute als ‚traditionell‘ bezeichneten – Einsätze *interpositioning forces*, also Blauhelme, die in einer Pufferzone stationiert wurden, um eine Waffenruhe zu überwachen bis eine politische Lösung gefunden werden konnte. Darauf warten einige Einsatzgebiete, wie Zypern, die Westsahara oder Kaschmir, noch heute.

Seither und vor allem seit Ende des Kalten Krieges ist das Aufgabenspektrum stark erweitert worden, so dass die heutigen großen Peacekeeping-Einsätze als multidimensional bezeichnet werden. Diese Einsätze begleiten Gesellschaften und Staaten auf dem Weg in die Unabhängigkeit, bei der Durchführung demokratischer Wahlen, oder beim (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen. Weitere zentrale Aufgaben sind der Schutz der Zivilbevölkerung und die Absicherung humanitärer Hilfeleistungen. Die vier Großen – MONUSCO (DR Kongo), UNMISS (Südsudan), MINUSMA (Mali) und MINUSCA (Zentralafrikanische Republik) – haben zudem ein Stabilisierungs-Mandat erhalten, ohne dass dies konzeptionell präzisiert wurde. Diese Proliferation verleitet Beobachter:innen dazu, die Mandate der multidimensionalen Missionen als „Weihnachtsbaum-Mandate“ zu bezeichnen; also Mandate, die eine veritable Wunschliste an Interessen widerspiegeln, kaum eine Priorisierung vornehmen und nicht mit ausreichenden Ressourcen hinterlegt sind.

⁸⁸ Sebastian von Einsiedel, David Malone, Bruno Stagno Ugarte (2015): The UN Security Council in an Age of Great Power Rivalry, *United Nations University, Working Paper Series No. 4*. [\[Link\]](#); Adam Day (2020): The future of UN peace operations in a changing conflict environment, paper written for the UN DPO Future of Peace Operations initiative. [\[Link\]](#); Kari M. Osland, Mateja Peter (2021): UN peace operations in a multipolar order: Building peace through the rule of law and bottom-up approaches, *Contemporary Security Policy*, S. 1-14. [\[Link\]](#).

„Weihnachtsbaum-Mandate“ in UN-Friedenseinsätzen: Beispiel MINUSMA



Quelle: ZIF 2022

Mit den wachsenden Aufgaben ist der Erwartungsdruck gestiegen. Gleichzeitig werden Missionen immer häufiger dort eingesetzt, wo kein belastbarer Friedensschluss zwischen Konfliktparteien erzielt werden konnte (*no peace to keep*) und wo die Peacekeeping-Prinzipien daher kaum aufrecht zu erhalten sind. Damit wird es immer schwieriger, diese Erwartungen zu erfüllen. So wurde die Effektivität von UN-Friedenseinsätzen im letzten Jahrzehnt zunehmend hinterfragt und einem stetig wachsenden Druck seitens der Mitgliedstaaten ausgesetzt, ihre Effizienz zu steigern und ihre Wirkung besser zu belegen.

Die Legitimität bestehender UN-Einsätze bröckelt. Ihre Mandate und Einsatzkontexte stellen die Grundprinzipien einer erfolgreichen Friedensbewahrung in Frage.

Der UN-Sicherheitsrat autorisiert zusätzlich zu Peacekeeping-Operationen auch Politische Sondermissionen (*Special Political Missions, SPMs*), deren Fokus ursprünglich auf politischen Friedensprozessen lag.⁸⁹ Sogenannte *field-based* SPMs ähneln Peacekeeping-Operationen (immer mehr), haben aber in der Regel keine militärische Komponente. Im Laufe der letzten Jahre sind Mandatsaufgaben wie Sicherheitssektorreformen – etwa in Libyen – und sogar Schutz der Zivilbevölkerung – wie in Sudan – hinzugekommen, was auch für SPMs den Erwartungsdruck und die Fallhöhe steigert und deren Kapazitäten deutlich übersteigt.

Die UN und ihre Friedenseinsätze sind also seit einigen Jahren in zunehmend schwierigerem Fahrwasser. Ihnen fehlten zuletzt die großen Erfolgsgeschichten der Konfliktbeilegung, ihre Bemühungen scheinen nur noch selten den Ausschlag zu geben. Ihnen fehlt der politische Rückhalt, von dem sie ihren Einfluss vor Ort ableiten, sie sind durch überfrachtete Mandate in schwierigen Kontexten und ohne ausreichende Ressourcen in ihrer Wirkung stark eingeschränkt. Die Legitimität vieler bestehender UN-Einsätze bröckelt und ihre Mandate und Einsatzkontexte stellen die Grundprinzipien einer erfolgreichen Friedensbewahrung zunehmend in Frage.⁹⁰ Insbesondere bei den großen multidimensionalen Einsätzen wie in der Demokratischen Republik Kongo oder in Mali stellt sich die Frage: Sind Mandatsziele zu hoch gesetzt und die Einsätze damit letztlich zum Scheitern verurteilt?

89 Neben *field-based special political missions*, welche dem Peacekeeping am ähnlichsten sind, gehören auch Sondergesandte, Mediation und Gute Dienste (*Good Offices*) zur Kategorie der Politischen Sondermissionen.

90 Anjali Dayal (2022): A Crisis of Consent in UN Peace Operations, *IPI*. [\[Link\]](#).

Anzahl der Friedenseinsätze und Politischen Sondermissionen vor Ort, 2010 – 2021



Quelle: ZIF 2022, UN DPPA/DPO 2022

UN Sicherheitsrat: Entscheidungsfindung und Mandatierung nach der Zeitenwende

Als zentrales Gremium für Frieden und Sicherheit spiegeln die Dynamiken im UN-Sicherheitsrat die aktuelle politische Weltlage wider. Dabei sind politische Differenzen zwischen seinen 15 Mitgliedern kein neues Phänomen. Die Zusammenarbeit insbesondere zwischen den fünf ständigen Mitgliedern mit Vetorecht (den sogenannten P5 – China, Frankreich, Russland, USA und das Vereinigte Königreich) verschlechtert sich seit vielen Jahren stetig.⁹¹

Die wachsende Systemkonkurrenz zwischen autoritär regierten Staaten und westlichen Demokratien schlägt sich in praktisch allen Belangen des Rates nieder und beschneidet zunehmend die Möglichkeiten der UN, diplomatisch oder mit Blauhelmen aktiv zu werden.⁹² Seit der US-Invasion im Irak 2003 zeigte sich dies immer häufiger, etwa in Libyen und Syrien. In letzterem Falle war der Rat aufgrund des russischen Vetos über Jahre hinweg praktisch handlungsunfähig. Im Falle Libyens sind lange Verzögerungen bei der Ernennung von Sondergesandten ein sichtbares Zeichen für geopolitische Blockaden im Rat. Obwohl angesichts einer Höchstzahl neuer Konflikte und ziviler Opfer eine starke Rolle der UN in der Konfliktbewältigung nötiger denn je wäre – ihr substanzielles Engagement bleibt derzeit oft auf humanitäre Hilfe beschränkt.

Mehr denn je stellt die Aggression Russlands gegen die Ukraine nun die Legitimität und Funktionsfähigkeit des Rates in Frage: Wie können Entscheidungen des in seiner Zusammensetzung ohnehin wenig repräsentativen Gremiums noch Gültigkeit haben, wenn eines seiner ständigen Mitglieder das Angriffskriegsverbot der UN-Charta so eklatant und anhaltend verletzt?⁹³ Welche Auswirkungen hat dies für die vielen anderen Konflikte auf der Welt?

Noch haben sich die schlimmsten Befürchtungen einer vollständigen Lähmung nicht bewahrheitet: Der Sicherheitsrat hat sich zumindest ein Minimum an Kooperationsfähigkeit im Konfliktmanagement bewahrt und ist weiterhin in der Lage, Themen unabhängig voneinander zu bearbeiten.⁹⁴ Obwohl ständige (P5) und nicht-ständige Mitglieder, die sogenannten *electes 10* (E10) häufiger von Enthaltungen und Vetos Gebrauch machten, verabschiedete der UN-Sicherheitsrat mit 53 Resolutionen in 2022 fast ebenso viele wie die 56 in 2021.⁹⁵

91 ICG (2019): Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy, *Crisis Group Special Briefing No. 1*. [\[Link\]](#).

92 Richard Gowan, Stephen John Stedman (2018): The International Regime for Treating Civil War, 1988–2017, *Daedalus*, S. 182. [\[Link\]](#).

93 Die ICG beschreibt dies als „Greatest challenge to the body’s principles at least since the U.S. invaded Iraq in 2003.“ ICG (2022): Ten Challenges for the UN in 2022–2023, *Crisis Group Special Briefing No. 8*. [\[Link\]](#).

94 ICG (2022); Comfort Ero (2022): Keynote speech Challenges Annual Forum.

95 Adrian Steube (2023): Voting Wrap-up of the UN Security Council in 2022: Bitterness Mixed with Agreements, *Passblue*. [\[Link\]](#).

Die Tatsache, dass alle bestehenden Friedenseinsätze verlängert wurden, spricht dafür, dass die P5 weiterhin einen Nutzen darin sehen, im System zu arbeiten. Gleichzeitig sind die E10 – egal aus welcher Weltregion – in den letzten Jahren aktiver geworden, ihren Schwerpunkten und Sichtweisen Gehör zu verschaffen.⁹⁶

Dennoch haben die politischen Spannungen im Sicherheitsrat unweigerlich Auswirkungen auf die Mandatierung von UN-Einsätzen. Die politische Unterstützung der Friedenseinsätze ist am effektivsten, wenn ihre Mandate vom gesamten Sicherheitsrat einstimmig verabschiedet werden. Einen solchen Konsens gibt es aber bei einigen der schwierigsten Friedensmissionen schon seit Jahren nicht mehr: Mit ihrer wiederholten Enthaltung in den Resolutionen für komplexe multidimensionale Einsätze in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) und Mali (MINUSMA) drücken Russland und China (und teilweise auch gewählte Ratsmitglieder) aus, dass sie diese Einsätze zwar nicht komplett platzen lassen wollen, aber mit Teilen des Mandates nicht übereinstimmen und die Missionen daher allenfalls halbherzig mittragen.⁹⁷

Mit welchem *leverage* können die UN-Missionsleiter:innen den Konfliktparteien gegenüber treten, wenn wichtige Sicherheitsratsmitglieder keine politische Rückendeckung liefern?

Die Mandatsverlängerung MINUSMAs im Juni 2022 ist ein gutes Beispiel: Russland und China enthielten sich aufgrund von Passagen zur Beobachtung und Berichterstattung zu Menschenrechtsverletzungen. Die malische Regierung gab ihrerseits kurze Zeit später bekannt, sie sähe sich außer Stande, die notwendige Unterstützung für die Umsetzung dieser Aufgaben zu leisten – ein Affront gegen die Autorität des UN-Sicherheitsrates.⁹⁸ Dies verdeutlicht den brüchigen politischen Rückhalt, auf dessen Grundlage MINUSMA operiert. Aber mit welchem *leverage* können die UN-Missionsleiter:innen den Konfliktparteien gegenüber treten, wenn wichtige Sicherheitsratsmitglieder keine politische Rückendeckung liefern?

Es erscheint fraglich, ob es in näherer Zukunft Einigkeit für neue Einsätze bzw. größere Anpassungen von bestehenden Mandaten geben könnte. Überdies führt der immer augenfälliger zutage tretende Normenkonflikt im Sicherheitsrat dazu, dass Mandatsaufgaben zur Förderung von Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und menschlicher Sicherheit schrittweise geschwächt werden.⁹⁹

⁹⁶ ICG (2019), S. 9-10.

⁹⁷ Ebd., S. 6-9.

⁹⁸ ICG (2022): „The Council’s most recent renewal of MINUSMA’s mandate, in June 2022, was plagued by differences over, among other things, its previously established human rights monitoring and reporting mandate, which led China and Russia to abstain. The tension between the transitional authorities and the Council showed after the vote, when the Malian ambassador to the UN announced that Bamako was “not in a position to guarantee the freedom of movement for MINUSMA investigations” and “does not intend to implement [the human rights] provisions of the mission’s mandate.”; Anjali Dayal (2022): A Crisis of Consent in UN Peace Operations, *IPI*. [\[Link\]](#).

⁹⁹ ICG (2019), S. 6-9.

Zusammenarbeit mit Gastregierungen: Bröckelnde Zustimmung, mangelndes Leverage

Die Zustimmung der Gastregierung und der wesentlichen Konfliktparteien zu einem politischen Prozess der Konfliktbeilegung sowie zur Entsendung eines Friedenseinsatzes sind wichtige Erfolgskriterien für UN-Peacekeeping. Insbesondere für Einsätze mit komplexeren, multidimensionalen Mandaten gilt zudem, dass ein ernsthafter politischer Wille der nationalen Eliten hinsichtlich der Menschenrechte, Demokratie und *Good Governance* vorhanden sein muss. Inwiefern eine Gastregierung eine Mission toleriert, ihr Mandat akzeptiert oder sich aktiv zu einem politischen Prozess verpflichtet, fluktuiert in der Regel im Laufe einer Mission. Problematisch ist vor allen Dingen, wenn Regierung und Friedenseinsatz unterschiedliche Auffassungen des Mandats haben oder die Regierung selbst eine Bedrohung für die zu schützende Zivilbevölkerung ausmacht.¹⁰⁰

So geht es etwa der Militärregierung in Mali um Terrorismusbekämpfung und die Wiederherstellung oder Demonstration ihrer staatlichen Autorität. Das Hauptziel MINUSMAs ist aber u. a. die Förderung von Menschenrechten und der Schutz der Zivilbevölkerung.¹⁰¹ Auch die Regierung in der Demokratischen Republik Kongo erwartet eine militärische Lösung, kurz die Vernichtung von Rebellengruppen, welche MONUSCO nicht liefern kann. Obwohl die UN-Einsätze in beiden Ländern den Regierungen helfen, militärische Erfolge zu erringen, riskieren sie dabei ihre Unparteilichkeit.¹⁰² In der Konsequenz schwindet der Druck auf Konfliktparteien, friedliche Lösungen zu finden und lässt UN-Friedenseinsätzen nur wenige Hebel, um politische Lösungen voranzubringen.

Ohne ein Minimum an konstruktiver Zusammenarbeit mit der Gastregierung können selbst die zahlenmäßig größten und vermeintlich robustesten Einsätze ihr Mandat nicht effektiv ausüben. Dies veranschaulichte die hybride African Union/United Nations Hybrid Operation UNAMID in Darfur: Die zeitweise größte Peacekeeping-Mission der Welt (2008–20) war über lange Zeit systematischen Behinderungen seitens der sudanesischen Machthaber ausgesetzt, etwa durch Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, massive Verzögerungen bei der Ausstellung von Visa für Missionsangehörige oder bei der Einfuhr von Material und Versorgungsmitteln für die Mission.¹⁰³

Neben UNAMID gibt es eine ganze Reihe an Beispielen der letzten zwei Jahrzehnte, in denen unkooperative Eliten auf nationaler und lokaler Ebene in der Lage waren, die Rolle der UN als Mediator und Peacekeeper zu untergraben.¹⁰⁴ Der UN mangelt es an Durchsetzungsmitteln und politischer Rückendeckung, um systematischen Behinderungen der Mandatsumsetzung durch die Gastregierung effektiv zu begegnen. Die zunehmende Spaltung im Sicherheitsrat verschärft diese Situation, sodass selbst eklatante Verletzungen des *Status of Forces Agreements* oft folgenlos bleiben.

In manchen Einsatzländern eröffnet die wachsende Einmischung von Drittstaaten eine Alternative zur Unterstützung durch die UN ohne lästige Auflagen. Damit schrumpft der Anreiz für Gastregierungen weiter, mit Friedenseinsätzen zusammenzuarbeiten – etwa in Mali oder Libyen.

Ohne ein Minimum an konstruktiver Zusammenarbeit mit der Gastregierung können selbst die zahlenmäßig größten und vermeintlich robustesten Einsätze ihr Mandat nicht effektiv ausüben.

100 Sofia Sebastian, Aditi Gorur (2018): U.N. Peacekeeping & Host-state Consent, *Stimson Center*, S. 5f. [\[Link\]](#); Osland & Peter (2021), S. 6.

101 ICG (2022): MINUSMA at a Crossroads. [\[Link\]](#).

102 Bastian Richter, Sina Golgowski (2022): Déjà-vu congolais: Die M23-Rebellion und der geplante Abzug MONUSCOs, *ZIF kompakt*. [\[Link\]](#); Osland & Peter (2021), S. 5.

103 UN (2021): Summary Report on Lessons Learned from the Experience of UNAMID. [\[Link\]](#).

104 Gowan & Stedman (2018), S. 180.

Erwartungen und Wahrnehmung der Bevölkerung

Auch bei der Bevölkerung in Konfliktgebieten wird die Legitimität mancher UN-Friedenseinsätze immer mehr hinterfragt – insbesondere die der sogenannten Stabilisierungsmissionen wie MONUSCO in DR Kongo, MINUSMA in Mali oder die im Jahr 2017 geschlossene MINUSTAH in Haiti. Die gewaltsamen Proteste und Angriffe der lokalen Bevölkerung gegen MONUSCO-Stützpunkte im Ostkongo im Juli 2022 etwa forderten das Leben von dutzenden Demonstrant:innen und mehreren Peacekeepern.¹⁰⁵

Im Kern der Kritik geht es meist darum, dass die Zivilbevölkerung sich von den Blauhelmen nicht ausreichend vor Gewalt und Verbrechen geschützt fühlt. Und in der Tat waren MONUSCO und MINUSMA in den vergangenen Jahren nicht imstande, die Zahlen ziviler Opfer von Angriffen, sexueller Gewalt und anderer Menschenrechtsverbrechen signifikant zu reduzieren. Dies hat zu einer ausgeprägten Glaubwürdigkeitskrise der Blauhelmissionen geführt.¹⁰⁶

Dem liegt ein für diese Missionen schwer lösbarer Zielkonflikt zugrunde: Einerseits sind sie auf die Zustimmung der Gastregierungen angewiesen und mehrheitlich dazu mandatiert, diese Regierungen bei der Durchsetzung ihrer staatlichen Autorität zu unterstützen. Gleichzeitig untergräbt dies die Unparteilichkeit der UN-Mission aus Sicht der Bevölkerung. Dadurch werden ihre Möglichkeiten, konstruktiv auf Rebellengruppen einzuwirken sowie Vertrauen und Zustimmung der Zivilbevölkerung zu erlangen, geschmälert. Einige Beobachter:innen konstatieren, dass die mangelnde Fähigkeit der UN, auf lokaler Ebene belastbare Friedensschlüsse zu erreichen und sogenannten *Spoilern* entschieden zu begegnen, zwei der zentralen Schwächen von UN-Friedenseinsätzen seien.¹⁰⁷

Im Kern der Kritik geht es meist darum, dass die Zivilbevölkerung sich von den Blauhelmen nicht ausreichend vor Gewalt und Verbrechen geschützt fühlt.

Oft arbeiten die großen multidimensionalen UN-Friedenseinsätze in den denkbar schwierigsten Lagen, mit einer ständig wachsenden Zahl nicht-staatlicher bewaffneter und teils extremistischer Gruppen. Diese haben oft kein genuines Interesse an einer friedlichen

Lösung, weil sie den Staat an sich bekämpfen und Terror gegen die Zivilbevölkerung als Mittel einsetzen. Auch Stabilisierungsansätze und der Ausbau staatlicher Präsenz können keinen nachhaltigen Erfolg versprechen, wenn die politischen Rahmenbedingungen fehlen oder der Staat selbst nicht mit guten Absichten agiert. Stattdessen machen sich Gastregierungen den Missmut in der Bevölkerung zunutze bzw. verschärfen deren Kritik durch gezielte Informationskampagnen, um so ihre eigene Stellung vis-à-vis der Mission zu stärken. Der frühere Missionsleiter der MONUSCO, Alan Doss, erklärt „At base, the crisis of protection in the Congo is a crisis of politics“.¹⁰⁸

Der Weg zurück zu mehr Glaubwürdigkeit und Legitimität

Was bedeuten die vielschichtigen Krisen für UN-Friedenseinsätze? Die Entwicklung bewaffneter Konflikte deutet daraufhin, dass der Bedarf an Krisenmanagement wohl kaum sinken wird. Die globale Präsenz und der vielfältige Instrumentenkasten der UN, mithilfe dessen sie zivile und militärische, kurz- wie langfristige, humanitäre sowie entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen unter schwierigsten Bedingungen kombinieren kann, sprechen dafür, dass die Dienste der UN weiter gefragt sein werden. Solange aber Mandate und Ansätze nicht grundlegend überdacht werden, bleiben die Erfolgsaussichten unklar und die Krisen unbewältigt.

In New York bleibt abzuwarten, in welcher Form sich die geopolitischen Verschiebungen verstetigen, wie sich der politische Handlungsspielraum entwickelt und ob die vom UN-Generalsekretär eingeforderte globale Solidarität erreicht werden kann.¹⁰⁹ Die Verabschiedung des erstmals seit 2015 leicht gewachsenen Haushalts für Friedenseinsätze durch die UN-Generalversammlung im Juni 2022 wurde begrüßt, ging aber mit Empfehlungen der

105 Richter & Golgowski (2022).

106 Dayal (2022).

107 Gowan & Stedman (2018), S. 181.

108 Alan Doss (2022): Catch-22 in the Congo: Politics, Peacekeeping and the Fault Lines of Protection, *Pass-blue*. [\[Link\]](#).

109 UN (2021): Our Common Agenda Report of the Secretary-General, S. 14-18. [\[Link\]](#).

110 Daniel Forti (2022): The 2022 UN Peacekeeping Budget: Signs of Progress or a Fleeting Moment of Consensus? *IPI*. [\[Link\]](#).

Mitgliedstaaten einher, die Wirkung von Friedenseinsätzen klarer zu benennen.¹¹⁰ Grundsätzlich unterstreicht das die anhaltende Validität des Instruments. Unterdessen müssen sich UN-Friedenseinsätze den offenen Fragen rund um ihre Glaubwürdigkeit und Legitimität stellen und dringenden Herausforderungen in bestehenden Einsätzen begegnen.¹¹¹

- **Transitionen und Abzug:** Seit einigen Jahren beschäftigen sich die UN intensiv mit der Frage, wie und unter welchen Umständen und Bedingungen ein verantwortungsvoller Abzug großer Friedenseinsätze gelingen kann, etwa im Hinblick auf multidimensionale Operationen wie MONUSCO und MINUSMA.¹¹² In diesen Transitionsprozessen gilt es, Erreichtes zu sichern, indem die politischen und sicherheitsrelevanten Maßnahmen in nationaler Eigenverantwortung auf eine nachhaltige Grundlage gestellt werden. Im Fokus ist die Verschränkung von Instrumenten, so dass ein kohärenter Peacebuilding-Ansatz gewährleistet werden kann. Vor allem aber ist es wichtig, Transitionspläne im engen Austausch mit Gastregierungen zu konzipieren und dabei größeren Wert auf die Bedürfnisse der Bevölkerung sowie spürbare Veränderungen zu legen. Wie das Beispiel UNAMIDs in der Darfur-Region zeigt, birgt ein Abzug auch große Risiken, gerade was den Schutz der Zivilbevölkerung anbelangt.
- **Schlankere Mandate:** Zentral ist auch die Frage, wie Mandatsaufgaben weiter entwickelt werden. Überfrachtete „Weihnachtsbaum-Mandate“ gelten inzwischen als kaum umsetzbar und können angesichts einer oft zersplitterten Akteurslandschaft und regionalen und globalen Verflechtungen nur begrenzte Wirkmacht entfalten.¹¹³ „Christmas is over“ konstatierte Generalsekretär Guterres daher schon 2018 bei der Vorstellung seiner *Action for Peacekeeping*-Agenda.¹¹⁴ Gleichzeitig lassen sich Mandate nicht ohne weiteres abspecken, ohne dabei potenzielle Einbußen im globalen Normenwettbewerb hinzunehmen – denn seit Jahren bröckelt der Konsens rund um die Stärkung von Demokratie, dem Schutz von Menschenrechten und von menschlicher Sicherheit. Der Schutz der Zivilbevölkerung und auch die „Agenda 1325“ zu Frieden, Frauen, Sicherheit werden integrale Elemente in Friedenseinsätzen bleiben, aber fehlender politischer Rückhalt kann die Umsetzung dieser Aufgaben erschweren und/oder einschränken. Trotz der unverkennbaren Dringlichkeit neuer Herausforderungen wehren sich Mitglieder des UN-Sicherheitsrats und einflussreiche Mitgliedstaaten wie Indien und Brasilien auch gegen eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs und weigern sich beispielsweise, Klimaveränderungen als Thema und Aufgabe im Kontext von Friedenseinsätzen anzuerkennen.
- **Regionalisierung:** Sollte sich die UN aufgrund von mangelndem Konsens im Sicherheitsrat auf enger gefasste Mandate oder kleinere, weniger intrusive Missionen konzentrieren müssen, stellt sich die Frage, wie oder durch welche Akteure der Bedarf an Krisenmanagement gedeckt werden kann. Eine seit über 20 Jahren fortschreitende Entwicklung der Regionalisierung – also der Schaffung regionaler Kapazitäten des Krisenmanagements und der Entsendung von Friedenseinsätzen durch Regionalorganisationen – könnte zusätzlich an Fahrt aufnehmen. Darüber hinaus lässt sich ein Anstieg von Paralleloperationen und Ad-hoc-Koalitionen auch ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats erkennen. Zwar folgt dies dem Prinzip der Subsidiarität, welches von jeher in Kapitel VIII der UN-Charta verankert ist und sich im Idealfall die geographische Nähe einer Regionalorganisation zu Konfliktursachen und ihr Interesse an nachhaltiger Beilegung zunutze macht. Aber die Rolle von Regionalorganisationen birgt auch Herausforderungen: Speziell im Kontext regionaler Einsätze in Afrika befürchten manche mangelnde Transparenz und bei robusten Mandaten auch Menschenrechtsverletzungen. Der Fall der *East African Community* (EAC) Regional Force in der östlichen DR Kongo illustriert die Risiken: Die Truppe soll Rebellen bekämpfen, ist aber nicht beauftragt, die Zivilbevölkerung zu schützen. Gleichzeitig untergraben die teilnehmenden Nachbarstaaten, die mit der EAC Force nationale Eigeninteressen verfolgen, UN-moderierte politische Lösungen.¹¹⁵

„Christmas is over“ konstatierte Generalsekretär Guterres schon 2018 bei der Vorstellung seiner *Action for Peacekeeping*-Agenda.

111 Osland & Peter (2021), S. 2.

112 Doss (2022).

113 Day (2020).

114 UN News (2018): Unrealistic demands on UN peacekeeping costing lives and credibility – Guterres. [[Link](#)].

115 Richter & Golgowski (2022).

Die Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit – Spielball im Systemwettbewerb?

Die Verabschiedung der Resolution 1325 im Oktober 2000 war ein Meilenstein in der globalen Normsetzung. Mit neun Folgeresolutionen bildet die Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit (WPS) einen globalen Referenzrahmen für die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von bewaffneten Konflikten und die vielfältigen Rollen von Frauen in deren Prävention, Bearbeitung und Lösung. Konkrete Ziele und Maßnahmen wurden formuliert und in mittlerweile über 100 nationale Aktionspläne gegossen.

Alle großen internationalen Organisationen, die Friedenseinsätze entsenden, haben die Umsetzung der WPS-Agenda in ihre strategischen Leitlinien aufgenommen. Und tatsächlich konnten Friedenseinsätze – etwa in Darfur oder Liberia – in den letzten zwei Jahrzehnten wichtige Beiträge zur stärkeren Einbeziehung von Frauen in Friedensverhandlungen und politische Prozesse sowie zum schrittweisen Wandel tradierter Geschlechterverständnisse leisten.

Dennoch sind rund 22 Jahre nach Resolution 1325 die globalen Indikatoren ernüchternd. Im Oktober 2022 resümierte UN-Generalsekretär António Guterres, dass die Welt derzeit eine Umkehr generationenübergreifender Errungenschaften von Frauenrechten erfahre, dass sich Autoritarismus und Misogynie gegenseitig verstärkten und stabilen und florierenden Gesellschaften antithetisch gegenüber stünden.¹¹⁶ Nach wie vor ist im Durchschnitt nur ein Fünftel der Delegierten in Friedensverhandlungen weiblich; Menschen- und Frauenrechtsverteidiger:innen werden immer häufiger Opfer von Gewalt; der Anteil von Frauen in politischen und gesellschaftlichen Funktionen stagniert; und die Fallzahlen sexueller Gewalt in Konflikten steigen.¹¹⁷

Auf globaler Ebene – auch im UN-Sicherheitsrat – findet ein Tauziehen zwischen jenen Staaten statt, die die WPS-Agenda stärken und weiterentwickeln wollen,¹¹⁸ und einer kleineren Gruppe von Mitgliedern, die sie verengen, verwässern oder so weit wie möglich von der Agenda streichen wollen.¹¹⁹ Dieser Normenkonflikt könnte sich in Zukunft auf die Mandatierung von Friedenseinsätzen auswirken. Zwar sind WPS- und Genderbezüge in Peacekeeping-Mandaten bislang oft weniger kontrovers als in alleinstehenden, thematischen Resolutionen.¹²⁰ Seit Jahren vertreten allerdings vor allem Russland und China, teils aber auch andere Ratsmitglieder und truppenstellende Länder, die Auffassung, dass Themen wie Menschen- und Frauenrechte sowie der Schutz vor sexualisierter Gewalt in Mandatstexten nicht zu präskriptiv sein sollten und nicht in den Kernbereich der Mandate gehörten.¹²¹

Es bedarf daher eines konsequenten Fokus sowohl auf globaler als auch auf Länderebene, um die WPS-Agenda voranzubringen. Dabei gibt es einen zumindest zarten Grund zur Hoffnung: Die wachsende Zahl von Ländern mit einer dezidiert feministischen Außenpolitik sowie multilaterale Bekräftigungen der WPS-Agenda wie etwa die Verankerung im neuen strategischen Konzept der NATO und die jüngsten Schlussfolgerungen des EU-Rates vom November 2022.¹²² Diese können als wichtiges und ermutigendes ‚Jetzt erst recht‘ verstanden werden.

116 UN (2022): Report of the Secretary-General on Women, Peace and Security (S/2022/740). [\[Link\]](#).

117 Ebd.

118 Siehe z.B. die Selbstverpflichtung einiger Sicherheitsratsmitglieder zur Stärkung von WPS in allen Belangen des Rates. [\[Link\]](#).

119 Liz Ford (2020): Russia makes bid to water down UN commitments on women's rights in conflict. [\[Link\]](#); Liz Ford (2019): UN waters down rape resolution to appease US's hardline abortion stance. [\[Link\]](#).

120 Sarah Kenny Werner, Elena B. Stavrevska (2020): Where are the Words. The Disappearance of the Women, Peace and Security Agenda in the Language of Country-Specific UN Security Council Resolutions, S. 4. [\[Link\]](#).

121 Lisa Sharland (2021): Women, Peace, and Security Mandates for UN Peacekeeping Operations: Assessing Influence and Impact. [\[Link\]](#).

122 Council of the EU (2022): Council conclusions on women, peace and security, *Press release*. [\[Link\]](#).

- **New Agenda for Peace:** All diese Fragen will die UN in einer Initiative der konzeptionellen Neuaufstellung hin zu dem 2024 geplanten *Summit of the Future* beantworten. Vor gut 30 Jahren veröffentlichte der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros Ghali die bahnbrechende *Agenda for Peace*,¹²³ die erstmals verschiedene Typen von Friedenseinsätzen differenzierte. Die Organisation hat immer wieder Versuche unternommen, hartnäckige Herausforderungen durch Reviews und Reforminitiativen anzupacken. Der sogenannte Brahimi-Report aus dem Jahr 2000 dient heute noch als Referenz für treffende (aber nicht umgesetzte) Empfehlungen.¹²⁴ Im Jahr 2018 wurden die Initiativen unter der Überschrift *Action for Peacekeeping* (A4P) gebündelt und in acht *Areas of Commitment* gruppiert. Für die Umsetzung im Zeitraum 2021 – 2023 wurden im A4P+-Plan wiederum sieben Prioritäten und zwei Querschnittsthemen festgelegt. Ziel ist es, die Mitwirkung der Mitgliedstaaten zu sichern und bei konkreten operativen Herausforderungen Abhilfe zu schaffen.¹²⁵

Das Ziel sind innovative, missionspezifische Ansätze, die auf lokales Engagement setzen und globale Konflikttreiber adressieren.

Aktuell arbeitet die UN an einer übergeordneten *New Agenda for Peace*. Sie soll globale Prinzipien und multilaterale Strukturen für Frieden und Sicherheit auf eine neue strategische Grundlage stellen. Die Implikationen für Friedenseinsätze bleiben abzuwarten – es gilt aber, das bestehende Spektrum an Instrumenten für Konfliktprävention und Konfliktbewältigung zu erweitern und flexibler anzuwenden. Ziel wird es unter anderem sein, innovative, missionspezifische Ansätze zu verfolgen, die gleichzeitig auf lokales Engagement (*bottom-up approaches*) setzen und globale Konflikttreiber adressieren.¹²⁶ Auch die strategische Kommunikation, um die Unterstützung der Bevölkerung zu sichern, soll verstärkt werden.¹²⁷

Die Entwicklung von UN-Friedenseinsätzen ist immer zyklisch gewesen. Nach dem Hoch der frühen 1990er Jahre kam das Post-Ruanda-Post-Srebrenica-Tief. Trotz dieser traumatischen Erfahrungen erholte sich die Organisation und schon Anfang der 2000er Jahre folgten Einsätze mit umfassenden Mandaten in Kosovo und Osttimor. Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichten die UN-Blauhelme in 2015 mit einer Personalstärke von über 110.000. Nun ist die UN wieder auf dem Weg in ein Tal. Es ist davon auszugehen, dass die (geo-)politischen Vorzeichen in absehbarer Zukunft noch stärker ins Gewicht fallen werden. Traditionelle Friedenseinsätze und SPMs werden weiterhin bestehen; etwaige neue Einsätze werden in Ambition und Umfang aber begrenzt bleiben. Neue größere oder gar multidimensionale Blauhelmeinsätze sind eher unwahrscheinlich. Pragmatismus steht auf der Tagesordnung: Zu erwarten sind kreative, auf Krisen zugeschnittene Lösungen.

Die Geschichte der UN-Friedenseinsätze zeigt aber auch, dass sie totgesagt werden – bis sie wieder in großem Maße gebraucht werden. Klar ist, dass sie sich das Vertrauen – vor allem von Bevölkerungen – durch neue Ansätze und besser kalibrierte Mandate neu erarbeiten müssen. Die Tatsache, dass UN-Friedenseinsätze weiterhin Gegenstand von leidenschaftlichen Debatten in den Entscheidungsgremien der UN sind, deutet auf den Wert und die Relevanz, die ihnen weiterhin zugemessen werden. Dass ihre besagte Wandlungsfähigkeit derzeit auf die Probe gestellt wird, ist ebenso unumstritten.

123 Boutros Boutros Ghali (1992): *An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992.* [Link].

124 Report of the Panel on United Nations Peace Operations ("Brahimi Report") (2000) [Link]. Der *High-level Independent Panel on Peace Operations* (2015) wiederholte zentrale Forderungen und wies auf strukturelle Hemmnisse im UN-Peacekeeping hin. *Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations* (2015) [Link].

125 Die A4P *Areas of Commitment* sind folgende: Politics; Women, Peace and Security; Protection; Safety and security; Performance and accountability; Peacebuilding and sustaining peace; Partnerships und Conduct of peacekeepers and peacekeeping operations. Die *A4P+ Priorities* sind folgende: Collective coherence behind a political strategy; Strategic and operational integration; Capabilities and mindsets; Accountability to peacekeepers; Accountability of peacekeepers; Strategic communications; Cooperation with our host countries. Die zwei Querschnittsthemen sind WPS und Technologie in Friedenseinsätzen. [Link].

126 Osland & Peter (2021), S. 2f.

127 Sebastian & Gorur (2018), S. 8.

5. GSVP-Einsätze: Zeit für substantielle Reformen?¹²⁸

2023 begeht das externe europäische Krisenmanagement ein Jubiläum: Vor 20 Jahren entsandte die Europäische Union (EU) erstmals zivile wie militärische internationale Missionen, damals noch im Rahmen der „Europäischen“ Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), und zwar nach Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und in die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo). Es war eine Zeit, in der sich die Europäer kurz nach den Anschlägen des 11. September und dem Fall der Taliban in Afghanistan aufmachten, ihre eigene internationale Krisenpolitik zu definieren, Strukturen dafür aufzubauen, und erste praktische Erfahrungen zu sammeln. Seitdem gab es in der (nach dem 2009 geschlossenen Vertrag von Lissabon) in „Gemeinsame“ Sicherheits- und Verteidigungspolitik umbenannten GSVP 41 Krisenmanagement-Einsätze. Aktuell sind es 22, davon 13 zivile Missionen und neun militärische Operationen.¹²⁹ Diese Zahlen beeindruckten auf den ersten Blick. Doch die europäischen Einsätze haben sich im letzten Jahrzehnt stark gewandelt.

Von großer Ambition zu „Sichtbarkeit“?

Anfangs waren die EU-Missionen geprägt von der ehrgeizigen, 2003 vorgelegten, Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS). Die EU wollte sich engagieren, einen Unterschied machen – und das vor allem mit dem Ziel der Unterstützung von Aktivitäten und Einsätzen der Vereinten Nationen (UN).¹³⁰ Ob die Absicherung des Wahleinsatzes der UN in der DR Kongo, der Wechsel von der UN- zur EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina, oder auch die Übernahme der exekutiven Aufgaben der UN-Übergangsverwaltung im Kosovo

durch die Rechtsstaatsmission der EULEX – die direkte Komplementarität zu oder die Übernahme von UN-Friedenseinsätzen war entscheidend für die Planung und Umsetzung der ESVP/GSVP.

Die europäischen Einsätze haben sich im letzten Jahrzehnt stark gewandelt.

Darüber hinaus setzte die EU in den ersten fünf Jahren fast die gesamte Bandbreite an militärischen und zivilen Einsätzen um, die man für die ESVP/GSVP angedacht hatte. Die Einsätze genossen nicht allein große politische Unterstützung der Mitgliedstaaten, sondern profitierten auch von deren Willen, eine bedeutende Zahl an Personal und Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Ob 3.700 Soldat:innen zur Stabilisierung im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR), 1.800 in der DR Kongo, knapp 500 internationale Polizeikräfte in Bosnien-Herzegowina, 3.200 Mitarbeiter:innen bei EULEX Kosovo oder je 200 Monitor:innen in Aceh und Georgien – die Mitgliedstaaten der EU waren ambitioniert und setzten das Instrument global ein.

Doch mit der EU-Erweiterung und dem Vertrag von Lissabon haben sich zwei Dinge geändert. Vereinfacht gesagt hatten die neuen Mitgliedstaaten aus Osteuropa andere Interessen und Bedrohungswahrnehmungen. Dieser Umstand wurde zu einer zentralen Schwäche für die weitere Umsetzung der GSVP-Missionen, sowohl bei der Einigung auf einen Einsatz als auch bei der Bereitstellung von Personal. Hinzu kam, dass auch die großen Mitgliedstaaten, die in den Anfängen der GSVP sehr engagiert waren, nun aufgrund ihrer Interessensverschiebung keinen großen Appetit mehr auf personal- und kostenintensive Missionen hatten. Mit Ausnahme der Marine-Operation Sophia (rund 1.400 Militärangehörige), der Militäroperation in der ZAR (rund 750) und der – momentan ruhenden – militärischen Ausbildungsmission in Mali (um die 600) lag die Personalstärke neuer EU-Missionen und -Operationen seit 2010 in der Regel zwischen 20 und 100. Darüber hinaus kam es immer öfter zu einer parallelen Entsendung von zivilen und militärischen Einsätzen, die vor Ort nur wenig kooperieren.

128 Eine frühere Version dieses Beitrags erschien im September 2022 in der Zeitschrift Internationale Politik.

129 Eine Übersicht über alle bisherigen Einsätze findet sich hier: [\[Link\]](#).

130 Tobias Pietz (2013): Die EU und das UN-Peacekeeping: Halbzeit bei Brüssels Aktionsplan, *ZfP Policy Briefing*. [\[Link\]](#).

Die Größe der Missionen ist nur ein Indikator, doch auch ihr Anspruch ist weniger ehrgeizig: Stabilisierungseinsätze spielen nur noch eine untergeordnete Rolle. Dort, wo wie im Falle des Krieges in der ZAR, die EU eine Stabilisierungsmission entsenden wollte, scheiterte dies fast an der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, größere militärische Kontingente zu entsenden. Im Falle der letztendlich viel kleiner als zu Beginn geplanten EUFOR CAR brauchte es statt einer Konferenz zur Generierung von Streitkräften sechs dieser Treffen – wobei die finale Größe nur durch einen substantiellen Beitrag des nicht-EU-Mitglieds Georgien erreicht wurde.¹³¹

Fast alle Post-Lissabon-Missionen legten nun einen Fokus auf Aus- und Weiterbildung von Sicherheitsdiensten (Polizei und Militär) oder die Beratung von Ministerien und anderen Regierungseinrichtungen des Gastlandes. Dadurch wirkt die GSVP – im nicht-militärischen Bereich – mittlerweile wie eine Ansammlung verschiedener, eher langfristiger, europäischer Beratungs- und Ausbildungsprojekte, wie sie bspw. auch die Europäische Kommission vor Ort umsetzt.¹³² Anders als zu Beginn des europäischen Krisenmanagements erfolgt die Entsendung von Missionen auch nicht mehr zuvorderst komplementär und in Abstimmung mit den UN, sondern als dezidiertes, alleinstehender EU-Beitrag. Eine Priorisierung der Sichtbarkeit der EU (*waving the EU flag*) hat stark zugenommen. Außerdem erscheinen manche Einsätze oft als Prioritäten einzelner Mitgliedstaaten und nicht im Interesse aller.¹³³

Eine Priorisierung der Sichtbarkeit der EU (*waving the EU flag*) hat stark zugenommen.

Zweitens kommt seit 2014–15 eine Verschiebung des Narrativs und der politischen Zielsetzung für diese Einsätze hinzu, welcher durch die Globale Strategie der EU 2016 noch einmal verstärkt wurde.¹³⁴ Deutlich geprägt von den Migrationsbewegungen 2014 und 2015, den terroristischen Anschlägen innerhalb Europas, dem Brexit-Referendum sowie dem Verhalten Russlands seit der Annexion der Krim richtete die Globale Strategie die Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik neu aus. Anders als die noch mehr norm- und wertorientierte ESS von 2003 standen die Interessen und der Schutz der EU im Zentrum. Das wurde vor allem durch die erste ihrer fünf Prioritäten erkennbar: dem Schutz der Union, ihrer Bürger:innen und ihres Hoheitsgebiets.

Durch die teils einseitige Auslegung der Globalen Strategie durch Mitgliedstaaten, wie bspw. Österreich, Italien, Ungarn, Tschechien oder Polen, nahmen die GSVP und ihre Einsätze statt des globalen Krisenmanagements nun stärker auch die direkte innere und äußere Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten in den Blick. Nirgends wurde das sichtbarer als bei der Österreichischen EU-Ratspräsidentschaft 2018 unter dem Motto „Ein Europa, das schützt“.¹³⁵

Nachdem die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) im November 2014 ihre erste Mission Triton eingesetzt hatte, um illegale Migration über das Mittelmeer zu reduzieren, zog die GSVP im Jahr 2015 mit der militärischen Operation EUNAVFOR Med („Operation Sophia“) nach. Diese sollte im Rahmen der GSVP vorrangig kriminelle Schleusernetzwerke im zentralen Mittelmeer bekämpfen. Darüber hinaus passte die EU die Mandate der zivilen GSVP-Missionen in Mali und Niger an, um die Bereiche der Migrationskontrolle und Grenzsicherung stärker abzubilden. Ab Juni 2016 wurden beide Missionen Teil der *Migration Partnership Frameworks* (MPF) für Mali und Niger. Die MPF sollen die Migration Richtung Norden nach dem Willen der EU-Mitgliedstaaten ganzheitlich mit allen europäischen Akteuren und Instrumenten eindämmen. Mit der Eröffnung des Regionalbüros von EUCAP Sahel Niger in Agadez im Norden des Landes soll Einfluss auf eine der zentralen Migrationsrouten Richtung Mittelmeer genommen werden.

Auf diese Weise wurden GSVP-Einsätze teilweise politisch als Instrument für Grenzkontrolle und Migrationsmanagement an die Regierungen in EU-Mitgliedstaaten verkauft. Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten auf die internen Bedrohungen reagieren, die von Populisten in ganz Europa gezielt und destabilisierend instrumentalisiert werden. Problematisch ist aber, dass die GSVP – ob zivile oder militärische Operationen – nicht das richtige Instrument hierfür ist.

131 Thierry Tardy (2015): EUFOR RCA: tough start, smooth end, *EU/ISS Alert* 17. [\[Link\]](#).

132 So war das Kommissionsprojekt PARSEC in Mali von ähnlicher Größe, Budget und Struktur wie die parallele GSVP-Mission EUCAP Sahel Mali.

133 Tynne Karjalainen, Ville Savoranta (2021): The EU's strategic approach to CSDP interventions: Building a tenet from praxis, S.14. [\[Link\]](#).

134 Steven Blockmanns (2016): New Thrust for the CSDP from the Refugee and Migrant Crisis. [\[Link\]](#).

135 Nicoletta Pirozzi (2018): The Civilian CSDP Compact – A success story for the EU's crisis management Cinderella?, *EU/ISS*, S.4 [\[Link\]](#); Tobias Pietz (2018): The Civilian CSDP Compact: Strengthening or Repurposing EU Civilian Crisis Management?, *IAI*. [\[Link\]](#).

Als Instrument für das externe Krisenmanagement kann die GSVP dagegen bedeutende Erfahrungen aus den letzten 20 Jahren und mehr als 40 Einsätzen vorweisen und konnte wichtige Partnerschaften mit anderen multilateralen Akteuren etablieren.¹³⁶

Corona und der russische Angriffskrieg als Fingerzeige für die Zukunft?

Das mangelnde Interesse der Mitgliedstaaten an manchen GSVP-Einsätzen – ebenso wie deren geringere Bedeutung in den Augen mancher Gastländer im Vergleich zu größeren UN-Friedenseinsätzen vor Ort oder auch finanziell attraktiveren bilateralen Projekten – wurde zu Beginn der Pandemie 2020 deutlich. Mit wenigen Ausnahmen wurde bei den Einsätzen der Personalbestand in weniger als acht Wochen durch Repatriierung halbiert und die Umsetzung der Mandate größtenteils gestoppt.¹³⁷ Auch bei UN-Friedenseinsätzen kam die programmatische Arbeit zwischenzeitlich zum Erliegen, die Stabilisierungsaufgaben wurden jedoch weiter wahrgenommen. Im Vergleich zu den europäischen Einsätzen wurde bei den UN kaum Personal abgezogen. Bis Ende April 2020 hatten vor allem die EU-Einsätze mit einem Fokus auf Training und Beratung alle Ausbildungsaktivitäten beendet, größtenteils auch, weil Gastländer die Zusammenarbeit in diesen Bereichen einstellten.

Einzelne Mitgliedstaaten zogen ihr uniformiertes Personal sogar unilateral von kleineren und mittelgroßen EU-Missionen ab, während sie entsprechende Kontingente beispielsweise in UN-Friedenseinsätzen beließen.

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine führte zu einer Neubewertung, wo und wie sich EU-Mitgliedstaaten mit der GSVP engagieren möchten.

Allerdings erwiesen sich vier der damals 17 Missionen und Operationen als widerstandsfähig in dem Sinne, dass sie in der Lage waren, mindestens den Großteil ihres Personals beizubehalten und so ihre

Kernfunktionen zu erfüllen. Dabei handelt es sich um die beiden militärischen Operationen EUNAVFOR Atalanta und EUFOR Althea in Bosnien und Herzegowina sowie um die zivilen Missionen EULEX Kosovo und EUMM Georgia. Was haben sie gemeinsam? Sie sind groß und fast alle Mitgliedstaaten engagieren sich stark für sie. Sie liegen zum überwiegenden Teil geographisch nahe an Europa. Bei ihnen geht es weniger um Ausbildung und Kapazitätsaufbau als vielmehr um Stabilisierung und Überwachung. Die Verkleinerung oder das Einfrieren ihrer Aktivitäten hätte schwerwiegende Folgen haben können. Im Fall der EUMM befürchtete die georgische Regierung eine russische Aggression, sollte die Mission ihre Überwachungstätigkeit einstellen. Auch die EUFOR-Truppen in Bosnien und Herzegowina spielen weiterhin eine wichtige Rolle für die dortige Sicherheit.

Darüber hinaus führte der russische Angriffskrieg auf die Ukraine zu einer Neubewertung, wo und wie sich EU-Mitgliedstaaten mit der GSVP engagieren möchten. Nachdem sich die EU nach 2014 immer gegen die von der Ukraine geforderte Polizeimission ausgesprochen hatte und stattdessen die EUAM auf den Weg brachte, wird seit Februar 2022 die militärische Unterstützung der Ukraine über die *European Peace Facility* (EPF) ausgebaut, zuletzt mit dem Launch der *European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine* (EUMAM Ukraine) im November 2022.¹³⁸

Einige Mitgliedstaaten haben bereits signalisiert, dass sie auch die zivile GSVP-Mission EUAM in der Ukraine perspektivisch über das bereits im April 2022 erweiterte Mandat weiter ausbauen möchten. Allerdings ist – anders als die militärischen EU-Operationen, die über die EPF als neues Finanzierungsinstrument außerhalb des EU-Haushaltes seit 2021 finanziert werden – das Budget für zivile GSVP gedeckelt und durch den mehrjährigen Finanzrahmen der EU bereits fix bis 2027. Um die EUAM auszubauen, muss die EU

¹³⁶ Allein zwischen EU und UN läuft nach diversen Übereinkommen und zwei Aktionsplänen mittlerweile der dritte Zeitraum, für den konkrete Prioritäten zur Kooperation bei Friedenseinsätzen und Krisenmanagement vereinbart wurden.

¹³⁷ Für mehr zur Wirkung von Corona auf die Einsätze der EU siehe Tobias Pietz (2021): *The Impact of COVID-19 on CSDP. Forging Opportunity out of Crisis?*, *EUSS*. [\[Link\]](#).

¹³⁸ European Council (2022): *Ukraine: EU launches Military Assistance Mission*, *Press release*. [\[Link\]](#).

andere Einsätze verkleinern oder schließen, nur so lassen sich Ressourcen mobilisieren. Diese schon seit Jahren untragbare Situation hat (unabhängig von Erfolgsfaktoren oder Evaluierungen) bereits zur Schließung anderer Missionen geführt.

Eine andere Frage, die sich durch die nun extreme geopolitische Rivalität für Friedenseinsätze stellt, kann darüber hinaus entscheidend sein für die nahe Zukunft: Was passiert, wenn es keine Mandatierung des UN-Sicherheitsrates für neue UN-Friedenseinsätze mehr gibt? Bisher haben Russland und China 2022 ihr Abstimmungsverhalten bei laufenden Einsätzen nur von Zustimmung auf Enthaltung gestellt, Blockaden sind aber durchaus denkbar – vor allem auch mit Blick auf neue Krisen. EU-Einsätzen könnte dann in Einzelfällen eine Schlüsselrolle zufallen, da diese – wie bspw. EUMM Georgien oder aktuell EUMA Armenien – auch ohne UN-Mandat mit *host nation consent* implementiert werden können. Allerdings wäre die EU natürlich nicht in der Lage, ein blockiertes UN-Peacekeeping auch nur ansatzweise zu ersetzen.

Kompass und Compact als Erneuerungsprozesse

Zwei Dokumente sollen die GSVP zukunftsfähig machen: Der *Compact* für eine zivile GSVP von 2018 und der Strategische Kompass von 2022.¹³⁹ Im Falle des *Compact* erarbeiten die Mitgliedstaaten eine Neufassung, die vor allem auch das Ambitionsniveau (*level of ambition*) für zivile Einsätze klären soll. Dieser *New Compact* soll 2023 während der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft verabschiedet werden.¹⁴⁰

Der bisherige *Compact* hat zwar zu einer (temporären) größeren Aufmerksamkeit für die zivile GSVP geführt – aber nicht zu einer stärkeren Beteiligung der bisher an den Einsätzen weniger interessierten Mitgliedstaaten. Er hat vor allem auf technisch-operativer Ebene wichtige Diskussionen angestoßen, u. a. zu Flexibilisierung und Anpassungsfähigkeit von Mandaten und Einsätzen.

Der Strategische Kompass wiederum, dessen inhaltliche Ausgestaltung bei der Veröffentlichung stark unter dem Eindruck des russischen Angriffs stand, zeigt eine deutliche Priorisierung des Themas Verteidigung.¹⁴¹ Auch wenn das verständlich ist, so hätte man sich mehr zur konkreten Zukunft der Krisenmanagement-Einsätze der EU gewünscht. Es wird viel von deren „Stärkung“ und „Ausbau“ gesprochen, allerdings auch von „Ad-hoc-Missionen unter europäischer Führung“ nach Art. 44 des EU-Vertrags anstelle der GSVP. Dazu werden weiter flexible und modulare Mandate gefordert. Die im Strategischen Kompass skizzierten innenpolitisch beeinflussten Arbeitsfelder der zivilen GSVP deuten darauf hin, dass die Schwerpunkte der Globalen Strategie, einschließlich der verstärkten Zusammenarbeit mit FRONTEX und EUROPOL, fortgeführt werden sollen.

Bei beiden Prozessen fehlte jedoch ein erfolgskritisches Element: eine strukturierte und unabhängige Wirkungsanalyse der Einsätze. Erste Analysen der militärischen Trainingseinsätze der EU durch das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI zeigen, dass diese Sorge nicht unbegründet ist.¹⁴² Jedoch wird eine Organisation nur lernen und sich weiterentwickeln, wenn sie auch negative Ergebnisse einbezieht und konstruktiv verarbeitet. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2022 zur zivilen GSVP lassen auf eine Neuorientierung hoffen. Hier kündigte der Rat eine „unabhängige Bewertung der Wirkung und der Leistung von Missionen auf der Grundlage eines vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) bis Anfang 2023 vorzulegenden Optionspapiers [an], die in die strategischen Überprüfungen der Missionen einfließen wird“.¹⁴³

EU-Einsätzen könnte eine Schlüsselrolle zufallen, wenn der UN-Sicherheitsrat blockiert ist.

139 Rat der EU (2018): 14305/18, *Beratungsergebnisse*. [\[Link\]](#); Rat der EU (2022): Ein Strategischer Kompass für mehr Sicherheit und Verteidigung der EU im nächsten Jahrzehnt. [\[Link\]](#).

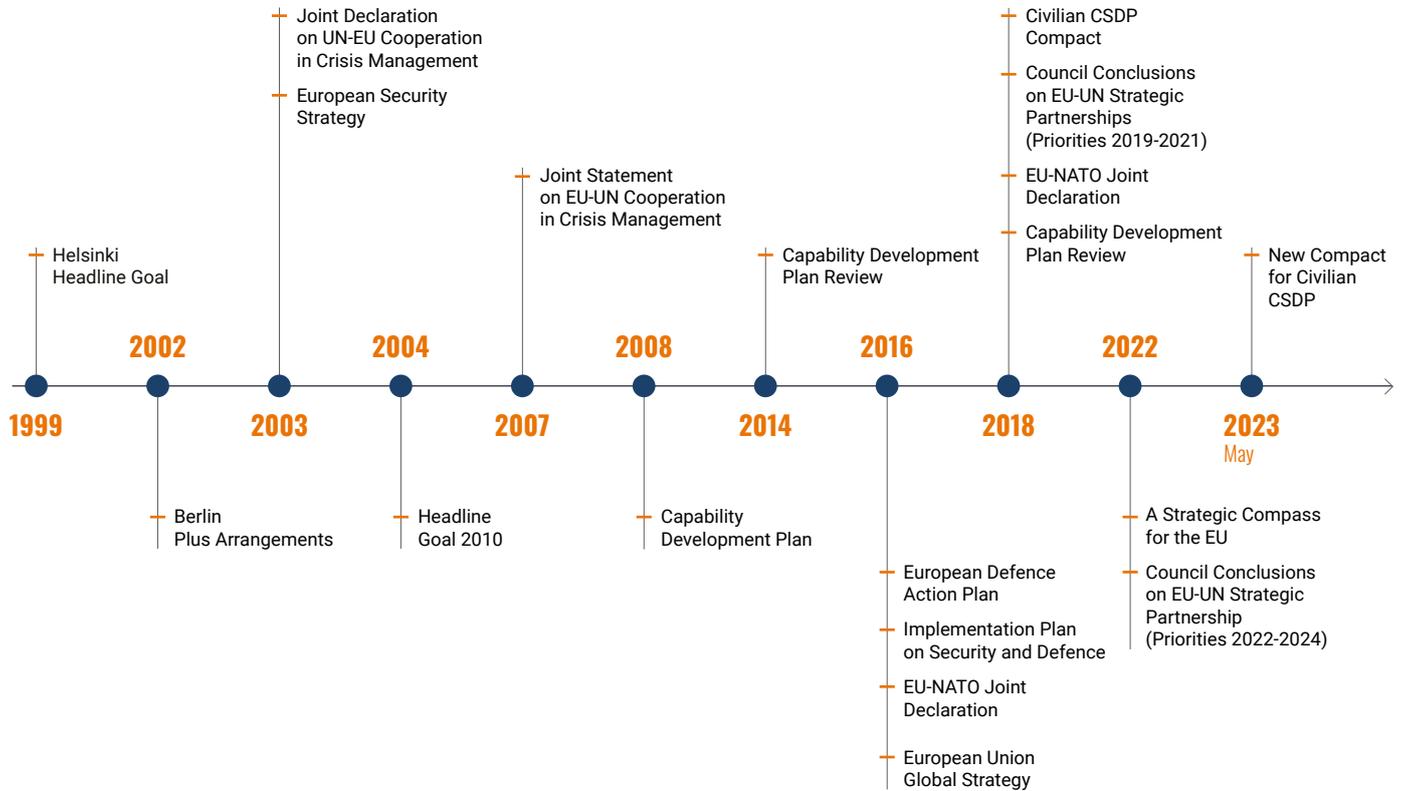
140 Timo Smit (2022): *Delivering the Compact: Towards a More Capable and Gender-balanced EU Civilian CSDP*. [\[Link\]](#).

141 Für eine ausführliche Analyse siehe Nicole König (2021): *From Strategic Compass to Common Course: Key deliverables and implementation paths*. [\[Link\]](#).

142 Van der Lijn et. al. (2022): *EU Military Training Missions: A Synthesis Report*, SIPRI. [\[Link\]](#).

143 Rat der EU (2022): *Neue Impulse für die zivile Gemeinsame Sicherheit- und Verteidigungspolitik gefordert: Rat billigt Schlussfolgerungen*. [\[Link\]](#).

Zeitstrahl der GSVP-Schlüsseldokumente



Quelle: ZIF 2023

Die Zukunft: Bedarf für Fokus und Ambition

Bestimmt setzen auch kleinere und mittlere GSVP-Einsätze mit ihrem Personal sinnvolle Aktivitäten um. Allerdings stellt sich die Frage, ob man Beratungs- und Trainingsinitiativen (oder auch die Themen Migrationsmanagement und Grenzkontrolle) nicht besser in einem anderen Rahmen implementieren und das Instrument GSVP-Einsatz vor allem für ambitioniertes Krisenmanagement der EU nutzen sollte. Dazu gehören Einsätze, bei denen die EU der einzig handlungsfähige Akteur ist und UN- und OSZE-Einsätze durch Vetorechte Russlands blockiert wurden; Einsätze, hinter denen alle Mitgliedstaaten stehen und Einsätze, in denen der Fokus nicht auf der Innenpolitik der EU, sondern auf dem konfliktmindernden Bedarf vor Ort liegt. Dafür braucht es auch die bereits erwähnte unabhängige Wirkungsanalyse.

Ein Ergebnis könnte sein, Abstand zu nehmen von kleineren und mittelgroßen Missionen, die vor allem trainieren und beraten.

Ein Ergebnis könnte sein, Abstand zu nehmen von kleineren und mittelgroßen Missionen, die vor allem trainieren und beraten. Vor allem die Mandate ziviler Missionen könnten ohne Weiteres von der Europäischen Kommission erfüllt werden, wie das Beispiel der Mission EUBAM Moldova and Ukraine zeigt, mit der die Kommission seit 2005 das gleiche unternimmt wie die GSVP u. a. in den palästinensischen Gebieten oder Libyen. Da Kommissionsprojekte wie EUBAM Moldova and Ukraine von Beginn an als mittel- bis langfristige Unterstützung geplant sind, und – anders als GSVP-Einsätze – direkten Zugriff auf Kommissionsgelder haben, wäre bei solchen auch für Planungssicherheit für die Gastländer gesorgt.

Eine solche Reform würde den Weg frei machen für eine Reduzierung und damit Fokussierung auf vielleicht ein halbes Dutzend militärischer und ziviler Einsätze, bei denen alle Mitgliedstaaten engagiert sind. Diese befänden sich aktuell vor allem in der europäischen Nachbarschaft, in Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Georgien und der Ukraine.

Wirksames europäisches Engagement außerhalb dieser regionalen Fokussierung könnte dann auch durch modulare Beiträge für UN-Friedenseinsätze erreicht werden, bspw. in Ländern wie Mali, zu denen man jetzt noch parallel ein oder sogar zwei EU-Missionen entsendet. Bei der seit langem angestrebten Komplementarität zwischen Einsätzen von EU und UN ist nämlich noch viel Luft nach oben. Ein guter Ansatz für die Zukunft könnten auch die beiden GSVP-Missionen in Niger sein. Hier gibt es keinen Einsatz der UN oder der AU. Die Europäische Union spielt derzeit eine zentrale und präventive Rolle, auch in der Koordinierung und teils Implementierung bilateraler Hilfe anderer europäischer Staaten.

Darüber hinaus sollte das zivile GSVP-Krisenmanagement auf eine solide und flexible finanzielle Basis gestellt werden.

Mehr Ressourcen (vor allem für das Budget der zivilen Einsätze) braucht man auch wegen der neuesten zivilen GSVP-Mission EUMA Armenien. Sie zeigt darüber hinaus: Im post-sowjetischen Raum könnte es neben den bestehenden GSVP-Einsätzen in der Ukraine und Georgien eine noch größere friedenspolitische Rolle für dieses Instrument der EU geben – und zwar eine, die den Fokus nicht auf Training und Kapazitätsaufbau legt.¹⁴⁴ 2023 bietet mit einer Entscheidung für eine unabhängige Wirkungsanalyse sowie den politischen Diskussionen um den *New Compact* und die weitere Umsetzung des Strategischen Kompasses hoffentlich eine Gelegenheit, sich auf substantielle Reformen in der GSVP zu einigen.

Idealerweise könnte man auch endlich zivile und militärische Einsätze der EU zusammenführen, statt sie parallel zu entsenden – multidimensionale Einsätze der UN (unter einer zivilen Missionsleitung) könnten hier Vorbild sein. Darüber hinaus sollte das zivile GSVP-Krisenmanagement auf eine solide und flexible finanzielle Basis gestellt werden. Entweder werden diese Einsätze in Zukunft ebenfalls von der EPF finanziert, oder es wird ein anderes Finanzierungsinstrument außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens für die zivile GSVP geben müssen – ein weiter so, wie bisher, wäre nicht zielführend.¹⁴⁵

Die EU braucht ein zukunftsfähiges und gemeinsames Krisenmanagement. In der Zeitenwende darf dies nicht vergessen werden. Der durch den russischen Angriffskrieg erzeugte große Reformdruck für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik ist auch eine Gelegenheit für große Entscheidungen und nachhaltige strukturelle Veränderungen statt des Klein-Kleins der letzten Jahre.

144 Zu Aufbau und Umsetzung von EUMA Armenien siehe Maili Negi, Tobias Pietz (2023): EUMA Armenien: Chance oder Risiko? *ZIF kompakt*. [\[Link\]](#).

145 Um das zu erreichen, müssten Mitgliedstaaten allerdings den Artikel 4.1.2 des Vertrages von Lissabon anpassen, der die Finanzierung über den MFF regelt.

6. Friedenseinsätze der OSZE: Unter Druck

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist vermutlich jene multinationale Organisation, die vom russischen Überfall auf die Ukraine am gravierendsten betroffen ist. Der Angriffskrieg ist nicht nur ein eklatanter Bruch all ihrer Gründungsprinzipien durch einen Schlüsselakteur, sondern auch eine immense Herausforderung für das Bestehen der Organisation als solcher. Die deutsche Außenministerin, Annalena Baerbock, betonte beim jährlichen OSZE-Ministerratstreffen 2022 in Łódź die Relevanz der Organisation im Lichte der Bedrohung, denn „es geht auch um die Zerstörung der europäischen Friedensordnung, des internationalen Rechts und dieser unserer gemeinsamen Organisation, der OSZE.“¹⁴⁶

Durch den russischen Krieg gegen die Ukraine sind auch die Feldeinsätze der OSZE betroffen.

Betroffen sind durch diesen Bruch auch die „Feldeinsätze“, wie die Friedenseinsätze der OSZE heißen. Zunächst mussten Ende Februar 2022 die internationalen Missionsmitglieder der Sonderbeobachtungsmission (*Special Monitoring Mission*, SMM) und des Projektkoordinators in der Ukraine evakuiert werden. Im März und im Juni scheiterte dann die Verlängerung ihrer Mandate am russischen *Njet*.

Am Jahrestag des russischen Angriffs auf die Ukraine lässt sich aber festhalten, dass der *worst case* in dieser Hinsicht bisher ausgeblieben ist. Vorsitz und Sekretariat haben es gemeinsam bewerkstelligt, die größten akuten Bedrohungen für die Organisation und ihre Feldeinsätze abzuwenden. Für den Projektkoordinator in der Ukraine ist mit dem *Support Programme for Ukraine* (SPU) eine kreative Nachfolgelösung gefunden worden, die auf dem Einsatz freiwilliger Mittel einzelner OSZE-Staaten beruht. Alles Weitere hängt von der politischen Dynamik der kommenden Monate und dem Ausgang des Kriegs in der Ukraine ab.

Der Rahmen für OSZE-Feldeinsätze: von Helsinki bis Minsk

Im August 1975 unterzeichneten die USA, Kanada, die Sowjetunion und 32 Staaten Europas im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) die Schlussakte von Helsinki.¹⁴⁷ In den zehn Prinzipien der Schlussakte verpflichteten sich die unterzeichnenden Staaten unter anderem zur gegenseitigen Achtung ihrer Souveränität (einschließlich der freien Wahl ihrer Bündnisse), zur Unverletzlichkeit ihrer Grenzen, zu Gewaltverzicht und friedlicher Konfliktbeilegung, zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Weitere Verhandlungen führten 1990, am Ende des Kalten Krieges, zur „Charta von Paris für ein neues Europa“. Darin bekannten sich die teilnehmenden Staaten zu einem neuen „Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“.¹⁴⁸

Nach Auflösung der Sowjetunion übernahm die Russische Föderation als Rechtsnachfolgerin deren Sitz in der KSZE. Die übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken traten der Konferenz als Neumitglieder bei. Im Dezember 1994 beschloss der Budapester Gipfel, die KSZE in eine ständige Organisation, die OSZE, umzuwandeln. Die Organisation vertritt einen umfassenden Sicherheitsbegriff mit drei Dimensionen: die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die Menschliche Dimension, die sich auf Menschenrechte, Minderheitenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bezieht.

146 Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE Wien (2022): Erklärung der Außenministerin der Bundesrepublik Deutschland, Annalena Baerbock, beim 29. Ministerrat der OSZE. Łódź, 1. Dezember 2022 [\[Link\]](#).

147 KSZE (1975): Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Schlussakte. [\[Link\]](#).

148 KSZE (1990): Charta von Paris für ein Neues Europa. [\[Link\]](#).

Allerdings verlor die OSZE nach dem Ende des Kalten Krieges (und des Warschauer Pakts) schon bald an Relevanz. Die osteuropäischen Staaten nahmen die in Helsinki verbrieftete Freiheit zur Wahl ihrer Bündnisse ernst und strebten eine Mitgliedschaft in der *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) und der Europäischen Union (EU) an. Sie suchten eine feste Verankerung im Westen und begriffen dies als Sicherheitsgarantie vor revisionistischen Strömungen in Russland. Spätestens 2008, als Russland den Anspruch auf eine „Sphäre privilegierter Interessen“ jenseits seiner Grenzen formulierte, bestätigte es diese Befürchtungen seiner Nachbarn.¹⁴⁹ Nach den Protesten des „Euro-Maidan“ besetzte Russland im Februar 2014 im Handstreich die Krim, annektierte die Halbinsel und unterstützte danach die gewaltsame Errichtung pro-russischer „Volksrepubliken“ in der Ostukraine.

Die OSZE reagierte mit umfassenden Maßnahmen. Ein Sondergesandter und eine Sonderbeobachtungsmission (*Special Monitoring Mission*, SMM) sollten zur Deeskalation beitragen. Mit den Waffenstillstandsvereinbarungen von Minsk im September 2014 und Februar 2015 fiel der SMM auch die Aufgabe zu, die Umsetzung zu beobachten und Waffenlager zu verifizieren. Die OSZE übernahm den Vorsitz einer Trilateralen Kontaktgruppe mit Russland und der Ukraine, die den Konflikt politisch flankierte. Eine zweite, kleinere Beobachtungsmission auf russischem Territorium beobachtete die Bewegung von Personen und Gütern an den Grenzübergängen Gukowo und Donezk (Oblast Rostow).

Im Feld: Friedenseinsätze von KSZE und OSZE

Schon 1992 mandatierte die KSZE ihre ersten Friedenseinsätze in den Staaten des gewalttätig zerfallenden Jugoslawiens und in Georgien. Die Mandate der Feldeinsätze werden im Konsens gefällt und überwiegend jährlich verlängert. Sie erfordern also auch die Zustimmung des Einsatzlandes, was ihnen umgekehrt ein hohes Maß an Legitimität verschafft.

Die Mandate der Feldeinsätze werden im Konsens gefällt und überwiegend jährlich verlängert. Sie erfordern auch die Zustimmung des Einsatzlandes.

Die Mehrheit der OSZE-Einsätze sind Langzeitmissionen, die ihre Einsatzländer bei der Umsetzung der OSZE-Prinzipien unterstützen – so zum Beispiel die OSZE-Mission im Kosovo, die sich auf Demokratisierung und Menschenrechte konzentriert, aber auch die Vielzahl der Programm- und Projektbüros in Südosteuropa, im Südkaukasus und Zentralasien. Darüber hinaus gibt es den Moskauer Mechanismus, mit dem ein direkt betroffener Staat oder eine Gruppe von interessierten OSZE-Staaten beantragen kann, eine kurzzeitige Expertenmission zu Fragen der Menschlichen Dimension zu entsenden. Dieser Mechanismus wurde 2022 nach dem russischen Angriff auf die Ukraine mehrfach aktiviert.¹⁵⁰

Wesentlich seltener hat die OSZE – wie im Kosovo und in Georgien – Einsätze zur Beobachtung von Waffenstillständen entsandt. Auch der SMM Ukraine fiel ihre Beobachtungstätigkeit erst nachträglich zu, nachdem der in Minsk ausgehandelte Waffenstillstand für die Ostukraine eine entsprechende Vereinbarung enthielt. Die Mission wurde mit 1.000 mandatierten Kräften zum größten OSZE-Feldeinsatz seit der *Kosovo Verification Mission* im Jahr 1998. Weiterreichende Überlegungen für ein robustes, militärisches OSZE-Peacekeeping befinden sich zwar seit Jahren in der Diskussion, wurden aber niemals konkretisiert. Somit waren alle bisherigen OSZE-Missionen unbewaffnete, zivile Einsätze.

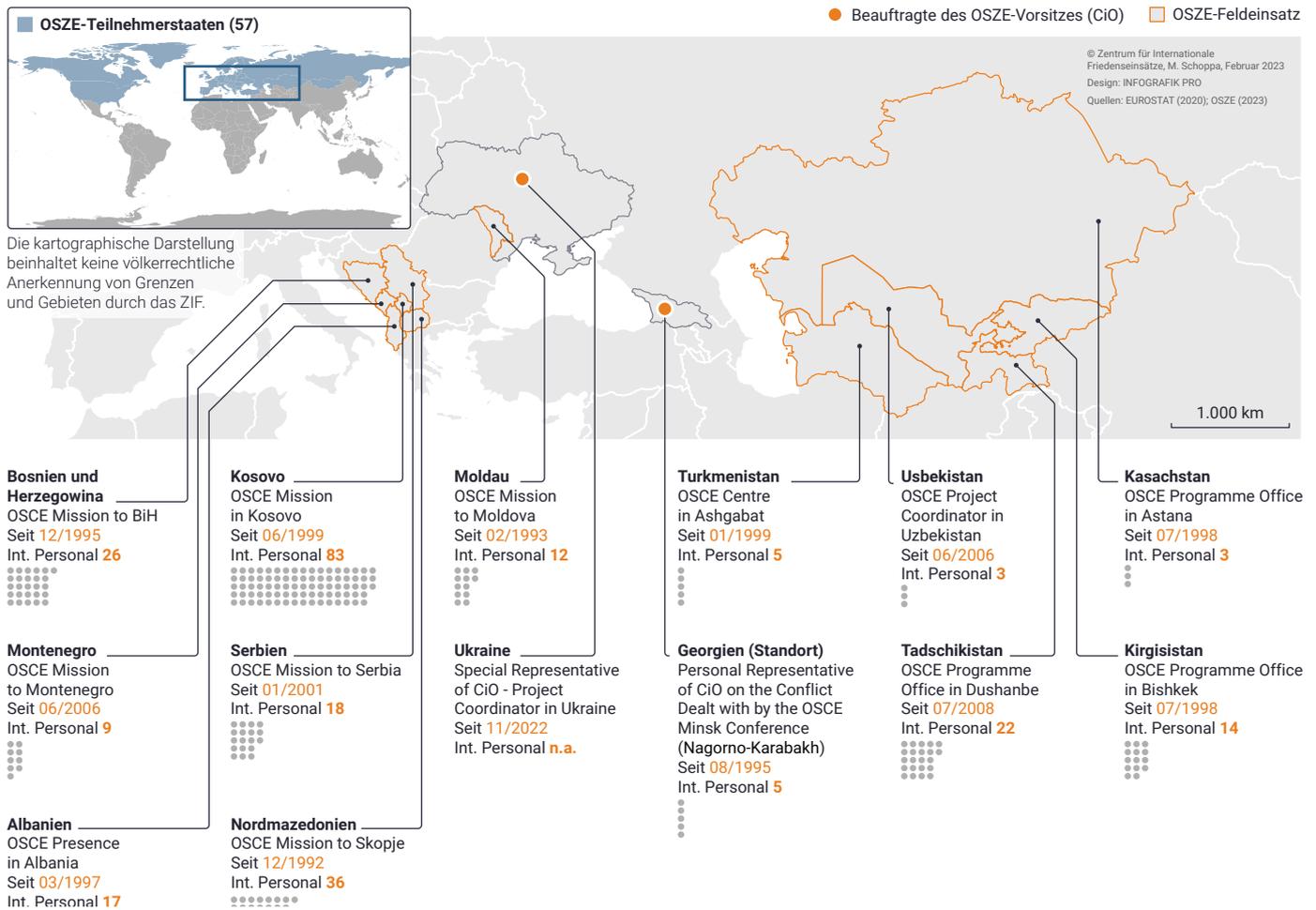
In der zweiten Jahreshälfte 2022 waren 13 Feldeinsätze der OSZE aktiv. 21 KSZE- und OSZE-Einsätze waren bis dahin beendet worden.¹⁵¹ Teilweise hatten sie ihr Mandat erfolgreich erfüllt, mitunter scheiterten sie an politischen Widerständen. Insbesondere Staaten im postsowjetischen Raum war der Fokus auf die Prinzipien der Menschlichen Dimension zunehmend ein Dorn im Auge. Mehrere Feldeinsätze wurden deshalb abgewickelt oder mussten – mit wesentlich beschränkteren Aufgaben – neu mandatiert werden.

149 BBC (2008): New Russian world order: the five principles. [\[Link\]](#).

150 OSCE (1991): Moscow Mechanism. [\[Link\]](#).

151 OSCE (2022): Where We Are. [\[Link\]](#).

Laufende OSZE-Feldmissionen, 2023



Dort, wo Russland direkt an Konflikten beteiligt war, scheiterte die Verlängerung von Mandaten mehrfach. Die OSZE-Mission in Georgien, die den Waffenstillstand an der Verwaltungsgrenze zu Südossetien überwachte, musste 2008, nach dem georgisch-russischen „Fünf-Tage-Krieg“, ihre Aktivitäten einstellen. Die Beobachtersmissionen zur Befriedung der Ostukraine fanden dagegen zunächst die russische Zustimmung. Erst im Sommer 2021 verweigerte Moskau die Verlängerung der Beobachtersmission an den Grenzübergangsstellen Gukowo und Donezk, auf russischem Territorium. Nach dem Angriff auf die Ukraine blockierte Russland dann die Mandatsverlängerung für die SMM im März und für den Projektkoordinator in der Ukraine im Juni 2022.

Polens Erbe, Nordmazedoniens Aufgabe: Das Vorsitzjahr 2023

Auch das jährliche Ministerratstreffen, das Anfang Dezember 2022 in Łódź ausgerichtet wurde, stand ganz im Zeichen des Kriegs gegen die Ukraine. Mit Hinweis auf die EU-Sanktionsliste hatte der polnische Vorsitz dem russischen Außenminister die geplante Einreise verweigert. Russland verurteilte dieses Vorgehen scharf, nahm aber dennoch am Treffen teil und ließ sich durch seinen OSZE-Botschafter vertreten.

Zum Treffen zirkulierten Russland und Belarus eine Gemeinsame Stellungnahme. Darin betonten sie „die Wichtigkeit, die OSZE als ein regionales europäisches Forum, das auf Konsens basiert, zu erhalten“. Außerdem unterstrichen sie das „fundamentale Prinzip der gleichen und unteilbaren Sicherheit“, nach dem „kein Staat, keine Staatengruppe oder Organisation [...] die eigene Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten stärken“ dürfe.¹⁵² Dies alles verdeutlicht, dass Russland der OSZE gegenwärtig weiter Bedeutung beimisst. Russland ist sich des Werts seines Vetos in der Sicherheitsorganisation bewusst und lässt es sich auch durch eine „polnische Provokation“ nicht aus der Hand nehmen.

Der scheidende OSZE-Vorsitzende, Polens Außenminister Zbigniew Rau, umriss das grundsätzliche Dilemma, mit dem die OSZE konfrontiert ist: „Die OSZE ist keine Organisation für Zeiten des Krieges. [...] Und leider funktioniert eine konsensbasierte Entscheidungsfindung nur in Friedenszeiten“.¹⁵³ Die prinzipielle Haltung seines Vorsitzes verteidigte er. Es sei alternativlos,

- an den Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE festzuhalten,
- die Institutionen zu verteidigen, die auf ihrer Grundlage geschaffen wurden und
- Lösungen zu finden, um die Handlungsfähigkeit der Organisation zu erhalten.¹⁵⁴

Die überwältigende Mehrheit der teilnehmenden Staaten unterstützte – wenn auch mit unterschiedlichen Nuancen – diese Verteidigung der OSZE-Prinzipien und verurteilte den russischen Angriffskrieg.

Der Gegensatz zwischen der großen Mehrheit einerseits und Russland mit Belarus andererseits führte dann auch dazu, dass das Ministerratstreffen 2022 ohne eine gemeinsame Schlusserklärung endete. Während dies vor allem politisch-symbolisch bedeutsam ist, sind andere Entscheidungen, die einen Konsens erfordern, wesentlich kritischer für die Funktionsfähigkeit der OSZE. Die Konsensregel wurde in der Vergangenheit nur ein einziges Mal umgangen, als die Bundesrepublik Jugoslawien (bestehend aus Serbien und Montenegro) 1992 durch einen „Konsens-minus-1-Beschluss“ suspendiert wurde.¹⁵⁵ Für die aktuelle Situation ist dies kaum eine Option, da Russland sich zuverlässig auf seinen Bündnispartner Belarus stützen kann.

Schon kurz nach dem Ministerratstreffen stand die turnusmäßige Mandatserneuerung für zehn Feldeinsätze an. Tatsächlich konnten diese Mitte Dezember im Konsens verlängert werden, die Mission in Moldau auf russisches Betreiben hin allerdings nur für sechs Monate. Insgesamt ist es Moskau damit in den letzten 15 Jahren gelungen, die meisten Missionen, bei denen Russland selbst hybride Konfliktpartei ist, entweder abzuwickeln (die Beobachtungsmissionen in Georgien an der Verwaltungsgrenze zu Südossetien, in der Ukraine und in Russland an den Grenzübergangsstellen zur Ukraine) oder aber unter Vorbehalt zu stellen (die Mission in Moldau, die im Transnistrienkonflikt vermittelt).

Anfang Januar 2023 übernahm Nordmazedonien den rotierenden OSZE-Vorsitz von Polen. Auch der neue Vorsitzende, Außenminister Bujar Osmani, betonte die Notwendigkeit, die Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE zu verteidigen, gleichzeitig aber Raum für die vielfältige Toolbox der OSZE zu schaffen. Dies zielt insbesondere auf die weitere Bearbeitung von Konflikten im OSZE-Raum auch durch die Feldeinsätze. Gleichzeitig steht der Vorsitz vor der Herausforderung, die essentiellen Funktionen und Aktivitäten der Organisation aufrechtzuerhalten.¹⁵⁶

Die überwältigte Mehrheit der OSZE-Staaten unterstützt die Verteidigung der OSZE-Prinzipien und verurteilt den russischen Angriffskrieg. Zehn Feldeinsätze wurden im Konsens verlängert.

152 OSCE (2022): Joint Statement by the Republic of Belarus and the Russian Federation on security crisis and co-operation in the OSCE. [Übers. ins Deutsche AW]. [\[Link\]](#).

153 OSCE (2022): Address by the OSCE Chairman-in-Office Minister of Foreign Affairs H.E. Zbigniew Rau, Opening Session of the 29th Meeting of the OSCE Ministerial Council [Übers. ins Deutsche AW]. [\[Link\]](#); OSCE 2022: Address by the OSCE Chairman-in-Office Minister of Foreign Affairs H.E. Zbigniew Rau, Closing Session of the 29th Meeting of the OSCE Ministerial Council. [\[Link\]](#).

154 OSCE (2022): Concluding Press Conference, 29th Meeting of the OSCE Ministerial Council. [\[Link\]](#).

155 OSCE (1992): Serbia and Montenegro suspended as a participating State. [\[Link\]](#).

156 OSCE (2023): Chairman-in-Office Bujar Osmani presents North Macedonia's 2023 priorities to OSCE Permanent Council. [\[Link\]](#).

Bis zur Stabübergabe war es nicht möglich, eine Entscheidung zum Vorsitz für 2024 zu fällen, obwohl dieser ab Januar 2023 in der Leitungs-„Troika“, bestehend aus dem jeweils ehemaligen, aktuellen und zukünftigen Vorsitz, vertreten sein sollte. Im weiteren Verlauf des nordmazedonischen Vorsitzjahres sind zudem der/die Generalsekretär:in sowie die Leiter:innen der drei OSZE-Sonderinstitutionen, die sich mit Demokratie und Menschenrechten befassen, zu berufen. Ebenfalls nötig ist es, für 2023 einen Haushalt der OSZE zu verabschieden. Dieses Vorhaben scheiterte bereits 2022, in diesem Fall aufgrund der fehlenden Zustimmung von Armenien und Aserbaidschan, so dass die Organisation mit einem Nothaushalt auf Vorjahresbasis arbeiten musste.

Ausblick: Prinzipien verteidigen, Chancen nutzen

Selbst wenn gegenwärtig die Basis für eine konstruktive Zusammenarbeit mit Russland und Belarus weggebrochen ist, ist es wichtig, den über Jahrzehnte geschaffenen Bestand an sicherheitspolitischen Arbeits- und Vertrauensbeziehungen zwischen den übrigen OSZE-Staaten zu bewahren und wo immer möglich zu festigen. Da sich mehrere post-sowjetische Staaten auch direkt vom russischen Neoimperialismus bedroht fühlen, könnten sich hier sogar neue Spielräume der sicherheitspolitischen Kooperation öffnen. In Zentralasien leisten die Aktivitäten der Feldeinsätze einen Beitrag dazu.

Es gilt, den sicherheitspolitischen Zusammenhalt der übrigen OSZE-Staaten zu festigen, die Instrumente zur Konfliktbearbeitung maximal zu erhalten und gleichzeitig die vereinbarten Grundprinzipien der Organisation zu verteidigen.

Die Mandatierung neuer Feldeinsätze ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen, aber höchst unwahrscheinlich – und aus Sicht der meisten teilnehmenden Staaten auch nicht wünschenswert, würde man so doch Russland weiterhin ein Mitspracherecht einräumen. Dauerhaft hängt die Zukunft der Feldeinsätze wesentlich vom Ausgang des Krieges gegen die Ukraine ab. Kurzfristig sind im Einzelfall neue Wege zu suchen, um einen fehlenden Konsens zur Sicherung laufender Aktivitäten zu umgehen.

Nicht zuletzt aufgrund des Engagements der Generalsekretärin Helga Maria Schmid hat der polnische OSZE-Vorsitz nach der erzwungenen Schließung des Büros des Projektkoordinators in der Ukraine einen Sondergesandten berufen, der mit außerbudgetären Fonds ein *Support Programme for Ukraine* (SPU) fortsetzt.¹⁵⁷ Allerdings betonte er, langfristig könne es nicht darum gehen, die OSZE in einem Notfallmodus zu betreiben, andererseits sei ein „zurück zum alten Geschäft“ ebenfalls nicht möglich.¹⁵⁸

Alles spricht deshalb dafür, pragmatisch auf Sicht zu fahren, diplomatische Chancen zu nutzen und kreative *Workarounds* zu schaffen, um die Instrumente und Strukturen zur Konfliktbearbeitung maximal zu erhalten und damit zugleich die vereinbarten Grundprinzipien der Organisation zu verteidigen. Denn wie ein altes osteuropäisches Sprichwort sagt: Es ist einfacher, aus einem Aquarium eine Fischsuppe zu machen, als aus einer Fischsuppe ein Aquarium.

¹⁵⁷ OSCE (2022): New donor-funded Support Programme for Ukraine. [\[Link\]](#).

¹⁵⁸ OSCE (2022): Address by the OSCE Chairman-in-Office Minister of Foreign Affairs H.E. Zbigniew Rau, *Opening Session of the 29th Meeting of the OSCE Ministerial Council*. [Übers. ins Deutsche AW]. [\[Link\]](#).

7. Die NATO im internationalen Krisenmanagement: Klarer Richtungswechsel

Während die Handlungsfähigkeit und der Spielraum internationaler Sicherheitsorganisationen durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine vor einer ungewissen Zukunft stehen, ist die Bedeutung der *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) als zentrale sicherheitspolitische Institution im euro-atlantischen Raum deutlich gestärkt. Beginnend mit der Annexion der Krim 2014 markierte der 24. Februar 2022 einen weiteren Wendepunkt in der strategischen Neuausrichtung des Bündnisses unter Rückbesinnung auf das primäre Gründungsziel.¹⁵⁹ Festgeschrieben wird dies im neuen Strategischen Konzept (Juni 2022), in dem sich die NATO klar zu kollektiver Verteidigung als Hauptzweck und prioritäre Kernaufgabe bekennt.¹⁶⁰ Angesichts dieser Schwerpunktsetzung und vor dem Hintergrund einer anhaltenden Interventionsmüdigkeit infolge der mageren Erfolgsbilanz vergangener *Out of Area*-Einsätze, insbesondere in Afghanistan, stellt sich die Frage nach der zukünftigen Rolle der NATO im internationalen Krisenmanagement.

Internationales Krisenmanagement der NATO

In den frühen 1990er Jahren hatte die NATO als Bündnis der kollektiven Verteidigung ihr Aufgabenfeld auf Krisenprävention und -management ausgeweitet.¹⁶¹ Dies resultierte zum einen aus einer veränderten Bedrohungswahrnehmung, welche die Gefahr einer militärischen Konfrontation mit Russland nach Ende des Kalten Krieges als gering einschätzte, und zum anderen aus einem erweiterten Verständnis von Sicherheit, das die destabilisierenden Effekte regionaler Konflikte und nicht-traditioneller Gefahren für die transatlantische Sicherheit erkannte.

Die strategische Neuausrichtung äußerte sich in den ersten Einsätzen außerhalb des NATO-Beistandsgebietes (*Out of Area*) in Bosnien und Herzegowina (ab 1993)¹⁶² und im Kosovo (ab 1999), die – mit Ausnahme der Operation Allied Forces (OAF) im Kosovo¹⁶³ – mit einem Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UN) ausgestattet waren. Ende der 1990er Jahre wurde Krisenmanagement erstmals ausdrücklich als „grundlegende Sicherheitsaufgabe“ des Bündnisses benannt.¹⁶⁴

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 weitete die NATO ihre militärischen Kriseninterventionen aus und engagierte sich angesichts globalisierter Bedrohungen mit Einsätzen in einem breiten Spektrum ohne territoriale Beschränkung (darunter Sicherheits- und Wiederaufbaumissionen in Afghanistan ab 2001, Pirateriebekämpfung u.a. im Golf von Aden ab 2008). Diese Entwicklung fand ihren Niederschlag im Strategischen Konzept 2010, das Krisenprävention und Krisenmanagement – neben kollektiver Verteidigung und kooperativer Sicherheit – als eine von drei, bis heute gültigen Kernaufgaben der NATO definierte.¹⁶⁵ Die Ausrichtung und der Einsatz der NATO waren jedoch nicht unumstritten innerhalb der Allianz, einzelne Operationen (wie die Intervention in Libyen 2011¹⁶⁶) wurden nicht von allen Mitgliedern mitgetragen und waren in der Durchführung auf eine sogenannte „Koalition der Willigen“ angewiesen.

159 Der Nordatlantikvertrag, Washington DC, 04. April 1949 [\[Link\]](#).

160 NATO Strategic Concept 2022 [\[Link\]](#).

161 Zur Entwicklung der NATO: Sven Morgan (2019): Die NATO. Deutschland im Bündnis, *bpb.* [\[Link\]](#); Heinrich Brauß (2021): NATO 2030. Erfahrung. Herausforderung. Zukunft, *Deutsche Atlantische Gesellschaft.* [\[Link\]](#).

162 Von April 1993 bis Dezember 1995 führte die NATO *Deny Flight*, ihre erste militärische Operation außerhalb ihres Bündnisgebietes, zunächst zur Durchsetzung einer Flugverbotszone über Bosnien und Herzegowina durch [\[Link\]](#). Von 1995-1996 engagierte sich die NATO im Rahmen der *Implementation Force* (IFOR) zur Überwachung und Durchsetzung der militärischen Aspekte des 1995 unterzeichneten Dayton-Abkommens (Res. 1031 UN-Sicherheitsrat) und leitete von 1996-2004 die Nachfolgemission *Stabilisation Force* (SFOR) (Res. 1088 UN-Sicherheitsrat).

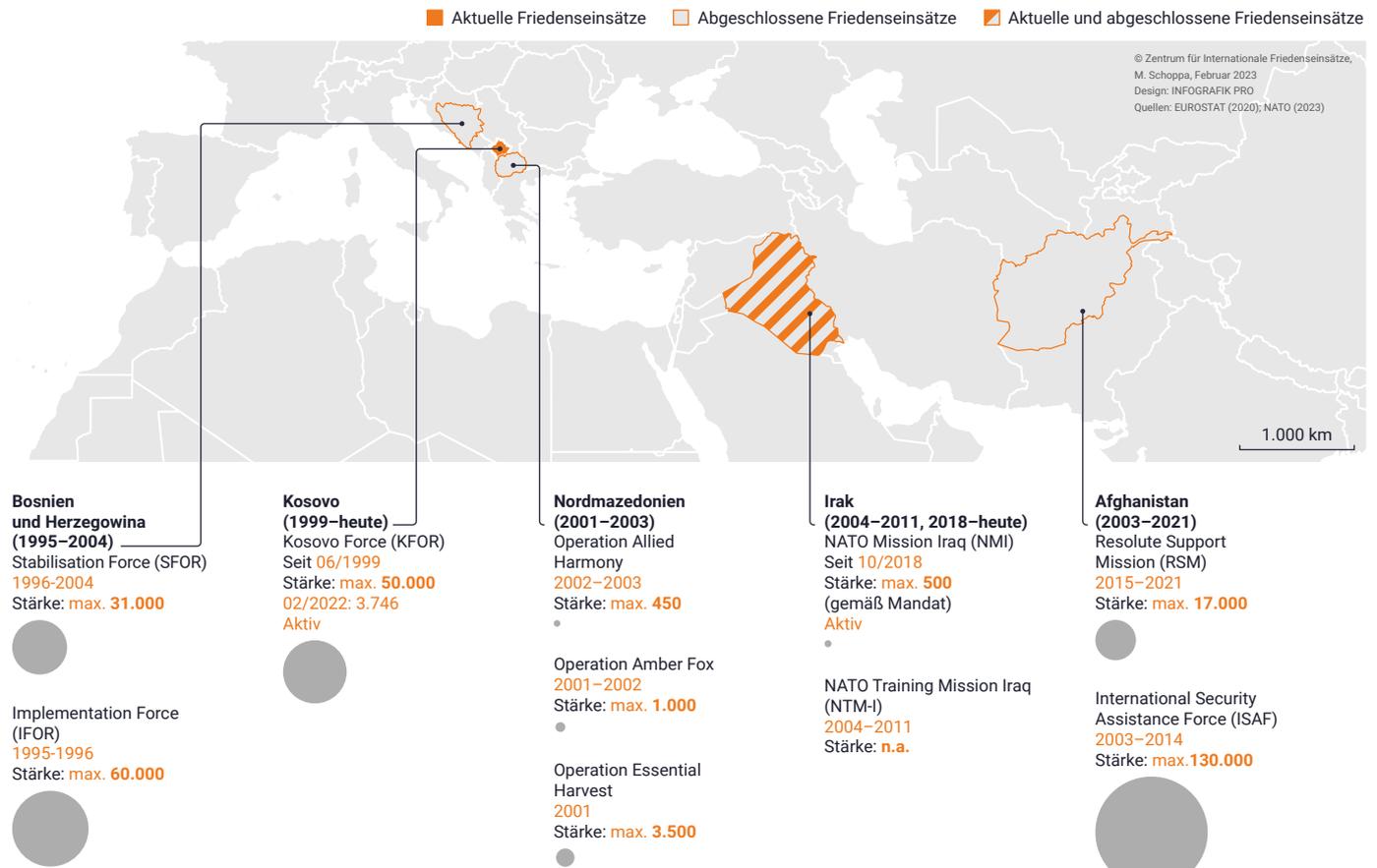
163 Für den NATO-Einsatz OAF (Beginn März 1999) im Kosovo gab es keine UN-Resolution. In der Begründung der NATO handelte es sich um eine humanitäre Intervention, die damit ihrer Schutzverantwortung für die zivile Bevölkerung nachgekommen sei. Am 10. Juni 1999 erließ der Sicherheitsrat UN Resolution 1244 zur Etablierung von KFOR.

164 NATO Strategisches Konzept 1999 [\[Link\]](#).

165 NATO Strategic Concept 2010 [\[Link\]](#).

166 Peter Rudolf (2013): Schutzverantwortung und humanitäre Intervention. Eine ethische Bewertung der „Responsibility to Protect“ im Lichte des Libyen-Einsatzes, *SWP Berlin*, S. 7f. [\[Link\]](#).

Laufende und abgeschlossene Friedenseinsätze der NATO¹⁶⁷



Zu einer Belastungsprobe für die NATO wurde auch ihr bis dato anspruchsvollstes, teuerstes und umfangreichstes Engagement außerhalb ihres Bündnisgebietes in Afghanistan. Nach der Ausrufung des NATO-Bündnisfalls im Oktober 2001, der folgenden militärischen Intervention Operation Enduring Freedom und dem Sturz der Taliban hatte der UN-Sicherheitsrat im Dezember 2001 die Einrichtung der International Security Assistance Force (ISAF) beschlossen, die den Wiederaufbau absichern sollte (UN Res.1386); im August 2003 übernahm die NATO ihr Kommando.¹⁶⁸ ISAF umfasste zeitweise bis zu 130.000 Soldat:innen. Die Mission entwickelte sich in der Praxis zunehmend von einem Friedens- zu einen Kampfeinsatz – bis sie 2014 in die Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungsmission Resolute Support (RSM) überführt wurde. Nach dem Abzug der NATO und ihrer Partner im Sommer 2021 kehrten die Taliban an die Macht zurück. Der schwierige Verlauf der Missionen in Afghanistan führte bei den Mitgliedern zu einer „Desillusionierung über die Wirksamkeit von militärischem Krisenmanagement und Stabilisierung“.¹⁶⁹

167 Die NATO subsumiert unter „Crisis Response Operations“ sämtliche Einsätze, die nicht unter Artikel 5 fallen („A ‘crisis response’ or ‘peace-support operation’ are generic terms that may include conflict prevention, peacekeeping, peacemaking, peace building, peace enforcement and humanitarian operations“; NATO, Crisis Management, A wide range of crisis management operations – definitions [\[Link\]](#)).

168 Militäreinsätze im Rahmen der OEF fanden auch in anderen Weltregionen statt - die USA hatten nach den Anschlägen des 11. September einen weltweiten „Krieg gegen den Terror“ ausgerufen. In Afghanistan erklärten die USA den Einsatz der OEF im Dezember 2014 offiziell für beendet [\[Link\]](#); bpb (2021): Vor 20 Jahren: NATO beschließt Bündnisfall. [\[Link\]](#).

169 Claudia Major (2019): Die Rolle der NATO für Europas Verteidigung, *SWP Berlin*, S. 19. [\[Link\]](#).

Das Strategische Konzept 2022: Back to Geopolitics, Back to Reality

Bis 2014 stand – neben der Zusammenarbeit mit Staaten und Organisationen außerhalb des Bündnisses – vor allem die Bewältigung von Krisen im Fokus der NATO.¹⁷⁰ Mit der Annexion der Krim und der von Russland betriebenen Destabilisierung der Ukraine zerbrach die seit den 1990er Jahren dominierende Vorstellung einer weitgehend friedlichen kooperativen europäischen Sicherheitsordnung. Auf dem Gipfel in Wales (September 2014) begann die NATO einen Prozess der Refokussierung auf Territorialverteidigung und beschloss eine umfangreiche Stärkung und Anpassung ihrer Verteidigungsfähigkeiten (*Readiness Action Plan*).¹⁷¹ Das auf dem jüngsten NATO-Gipfel in Madrid verabschiedete Strategische Konzept – nach dem Nordatlantikvertrag das wichtigste Grundsatzdokument der NATO – beschreibt wenige Monate nach dem Beginn des Krieges in der Ukraine im Februar 2022 das dramatisch veränderte Sicherheitsumfeld und gibt wichtige Einblicke in die Ausrichtung des Bündnisses in der kommenden Dekade:

- Russland wird als die bedeutendste und direkteste Bedrohung für die Sicherheit der Alliierten definiert;
- Terrorismus gilt mit Blick auf die südliche Peripherie als unmittelbarste asymmetrische Bedrohung;
- China, das eine zunehmend globale Agenda verfolgt, wird erstmals in einem Grundsatzdokument der NATO als strategische Herausforderung benannt.

Daneben richtet die Allianz ihren Blick auf transnationale Herausforderungen, die eine kritische Rolle im Sicherheitsumfeld spielen und alle Mitgliedstaaten betreffen: Klimawandel als Krisen- und Bedrohungsmultiplikator, Energiesicherheit, Schutz kritischer Infrastrukturen, Wettrennen um neue disruptive Technologien. Der Ausbau der individuellen und kollektiven Resilienz der NATO-Mitglieder und ihrer Partner in diesen und weiteren Bereichen (u. a. Cyber- und hybride Bedrohungen) wird als grundlegend für das Erreichen der drei Kernaufgaben der Allianz betrachtet.

In Kontinuität zum Vorgängerkonzept 2010 („the last post cold war strategic concept“)¹⁷² bleiben diese Kernaufgaben unverändert, der Schwerpunkt verschiebt sich jedoch wieder klar zu kollektiver Verteidigung und militärischer Abschreckung. Die Debatte über die künftige Rolle der NATO als Krisenmanager war im Vorfeld des Gipfels stark von den Erfahrungen vergangener Einsätze geprägt (Afghanistan, Libyen),¹⁷³ die bei den Mitgliedern zu einer zunehmenden Interventionsmüdigkeit (*intervention fatigue*)¹⁷⁴ geführt hatten.

In Madrid wurde allerdings deutlich, dass die NATO auch in der kommenden Dekade international zu anspruchsvollen Einsätzen in der Lage sein will. Entsprechend sollen die Fähigkeiten und Kapazitäten für militärisches und ziviles Krisenmanagement sowie Stabilisierung und Terrorismusbekämpfung, auch in strategischer Entfernung, beibehalten werden.

Nicht überraschend scheinen die interventionistischen Ambitionen allerdings gemäßigt.¹⁷⁵ Zukünftig beabsichtigt die Allianz vor allem mit Krisenprävention zu Stabilität außerhalb des Bündnisgebiets beizutragen.¹⁷⁶ Dafür soll die Zusammenarbeit mit Partnern, die sie seit 1990 im Rahmen verschiedener Programme etabliert hat, und internationalen Organisationen gestärkt werden. Hervorgehoben werden die UN, die Europäische Union (EU), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Afrikanische Union (AU).

Der Schwerpunkt der NATO verschiebt sich wieder zu kollektiver Verteidigung und militärischer Abschreckung.

- 170 Die NATO etablierte seit 1990 vier Partnerschaftsprogramme mit 40 Nicht-NATO-Staaten: *Partnership for Peace* (PfP), *Mediterranean Dialogue* (MD), *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI), *Partners across the Globe* (PAG); NATO (2022): Partners. [\[Link\]](#).
- 171 Claudia Major (2015): Die strategische Anpassung der NATO, *SWP-Aktuell*. [\[Link\]](#).
- 172 Benedetta Berti (2022): NATO's Strategic Concept, *LSE Event*, Minute 7 [\[Link\]](#).
- 173 Filip Bryjka (2022): New NATO Strategy Reshapes the Future of Crisis Response, *PISM*. [\[Link\]](#); Henrik Larsen (2022): Afghanistan's Significance for NATO Strategy, *The RUIS Journal*. [\[Link\]](#).
- 174 Pierre Morcos, Luis Simon (2022): NATO and the South after Ukraine, *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), S. 2. [\[Link\]](#).
- 175 Henrik Larsen (2022): Das strategische Konzept der NATO: gemäßigte Ambitionen, *CSS ETH Zürich*. [\[Link\]](#).
- 176 Benedetta Berti (2022): Strategisches Konzept 2022/ Nr. 38 (“We will increase our efforts to anticipate and prevent crises and conflicts”); NATO, Crisis Management/NATO's Strategic Concepts: „emphasis on crisis prevention”. [\[Link\]](#).

EU-NATO Kooperation im Fokus

Im Rahmen der kooperativen Sicherheit wird insbesondere die EU als „unique and essential partner“¹⁷⁷ der NATO benannt und die komplementäre Rolle beider Organisationen im Bereich Frieden und Sicherheit betont. Dies spiegelt sich gleichermaßen im Strategischen Kompass der EU, der im März 2022 verabschiedet wurde.¹⁷⁸ Die besondere strategische Bedeutung der Partnerschaft begründet sich primär in den überlappenden Sicherheitsinteressen ihrer Mitglieder. Nicht zuletzt sind 21 der derzeit 30 NATO-Staaten auch Teil der EU. Die Aufnahme der EU-Länder Finnland und Schweden in die NATO wird dies weiter verstärken.

Die EU-NATO Zusammenarbeit soll 2023 auf eine „neue Stufe“ gehoben werden.

Beide Organisationen hatten ihre Kooperation bereits Anfang der 2000er Jahre formalisiert, als die EU nach ihrer Gründung begann, ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GSVP) auszugestalten. Gemäß der „Petersberger Aufgaben“ (1992) sollten hierfür operative Fähigkeiten für „friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“¹⁷⁹ erschlossen werden. Nach dem Ende des Konflikts auf dem Balkan 1999 waren die europäischen Staaten zudem zur Übernahme von mehr Verantwortung bereit, jedoch mangelte es der EU noch an den notwendigen Kapazitäten und Strukturen.¹⁸⁰

Um beim Aufbau entsprechender Fähigkeiten die Schaffung von Doppelstrukturen zu vermeiden, wurde Anfang der 2000er Jahre eine enge Kooperation und Verzahnung mit der NATO angestrebt. Hierfür wurde der EU durch die „Berlin-Plus“-Vereinbarung (2003) ein Zugang zu den Planungskapazitäten und Fähigkeiten der NATO für die Durchführung von externem Krisenmanagement ermöglicht.¹⁸¹

Die Vereinbarung kam bisher jedoch nur bei zwei Einsätzen zur Anwendung: 2003 im Rahmen der ersten militärischen EU-Mission „Operation Concordia“ in Nordmazedonien und seit 2004 im Rahmen von EUFOR Althea in Bosnien und Herzegowina.¹⁸² Ein Problem stellt die notwendige Zustimmung von sowohl Nordatlantikrat als auch Europäischem Rat dar. Sie muss folglich auch von NATO-Mitgliedern unterstützt werden, die nicht Teil der EU sind. Seit dem Beitritt der Republik Zypern zur EU im Jahr 2004 lehnte das NATO-Mitglied Türkei angesichts der Zypern-Frage eine verstärkte militärische Zusammenarbeit mit der EU jedoch ab.¹⁸³ Dies verhinderte nach 2004 die weitere Anwendung der „Berlin-Plus“-Vereinbarung. Zwar wurden informelle Wege der Zusammenarbeit auf der operativen Ebene erschlossen, die formelle Kooperation konnte jedoch erst wieder nach Veränderung des sicherheitspolitischen Umfeldes ab 2014 aufgegriffen werden und bleibt weiterhin erschwert.¹⁸⁴

In gemeinsamen Erklärungen 2016 und 2018 identifizierten EU und NATO spezifische Bereiche für eine verstärkte operative und thematische Zusammenarbeit.¹⁸⁵ Diese wurden auch im aktuellen NATO-Konzept aufgegriffen.¹⁸⁶ Vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine soll laut der dritten gemeinsamen Erklärung von Januar 2023 die Zusammenarbeit auf eine „neue Stufe“ gehoben werden, um im Schwerpunkt „den wachsenden geostrategischen Wettbewerb, Fragen der Resilienz, den Schutz kritischer Infrastrukturen, neu entstehende und disruptive Technologien, den Weltraum, die sicherheitspolitischen Auswirkungen des Klimawandels sowie die ausländische Manipulation von Informationen und Einflussnahme anzugehen“.¹⁸⁷

177 Strategisches Konzept 2022/Nr. 43.

178 EU Strategic Compass for Security and Defence 2022. [\[Link\]](#).

179 WEU Council of Ministers (1999): Petersberg Declaration.

180 Brauß (2021), S. 30.

181 Berlin Plus Agreement 2003. [\[Link\]](#).

182 Im Fall von EUFOR Althea kommt die NATO-EU Kooperation primär in der Führungsebene zum Ausdruck. So ist der EU Operation Commander für EUFOR Althea in Doppelfunktion auch Vice Chief of Staff des „Supreme Headquarters Allied Powers Europe“ (SHAPE) der NATO in Mons, Belgien.

183 Detlef Puhl (2022): Deutschland, die Zeitenwende und die Zukunft der NATO, S. 20. [\[Link\]](#).

184 Nina Græger (2017): Grasping the everyday and extraordinary in EU-NATO relations: the added value of practice approaches, in *European Security*, 26:3, S. 340–358.

185 Joint declaration on EU-NATO cooperation by President of the European Council Donald Tusk, President of the European Commission Jean-Claude Juncker, and Secretary General of NATO Jens Stoltenberg, 10. Juli 2018. [\[Link\]](#).

186 Strategisches Konzept 2022/Nr. 43.

187 Gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO, 10. Januar 2023. [\[Link\]](#).

Im Bereich des externen Krisenmanagements sollen auch die der EU und NATO gemeinsam zur Verfügung stehenden politischen, wirtschaftlichen und militärischen Instrumente ergänzend und kohärent eingesetzt werden.¹⁸⁸ Die Zusammenarbeit erfolgt dabei prinzipiengelenkt und unter Anerkennung der gegenseitigen strategischen Autonomie. Dabei ist eine Aufgabenteilung zu beobachten. So konzentriert sich die EU im Irak auf den zivilen Sicherheitssektor (EUAM Iraq), während die NATO zum Kapazitätsaufbau im Bereich Verteidigung beiträgt (NATO Mission Iraq, NMI). Auch am Horn von Afrika stellt die EU der AU Transition Mission to Somalia (ATMIS) finanzielle Mittel im Rahmen der European Peace Facility (EPF) zur Verfügung, während die NATO die Mission logistisch und operativ durch den Lufttransport der Truppen unterstützt.¹⁸⁹

Partnerschaft und Kooperation als Modus Operandi für die südliche Nachbarschaft

Um den Süden ihres Bündnisgebietes zu stärken, unterstützt die NATO unabhängig von der EU ausgewählte Partner in der südlichen Nachbarschaft. So ergänzte sie zum einen im Zuge ihrer verstärkten nichtmilitärischen Stabilisierungsbemühungen ihre seit 1994 bzw. 2004 bestehenden Instrumente des Mittelmeerdialogs (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Mauretanien, Marokko, Tunesien) und der Istanbuler Kooperationsinitiative (Bahrain, Kuwait, Katar, Vereinigte Arabische Emirate) auf dem Gipfel in Wales 2014 um die *Defence and Related Security Capacity Building Initiative*.¹⁹⁰ Im Rahmen der Initiative, welche die Notwendigkeit größerer Interventionen reduzieren sollte, wurden unter anderem Jordanien, Tunesien und Mauretanien gezielt gefördert.¹⁹¹ Auf dem Gipfel in Warschau (2016) übernahm sie das von Generalsekretär Jens Stoltenberg zuvor rhetorisch eingeführte Konzept der „Projektion von Stabilität“, das darauf abzielte, ausgewählte Partner in der Peripherie Europas beim Aufbau eigener Sicherheits- und Verteidigungskapazitäten zu unterstützen (Irak 2018, Afghanistan bis 2021).¹⁹²

Zum anderen schlossen NATO und AU im November 2019 eine Vereinbarung zur Vertiefung ihrer politischen und praktischen Partnerschaft.¹⁹³ Dazu zählt eine Kooperation in drei Bereichen: (1) operative Unterstützung, (2) Training von AU-Personal und (3) strukturelle Unterstützung. Aktuell wird neben der operativen Unterstützung von ATMIS jährlich eine begrenzte Anzahl von AU-Personal in den NATO-Trainingsstandorten in Deutschland und Italien ausgebildet. Daneben entsendet die NATO Expert:innen für die Dauer von sechs bis zwölf Monaten in das AU-Hauptquartier in Addis Abeba und unterstützt durch Training und Expertise den Aufbau der *African Standby Force* (ASF), die eigenständig Peacekeeping-Einsätze im Namen der AU durchführen soll. Zu Koordinierung der Tätigkeiten trägt ein NATO-Verbindungsbüro in Addis Abeba bei.

Ausblick: „A stronger but less ambitious NATO“¹⁹⁴

Nach der Annexion der Krim 2014 und Invasion der Ukraine 2022 ist die Debatte um Legitimation und Ausrichtung der NATO zunächst beendet. Unabhängig davon, wie sich der Krieg in der Ukraine entwickelt, gilt Russland als direkteste Bedrohung für die europäische Sicherheit. Aufmerksamkeit und Ressourceneinsatz der Alliierten sind daher auf die Ostflanke und die Stärkung der Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses gerichtet („We have to rebuild what we lost“).¹⁹⁵ Die geplante militärische Neuaufstellung erfordert beträchtliche Anstrengungen und wird teils lange dauern.¹⁹⁶ Dies gilt auch für den Ausbau der individuellen und kollektiven Resilienz der Bündnispartner in Bezug auf neue und transnationale Herausforderungen.¹⁹⁷

188 Artikel 9, Gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO, 10. Januar 2023. [\[Link\]](#).

189 Europäischer Rat (2021): NATO 2030. Erfahrung. Herausforderung. Zukunft, *Pressemittteilung*. [\[Link\]](#); NATO (2022): Cooperation with the African Union. [\[Link\]](#).

190 NATO on the Map [\[Link\]](#); NATO (2022): Partnerships: projecting stability through cooperation [\[Link\]](#); Matthias Dembinski, Caroline Fehl (2021): Atlantische Zukünfte. Eine vergleichende Analyse nationaler Debatten über die Reform der NATO, *Friedrich-Ebert-Stiftung*. S. 10. [\[Link\]](#).

191 Lara Marthino (2020): NATO's Defence And Related Security Capacity Building (DCB) Initiative, Draft Report, S. 6. [\[Link\]](#); Jean-Charles Larssonneur (2022): The Evolving Terrorist Threat: Adapting the Allied Response, Draft Report, S.17. [\[Link\]](#).

192 Matthias Dembinski, Caroline Fehl (2021): Atlantische Zukünfte, S.10f; Gipfelerklärung von Warschau 2016, Nr. 80ff. [\[Link\]](#).

193 NATO (2019): NATO-African Union plan closer collaboration. [\[Link\]](#).

194 Thibault Muzergues, Kenneth M. Pollack (2022): A Stronger but Less Ambitious NATO, *IRI*. [\[Link\]](#).

195 Benedetta Berti (2022): NATO's Strategic Concept, *LSE Event*. [\[Link\]](#).

196 Claudia Major, Göran Swistek (2022): Die Nato nach dem Gipfel von Madrid, *SWP-aktuell*, S. 6. [\[Link\]](#).

197 Jonny Hall, Hugh Sandeman (2022): NATO's Resilience: The first and last line of defence, *LSE IDEAS*. [\[Link\]](#).

Die Konflikte und Instabilitäten im sogenannten Krisenbogen im Süden von Europa, der die Sahelzone sowie Nordafrika und den Nahen Osten umfasst, sind jedoch weiter existent und erlauben der NATO keinen Rückzug aus dem externen Krisenmanagement. Zudem machen sich die wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auch in diesen Regionen bemerkbar. Ökonomische Ungleichheit und fragile Staatlichkeit fördern die Entstehung von Extremismus und Terrorismus an der Südgrenze der Allianz und zunehmend in West- und Zentralafrika.¹⁹⁸ Hier liegt geografisch auch ein neuer Raum in der strategischen Auseinandersetzung mit Russland und China.

Das Strategische Konzept hat daher klar gemacht, dass Terrorismusbekämpfung und Stabilisierung der südlichen Nachbarregion weiterhin von zentraler Bedeutung sind. Das war ein wesentliches Anliegen der Bündnismitglieder Italien, Spanien und nicht zuletzt der Türkei.¹⁹⁹ Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die USA ungeachtet ihres erhöhten Engagements im europäischen Bündnisgebiet ihre strategische Schwerpunktverlagerung weiter in Richtung Indo-Pazifik fortsetzen werden, sodass die Europäer einen größeren Anteil an der Krisenvorsorge ihrer südlichen Nachbarschaft werden übernehmen müssen.

Auf der einen Seite entsteht dadurch Potential zur Verstärkung der NATO-EU-Kooperation, auf der anderen Seite werden Unterschiede in der strategischen Priorisierung der NATO-Mitglieder, insbesondere der USA gegenüber den europäischen Mitgliedstaaten, deutlich.²⁰⁰ Grundlegend bleibt somit offen, in welcher Form und wie ambitioniert das

Engagement der NATO im Süden zukünftig erfolgen wird. Innerhalb der Allianz herrscht in dieser Frage jedenfalls geringere Einigkeit als mit Blick auf die östliche Nachbarschaft.

**Nach Afghanistan ist die Hürde
für die Durchführung umfangreicher
Stabilisierungseinsätze hoch.**

Daneben ist angesichts der Erfahrungen in Afghanistan davon auszugehen, dass die Hürde für die Durchführung umfangreicher Stabilisierungseinsätze zukünftig hoch sein wird. Das Konzept des

Stabilitätstransfers in außereuropäischen Regionen ist in Afghanistan gescheitert und wird von Expert:innen folgerichtig in Frage gestellt.²⁰¹ Insbesondere die USA zeigen sich militärischen Interventionen als Mittel der Terrorismusbekämpfung und politischen Stabilisierung gegenüber skeptisch.²⁰²

Der NATO stehen jedoch auch weniger ressourcenbindende Instrumente zur Verfügung.²⁰³ Kleinere Einsätze mit spezifischen Mandaten im Bereich Kapazitätsaufbau und Training sowie bilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der *Defence and Related Security Capacity Building Initiative* können ausgewählte Partnerstaaten und Organisationen unterstützen und so stabilisierend wirken. Das aktuelle Engagement im Irak und die Kooperation mit der AU sind hierfür Beispiele. Mit Blick auf die südliche Nachbarschaft werden Kooperation und Partnerschaft daher voraussichtlich das Mittel der Wahl darstellen, denn auch nur wenige Akteure vor Ort wünschen ein direktes Engagement der NATO.²⁰⁴

Die Allianz wird im internationalen Krisenmanagement in naher Zukunft somit vermutlich keine Führungsrolle übernehmen, auch wenn die dafür notwendigen Fähigkeiten laut Strategischem Konzept beibehalten werden sollen.

198 Tricia Bacon, Jason Warner (2021): Twenty Years After 9/11: The Threat in Africa—The New Epicenter of Global Jihadi Terror, *Counter Terrorism Center at West Point*. [\[Link\]](#).

199 Claudia Major (2019): Die Rolle der NATO für Europas Verteidigung, *SWP-Studie*, S. 8. [\[Link\]](#).

200 Markus Kaim, Angela Stanzel (2022): Der Aufstieg Chinas und das neue strategische Konzept der Nato, *SWP Aktuell*. [\[Link\]](#).

201 Heinrich Brauß (2021): NATO 2030. Erfahrung. Herausforderung. Zukunft, S. 47-48. [\[Link\]](#).

202 Matthias Dembinski, Caroline Fehl (2021): Atlantische Zukünfte, S. 22. [\[Link\]](#).

203 Antoine Got (2021): Global NATO: What Future for the Alliance's Out-of-Area Efforts? *Strategic Security Analysis*, No. 18, S. 9. [\[Link\]](#).

204 Major (2019): Die Rolle der NATO für Europas Verteidigung, *SWP-Studie*, S. 9.

8. Afrikanische Friedenseinsätze: Subsidiarität und leere Kassen

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass afrikanische multinationale Organisationen vom russischen Angriff auf die Ukraine relativ wenig betroffen sein sollten. Denn weder ist Russland Mitglied in einer dieser Organisationen – wie im Fall der Vereinten Nationen (UN) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – noch findet der Konflikt in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft statt – wie im Fall von der Europäischen Union (EU) oder der *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO). Doch dieser Eindruck trügt. Auch Afrika und seine diversen (Sub-)Regionalorganisationen geraten durch den Angriffskrieg in Europa unter erheblichen zusätzlichen Druck, insbesondere durch eine mögliche Blockade des UN-Sicherheitsrates und die Refokussierung der EU auf ihre östliche Nachbarschaft. Gleichzeitig wird die Anzahl der Krisen auf dem Kontinent, verursacht von politischer Instabilität, sozialer Ungleichheit – noch verstärkt durch reduzierte Nahrungsmittellieferungen aus der Ukraine und Russland – schlechter Regierungsführung und religiösem Extremismus eher zu- als abnehmen.

Die Sicherheitsarchitektur Afrikas

Die friedenssichernden Strukturen in Afrika sind gekennzeichnet durch ein vielschichtiges Netzwerk von Akteuren, darunter eine kontinentale Regionalorganisation (die Afrikanische Union/AU) sowie eine Anzahl von kleineren und größeren Subregionalorganisationen mit teils überlappender Mitgliedschaft, unterschiedlichen Fähigkeiten und Ambitionen und unklaren Zuständigkeiten.

Die erste afrikanische Regionalorganisation war die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU). Sie wurde 1963 gegründet mit dem Ziel, die innere Solidarität der afrikanischen Staaten zu stärken, dem Kontinent nach außen eine Stimme zu geben und den Kolonialismus zu überwinden. Sie garantierte die Souveränität und territoriale Unversehrtheit ihrer Mitgliedstaaten und verfolgte eine strikte Politik der Nichteinmischung in deren innere Angelegenheiten.²⁰⁵ Nicht ganz zu Unrecht war sie als „Club der Diktatoren“ verschrien. Unter dem Eindruck des Völkermords in Ruanda und der Konflikte in Somalia und der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) entwickelte sich ab den späten 1990er Jahren eine Reformbewegung, die eine aktivere Rolle der OAU in der kontinentalen Friedenssicherung und dem Schutz von Menschen- und Bürgerrechten in ihren Mitgliedstaaten anstrebte.²⁰⁶

Im Juli 2002 wurde auf einem Treffen der afrikanischen Staats- und Regierungschefs in Durban die OAU durch die AU ersetzt. Ihre Gründungsakte benennt als Ziele u. a. „to [...] promote peace, security, and stability on the continent; promote democratic principles and institutions, popular participation and good governance; promote human and peoples' rights“. Und sie etabliert in Artikel 4(h) „the right of the Union to intervene in a Member State [...] in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity“.²⁰⁷

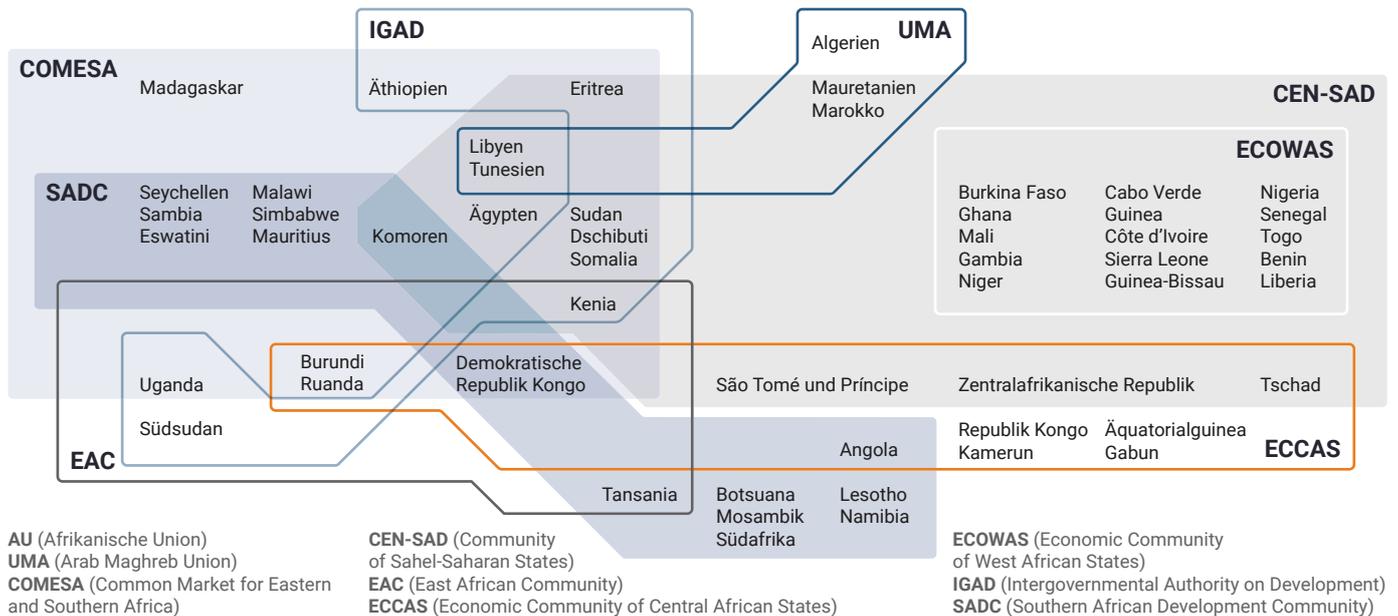
Als internationale Organisation mit einer starken Sicherheitskomponente weist die AU eine Mischung von Elementen der UN und der EU auf. Abgesehen von der Ähnlichkeit des Namens wird die AU wie die EU von einer, in ihrem Fall zehnköpfigen, Kommission geführt und hat einen rotierenden Vorsitz, hier allerdings jährlich. Die Mitgliedschaft ist automatisch für jeden international anerkannten Staat (des afrikanischen Kontinents), einen an Konditionen geknüpften Aufnahmeprozess wie bei der EU kennt die AU nicht.

205 Allerdings unternahm die OAU 1981 einen erfolglosen Versuch, mit der sog. *Inter-African Force* im tschadischen Bürgerkrieg zu intervenieren. Comfort Ero (2000): *ECOMOG: A Model for Africa? Building Stability in Africa*, *Monograph 46*. [\[Link\]](#).

206 Alhaji Sarjoh Bah et. al. (2014): *The African Peace and Security Architecture – A Handbook*, Kapitel II, *Friedrich-Ebert-Stiftung*. [\[Link\]](#).

207 Constitutive Act of the African Union, Artikel 3-4. [\[Link\]](#).

Regionale Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika



Quelle: Asgedom (2019) ²⁰⁸ aktualisiert ZIF 2023

Die AU verfügt seit 2003 über einen *Peace and Security Council* (PSC), der ähnliche Funktionen hat wie der UN-Sicherheitsrat. Dieser besteht wie sein Gegenstück in New York aus 15 Mitgliedern, die nach einem regionalen Schlüssel gewählt werden, aber mit zwei entscheidenden Unterschieden: es gibt keine ständigen Mitglieder und kein Veto.²⁰⁹

Ungeklärte Subsidiarität

Das akuteste Problem der afrikanischen Sicherheitsarchitektur ist die ungeklärte „Subsidiarität“, also die Abgrenzung der Zuständigkeiten der AU und der beträchtlichen Vielfalt von subregionalen Organisationen für Krisen auf dem Kontinent. Diese Organisationen sind überwiegend älter als die AU und ihre Gründungsdokumente enthalten daher keinerlei Hinweise auf eine übergeordnete Rolle der AU. Aufgrund ihrer Vorgeschichte in der subregionalen wirtschaftlichen Kooperation werden viele von ihnen als *Regional Economic Communities* (RECs) oder *Regional Mechanisms* (RMs) bezeichnet. Acht dieser RECs/RMs werden von der AU als offizielle Partnerorganisationen anerkannt.²¹⁰ Auch wenn das PSC-Protokoll das Primat der AU in Fragen von Frieden und Sicherheit in Afrika fest schreibt,²¹¹ sind die Kompetenzen von AU und RECs/RMs so breit und vage definiert, dass ihre Abgrenzung juristisch nicht möglich ist. Am Ende des Tages ist die Zuständigkeit also immer ein Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses zwischen der regionalen und der subregionalen Ebene – oder Ebenen.²¹²

Erschwerend kommt hinzu, dass nicht nur die Aufgabenverteilung zwischen AU und den RECs/RMs undefiniert sind, sondern auch die zwischen den verschiedenen subregionalen Organisationen. Der Grund für diese weitere Komplexität sind multiple und überlappende Mitgliedschaften. Die AU hat 55 Mitglieder, die RECs/RMs zusammen addiert insgesamt rund 110.²¹³ Die DR Kongo ist zum Beispiel Mitglied von vier subregionalen Organisationen (COMESA, EAC, ECCAS und SADC). Dieser Umstand ermöglicht ein „Forum-Shopping“, d. h. Staaten mit mehreren Mitgliedschaften wenden sich an die Organisation, von der sie sich eine Entscheidung oder ein Eingreifen im eigenen Interesse versprechen.

208 Messay Asgedom (2019): The African Union (AU) and Intergovernmental Authority on Development (IGAD) Partnership in Peace and Security: Achievements and Challenges, *Journal of Citizenship and Morality*, 2(1)

209 Von den 15 Mitgliedern werden zehn für zwei Jahre, fünf aber für drei Jahre gewählt, eine sofortige Wiederwahl ist möglich. Nordafrika stellt dabei zwei Mitglieder, Ostafrika drei, südliches Afrika drei, Westafrika vier und Zentralafrika drei, siehe: *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union* (2002) [Link]. sowie [Link].

210 Arab Maghreb Union (UMA), Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD), East African Community (EAC), Economic Community of Central African States (ECCAS), Economic Community of West African States (ECOWAS), Intergovernmental Authority on Development (IGAD) und Southern African Development Community (SADC). [Link].

211 *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union* (2002), Artikel 16: [Link].

212 Félicité Djilo, Paul-Simon Handy (2021): Unscrambling Subsidiarity in the African Union, *Institute for Security Studies (ISS Africa)*. [Link].

213 Liesl Louw-Vaudran (2022): Africa's Mishmash of Regional Blocs Doesn't Add Enough Value, *ISS Africa*. [Link].

Dieses Nebeneinander ist auch die Ursache für die weitgehende Wirkungslosigkeit der *African Standby Force* (ASF). Sie wurde 2003 von der AU als multidimensionale Eingreiftruppe geschaffen,²¹⁴ die in Krisensituationen nach Beschluss des AU PSC im Rahmen einer *Peace Support Operation* (PSO) rasch eingesetzt werden sollte, organisiert von den fünf Subregionen, Nord-, Ost-, südliches, West- und Zentralafrika.²¹⁵ Geringe eigene Ressourcen, fehlender Wille zu Kooperation und Kompetenzstreitigkeiten zwischen AU und RECs/RMs verzögerten die offizielle Einsatzbereitschaft der ASF, trotz erheblicher internationaler Unterstützung, um über ein Jahrzehnt bis 2016.²¹⁶

In der Konsequenz ist es also wenig überraschend, dass ein erheblicher Anteil der vergangenen und gegenwärtigen Einsätze in Afrika nicht von der AU selbst oder von den RECs/RMs im Rahmen der ASF durchgeführt worden sind. Viele werden stattdessen entweder von RECs/RMs im Alleingang oder von Ad-hoc-Koalitionen von Krisen-Anrainerstaaten organisiert.

Afrikanische Friedenseinsätze

Seit ihrer Gründung hat die AU 13 PSOs mandatiert bzw. nachträglich autorisiert.²¹⁷ Der bei weitem größte und am längsten andauernde Einsatz der AU selbst ist die AU Mission in Somalia (AMISOM)/AU Transition Mission to Somalia (ATMIS) (seit 2007) in Somalia, der allerdings nur durch eine kontinuierliche logistische Unterstützung durch die UN und NATO sowie die Finanzierung durch die EU ermöglicht wurde.²¹⁸ Hauptaufgabe von der Mission ist die Bekämpfung der islamistischen Terrorgruppe al-Shabaab. Darin war AMISOM in den ersten Jahren – unter ganz erheblichen eigenen Verlusten – erfolgreich. In der Folge gelang ihr aber weder eine Überwindung der politischen Blockade der politischen Eliten in Somalia noch der entscheidende militärische Sieg über al-Shabaab.²¹⁹

Aktuelle Einsätze mit einem ähnlichen AU-Mandat sind auch die Multinational Joint Task Force (MNJTF), die in der Region um den Tschadsee gegen Boko Haram kämpft, und die Joint Force der G5-Sahel (JF-G5S), die in der Sahelzone – vor allem im Grenzgebiet von Mali, Niger und Burkina Faso – gegen verschiedene islamistische Milizen vorgeht.²²⁰ Beide sind ein gutes Beispiel für den Trend zu Ad-hoc-Koalitionen von willigen Nachbarn im Rahmen von entweder neu gegründeten²²¹ oder umgewidmeten Organisationen,²²² außerhalb der eigentlich vorgesehenen Strukturen der *African Standby Force*. Beide Einsätze leiden an mangelnden finanziellen Ressourcen und militärischen Fähigkeiten, auch wenn beide von der EU finanziell unterstützt wurden bzw. werden.

Die REC mit der deutlich größten Erfahrung mit Friedenseinsätzen ist die westafrikanische ECOWAS. Schon bevor 2002 mit der Gründung der AU dieses Instrument auf dem ganzen Kontinent eingeführt wurde, entsandte sie ihre Eingreiftruppe ECOWAS Monitoring Group (ECOMOG) zur Beendigung der Bürgerkriege in Liberia (1990) und Sierra Leone (1997) und nach Guinea-Bissau (1999).²²³ Es folgten weitere Einsätze in Côte d'Ivoire (2003), Liberia (2003), Guinea-Bissau (2012) und Mali (2013). Aktuell führt ECOWAS zwei Missionen durch: ECOMIG in Gambia seit 2017²²⁴ und MASGB seit Juni 2022 – wieder einmal – in Guinea-Bissau.²²⁵

214 Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee 2003. [\[Link\]](#).

215 Bezeichnenderweise sind aber nur drei von diesen fünf Standby Forces (ECCAS, ECOWAS und SADC) identisch mit den von der AU anerkannten RECs für diese Region; die anderen zwei (Eastern African Standby Force/EASF und North African Regional Capability/NARC) wurden speziell für die ASF geschaffen. [\[Link\]](#).

216 Meressa Dessu, Dawit Yohannes (2022): Can the African Standby Force Match Up to Current Security Threats? *ISS Africa*. [\[Link\]](#).

217 AU Handbook 2022, S.84. [\[Link\]](#).

218 ATMIS / AU Transition Mission in Somalia, von 2007 bis Anfang 2022 hieß der Einsatz AMISOM / AU Mission in Somalia, Personalstärke rund 19.000, [\[Link\]](#); Paul Williams (2017): Paying for AMISOM: Are Politics and Bureaucracy Undermining the AU's Largest Peace Operation?, *IPI Global Observatory*. [\[Link\]](#).

219 Paul Williams et al. (2018): Assessing the Effectiveness of the AU Mission in Somalia (AMISOM), *Effectiveness of Peace Operations Network (EPON)*. [\[Link\]](#).

220 MNJTF, seit 2015, Personalstärke rund 15.000; JF-G5S, seit 2017, Personalstärke rund 5.000.

221 Wie die G5-Sahel, gegründet 2014 von Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad. [\[Link\]](#).

222 Wie die MNJTF im Rahmen der Lake Chad Basin Commission, gegründet 1964 von Benin, Kamerun, Niger, Nigeria und Tschad zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit. [\[Link\]](#).

223 Ero (2000)

224 ECOWAS Mission in The Gambia, Personalstärke rund 1.000.

225 ECOWAS Stabilization Support Mission in Guinea-Bissau, Personalstärke rund 650.

Seit Jahren fordern afrikanische Mitgliedstaaten und die AU einen Mechanismus zur finanziellen Unterstützung von afrikanischen Friedenseinsätzen aus den Pflichtbeiträgen zum UN-Budget.

Eine ECOWAS-Mission war auch einer der ersten Fälle, in denen die UN einen Einsatz einer der ECs/RMs weiterführte, meist unter Übernahme eines wesentlichen Teils der afrikanischen Truppen. Dies geschah z. B. 1999 mit dem Wechsel von ECOMOG zur UN Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) und 2013 in Mali mit der Ersetzung der African-led International Support Mission to Mali (AFISMA) durch MINUSMA.²²⁶ Ein bisher einmaliger Sonderfall war die von AU und UN gemeinsam geführte UN-AU Hybrid Operation in Darfur (UNAMID), die 2007 der AU Mission in Darfur (AMIS) nachfolgte. Der potentielle Vorteil dieses Ansatzes – eine gesteigerte Legitimität der Mission durch die Beteiligung der AU – wurde jedoch in Folge von erheblichen Meinungsverschiedenheiten und fehlender Abstimmung zwischen den beiden Organisationen kaum realisiert.²²⁷ In Situationen, wo der politische Wille zu gemeinsamer Planung und Koordination gegeben ist, könnten Hybrid-Missionen jedoch auch in Zukunft eine Option sein.

Zwei weitere aktuelle Friedenseinsätze zeigen symptomatisch die Herausforderungen, vor denen die afrikanische Sicherheitsarchitektur und insbesondere das Verhältnis zwischen der AU und einigen RECs/RMs zurzeit stehen. SADC beschloss im Juli 2021, zur Stabilisierung der Situation im Norden von Mosambik eine Mission zu entsenden (SAMIM)²²⁸ ohne die AU zu konsultieren. Erst ein halbes Jahr später, im Januar 2022, holte SADC sich die offizielle Zustimmung der Regionalorganisation, wohl vor allem, um auf die größeren finanziellen Ressourcen der AU zurückgreifen zu können.

Im April 2022 erbat die DR Kongo von der *East African Community* (EAC), der sie erst kurz zuvor beigetreten war, die Entsendung einer Eingreiftruppe in den seit Jahrzehnten instabilen Osten des Landes, wiederum ohne Beteiligung der AU.²²⁹ Ob auch diese Joint Regional Force (JRF) nachträglich von der AU autorisiert wird, ist Anfang 2023 noch offen. Sowohl im Fall von SAMIM als auch bei der EAC JRF ist zudem unklar, in welcher Form beide Einsätze mit anderen internationalen Präsenzen vor Ort kooperieren werden. In Mosambik sind dies ein bilateraler Anti-Terrorereinsatz Ruandas und die EU-Trainingsmission EUTM Mozambique, in der DR Kongo die UN-Mission MONUSCO.²³⁰

Wer bezahlt afrikanische Friedenseinsätze?

Die AU verfügt zur Finanzierung ihrer Einsätze über den *African Peace Fund*, der dieses Jahr zwar mit rund 295 Millionen USD einen historischen Höchststand erreichte. Doch noch immer werden zwei Drittel des Budgets der AU von externen Partnern finanziert.²³¹ Seit Jahren fordern daher afrikanische Mitgliedstaaten (insbesondere die sogenannten A3 im UN-Sicherheitsrat),²³² Subregionalorganisationen und die AU in New York immer wieder einen Mechanismus zur finanziellen Unterstützung von afrikanischen Friedenseinsätzen, die von der UN unter Kapitel VIII der Charta autorisiert worden sind, aus den Pflichtbeiträgen zum UN-Budget²³³ unter Berufung auf die UN-Resolutionen 2320 (2016) und 2378 (2017).²³⁴ Ebenso regelmäßig scheitert dieser Vorschlag aber am Widerstand einiger ständiger Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, vor allem der USA und Großbritanniens. Die Blockierer verweisen dabei auf den Umstand, dass AU PSOs die UN-Standards in Bezug auf Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht nicht voll erfüllen. Außerdem bemängeln sie Controlling und Transparenz der AU-Finzen. UN, EU und AU arbeiten gemeinsam an Verbesserungen, vor der Veröffentlichung eines für April 2023 geplanten Berichts des UN-Generalsekretärs zu ihrer Umsetzung sind hier aber keine Fortschritte zu erwarten.²³⁵

- 226 David Ambrosetti, Romain Esmenjaud (2014): Whose Money Funds African Peace Operations“ in Thierry Tardy , Marco Wyss, *Peacekeeping in Africa*.
- 227 Ralph Mamiya et al. (2020): Assessing the Effectiveness of the UN-AU Hybrid Operation in Darfur (UNAMID), *Effectiveness of Peace Operations Network (EPON)*. [\[Link\]](#).
- 228 SADC Mission in Mozambique, Personlstärke rund 2.000.
- 229 Nelleke van de Walle (2022): East Africa’s DR Congo Force – A Case for Caution, *International Crisis Group*. [\[Link\]](#).
- 230 ISS Africa (2022): Resolving the African Standby Force’s Identity Crisis. [\[Link\]](#); s. ZIF kompakt „Déjà vu congolais: Die M-23 Rebellion und der geplante Abzug von MONUSCO“[\[Link\]](#).
- 231 Zum APF: [\[Link\]](#); der letzte Report des APF von 2020: [\[Link\]](#); Rund US\$ 436 Millionen von US\$ 655 Millionen, darunter alle Ausgaben für PSOs in Höhe von US\$ 252 Millionen, Peace and Security Council Report 153, Dezember 2022 / Januar 2023, S. 17.
- 232 Die drei nicht-ständigen afrikanischen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, seit Februar 2023 Gabun, Ghana und Mozambik.
- 233 Zuletzt im *Joint Communiqué* des UN-Sicherheitsrats und des AU PSC nach ihrem Treffen am 14. Oktober 2022: [\[Link\]](#) , S.4-5.
- 234 Zur Kooperation mit der AU: [\[Link\]](#); Zu Peacekeeping-Reform: [\[Link\]](#).
- 235 Bericht des Generalsekretärs (2022): Strengthening the Partnership between the UN and the AU on Issues of Peace and Security in Africa, Including the Work of the UN Office to the African Union. [\[Link\]](#); Security Council (2022): Cooperation between the UN and Regional and Sub-Regional Organisations: Debate on the Partnership with the AU. [\[Link\]](#).

Auch die zweite bedeutende externe Finanzquelle afrikanischer Friedenseinsätze – die EU – wird hier wohl nicht in Bresche springen. Sie hat zwar seit 2004 durch *African Peace Facility* (APF) rund 2,68 Milliarden EUR für afrikanische PSOs zur Verfügung gestellt.²³⁶ Im März ersetzte aber nach 17 Jahren die *European Peace Facility* (EPF) die APF. Die EPF ist, anders als die APF, nicht speziell auf Afrika fokussiert, was in Kombination mit dem auf die EU-Ostgrenze verschobenen Fokus in Afrika zu der Sorge führt, nun deutlicher weniger Unterstützung zu erhalten.²³⁷ Insbesondere die AU fürchtet auch einen Kontrollverlust, da sie nun nicht mehr, wie unter der APF, alleine für die Verteilung europäischer Hilfsgelder an RECs/RMs und einzelne Staaten verantwortlich ist. Der militärische Fokus der EPF führt außerdem dazu, dass die Finanzierung nicht-militärischer Aktivitäten – wie etwa die Polizei- und Zivilkomponenten von ATMIS – ungeklärt ist. Schließlich schürt die Tatsache, dass die EU mögliche Partner in Afrika nicht klar definiert hat, die Angst, dass die EU in Afrika auch oppositionelle Gruppen in ihrem Kampf gegen unliebsame Regierungen unterstützen könnte. Hier wirkt offenbar die in Afrika noch sehr präsente Erinnerung an Europas Rolle beim Sturz des Gaddafi-Regimes in Libyen 2011 nach.²³⁸

Bisher hat die russische Regierung keine Mandatsverlängerung einer UN-Mission in Afrika blockiert, wohl, weil ihr bewusst ist, dass die meisten afrikanischen Staaten ihre Fortsetzung wünschen.

Afrikanische Friedenseinsätze und der Westen

Nicht nur Geldsorgen und die Nachwehen der Libyen-Intervention belasten das Verhältnis zwischen Afrika und dem Westen. Afrikanische Regierungen und Öffentlichkeit beklagen das Horten von Corona-Impfstoffen, bisher nicht kompensierte Folgen des Klimawandels, kaum aufgearbeiteten Kolonialismus und, nicht zuletzt, eine „westliche Doppelmoral“. Erkennbar ist dies (ihrer Meinung nach) an der ebenso schnellen wie massiven Reaktion des Westens auf die Invasion der Ukraine im Vergleich zur gemächlichen Pfennigfucherei bei Krisen in Afrika. Auch nicht verborgen geblieben ist vielen Akteuren in Afrika, dass Flüchtlinge afrikanischer Herkunft an der Grenze der Ukraine zu verschiedenen EU-Staaten weniger zuvorkommend behandelt wurden als Ukrainer:innen.

Der Westen hingegen erwartete offenbar, dass die afrikanischen Staaten seine Position im Ukraine-Konflikt teilen würden – und reagierte mit Unverständnis, wenn nicht Empörung, als dies nicht eintrat. Tatsächlich enthielt sich ein erheblicher Teil der afrikanischen Staaten bei den bisher fünf Abstimmungen der UN-Vollversammlung zu den Konsequenzen aus dem russischen Überfall auf die Ukraine.²³⁹ Wahr ist auch, dass viele Stimmen in Afrika die Chance begrüßen, auf einer zunehmend multipolaren Weltbühne gelegentlich das Zünglein an der Waage zwischen Europa, den USA, China, und Russland spielen zu können, mit Nebenrollen für die Türkei, die Vereinigten Arabischen Emirate und Iran. Und tatsächlich entwickelte sich in den vergangenen Monaten eine intensive Diplomatie von Afrikabesuchen, bei denen die jeweiligen afrikanischen Gastgeber heftig umworben wurden.²⁴⁰

Doch was bedeuten diese Entwicklungen für die Friedenseinsätze in Afrika? Vermutlich wenig. Die meisten afrikanischen Regierungen verstehen, dass eine Schaukelpolitik mit wechselnden Partnern an ihre Grenzen gerät, wenn es um die nachhaltige Bearbeitung von langwierigen, grenzüberschreitenden Konflikten mit einer Vielzahl von Akteuren geht. Die allermeisten nicht-westlichen Partner haben weder Erfahrung auf diesem Gebiet noch die Bereitschaft, sich mit eigenen Truppen oder Finanzmitteln in der benötigten Höhe zu engagieren.

236 Zuzüglich diverser Sonderprogramme für einzelne Staaten und Regionen in Afrika und zahlreicher bilateraler Zahlungen von einzelnen EU-Mitgliedstaaten; Shewit Woldemichael (2022): Africa Should be Better Prepared for Europe's Security Funding Shift, *ISS Africa*. [\[Link\]](#); ICG (2021): How to Spend It: New EU Funding for African Peace and Security. [\[Link\]](#).

237 Und tatsächlich wurden bereits einige EU-Hilfsmaßnahmen für die Ukraine über die EPF finanziert.

238 Woldemichael (2022)

239 Am 2. März 2022 zur Verurteilung der Invasion, am 7. April zum Ausschluss Russlands aus dem Menschenrechtsrat, am 12. Oktober zur Verurteilung der Annexion der vier ukrainischen Oblaste und am 14. November zu russischen Reparationen an die Ukraine; eine genaue Aufschlüsselung bei [\[Link\]](#). und [\[Link\]](#).

240 Von Olaf Scholz (Senegal, Niger, Südafrika), Sergei Lawrow (Ägypten, Äthiopien, Uganda, Republik Kongo), Emmanuel Macron (Kamerun, Benin, Guinea-Bissau), Antony Blinken (Südafrika, DR Kongo, Ruanda) und Dmytro Kuleba (Senegal, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya); Priyal Singh (2022): Africa Has a Rare Chance to Shape the International Order, *ISS Africa*. [\[Link\]](#).

Ausblick: Afrikanische Friedenseinsätze nach der Zeitenwende

Die Zukunft der Friedenseinsätze in Afrika liegt also weiterhin in den Händen von vier Akteuren: der AU, der afrikanischen RECs/RMs, der UN und der EU. Die EU sollte auch weiterhin Konfliktbearbeitung in Afrika durch eigene Einsätze fördern, idealerweise in noch engerer Abstimmung mit afrikanischen Partnern. Insbesondere sollte sie aber auch – bei aller verständlichen Re-Fokussierung auf die osteuropäische Nachbarschaft – weiterhin durch die Europäische Friedensfazilität verschiedene Formen von Krisenmanagement in Afrika unterstützen. Nach eigenen Angaben ist sie dazu auch bereit.²⁴¹

Die Zukunft der Friedenseinsätze in Afrika liegt also auch weiterhin in den Händen von vier Akteuren: der AU, der afrikanischen RECs/RMs, der UN und der EU.

Trotz des Konflikts in der Ukraine hat die russische Regierung bisher keine Mandatsverlängerung einer UN-Mission in Afrika (oder anderswo) blockiert, wohl, weil ihr bewusst ist, dass die meisten afrikanischen Staaten ihre Fortsetzung wünschen. Ein Sonderfall ist MINUSMA in Mali. Die Blockadehaltung der malischen Regierung hat hier dazu geführt, dass sich die meisten europäischen Truppensteller aus der Mission zurückziehen werden. Auch Deutschland hat seinen „Einstieg in den Ausstieg“ verkündet.²⁴² Dieser Umstand macht es wahrscheinlicher, dass der schon länger diskutierte Vorschlag umgesetzt wird, MINUSMA durch einen AU-Einsatz zu ersetzen.²⁴³ Die meisten afrikanischen Truppensteller von MINUSMA scheinen grundsätzlich bereit, große Unsicherheit besteht aber noch in Bezug auf Finanzierung und Logistik.

Daneben müssen die afrikanischen Akteure ihre Hausaufgaben erledigen. Hierzu gehören die Finalisierung der Reform der AU-Kommission, der Aufbau des Sekretariats des *African Peace Fund* und der Abschluss des seit einiger Zeit diskutierten *Memorandum of Understanding* zwischen der AU und den RECs/RMs bezüglich der ASF. Der vorliegende Entwurf liefert die notwendige Definition von AU-PSOs im engeren Sinne einerseits und AU-autorisierten Operationen der RECs/RMs andererseits. Eine Entscheidung dazu könnte beim nächsten AU-Gipfel im Februar 2023 fallen.²⁴⁴ Fraglich ist allerdings, ob sich bis dahin die grundlegenden politischen Spannungen zwischen der AU und den Subregionalorganisationen lösen lassen, die das Funktionieren der afrikanischen Sicherheitsarchitektur seit ihrer Gründung vor 20 Jahren behindern.

241 Kapitel 5. in dieser Studie.

242 Thomas Wiegold (2022): Merkposten Mali: Einstieg in den Ausstieg der Bundeswehr bei MINUSMA. [\[Link\]](#).

243 Radio France Internationale (2022): UN Chief Wants African Union Force with Tougher Mandate for Mali. [\[Link\]](#).

244 ISS Africa (2022): Resolving the African Standby Force's Identity Crisis. [\[Link\]](#).

9. Deutschland und internationale Friedenseinsätze in der Zeitenwende

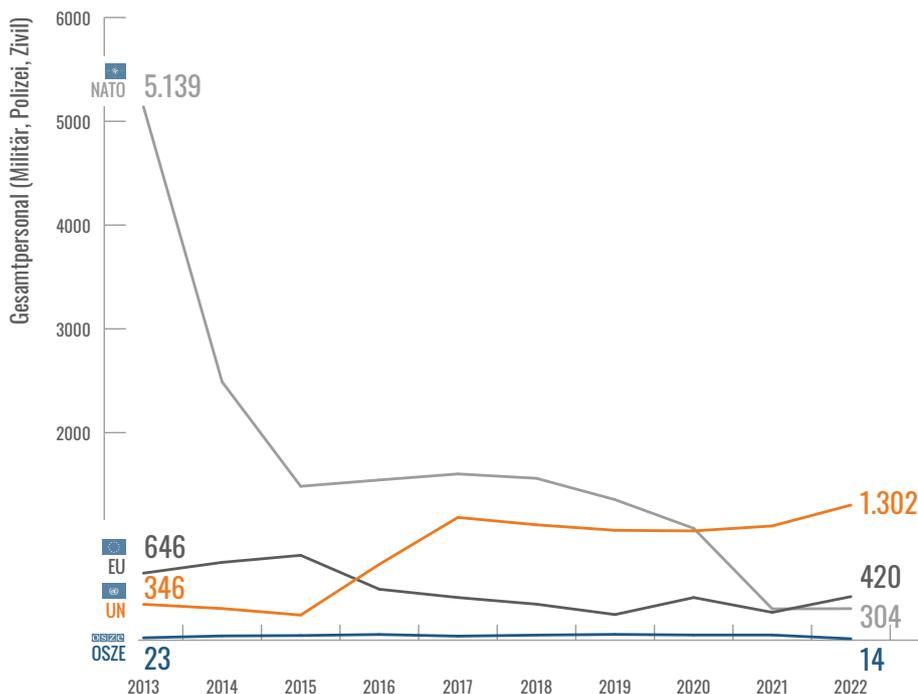
Der verschärfte geopolitische Wettbewerb erschwert eine gemeinsame Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Konflikte. Gleichzeitig führt die fragile Staatlichkeit in vielen Ländern, die – gekoppelt mit Krisen – ein hohes Konfliktpotenzial mit sich bringt, vermutlich auch in den kommenden Jahren zu einem erheblichen Konflikt- aufkommen. Zunehmend werden die Konflikte auch zum Spielball im geo- politischen Wettbewerb, um eigene Interessen durchzusetzen.

Deutschland muss deshalb, gemeinsam mit seinen Partnern, die **Präven- tion** deutlich verstärken. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass bei einer Viel- zahl von möglichen Eskalationen und begrenzten internationalen Ressour- cen ein präventives Vorgehen nicht immer, und nicht immer erfolgreich, möglich ist.

Wichtig ist deshalb auch der Ansatz der **Sekundärprävention**, also die Verhinderung eines Wiederaufflammens von Konflikten, die oberflächlich beruhigt scheinen. Dies ist auch das genuine Handlungsfeld internationaler Friedenseinsätze. Der Erfolg von Friedenseinsätzen ist dabei auch abhängig von einem stützenden Umfeld, das unter erschwerten Rahmen- bedingungen immer wichtiger wird. Es schafft Raum und Zeit für Friedensprozesse, soll diese auch fördern – kann den politischen Prozess aber nicht ersetzen. Um ein solches stützendes Umfeld zu fördern, kann Deutschland seine Vernetzungsmacht einsetzen, die es aufgrund seiner ökonomischen Soft Power und seines politischen Ansehens besitzt.

Der Erfolg von Friedenseinsätzen ist abhängig von einem stützenden Umfeld, das unter erschwerten Rahmenbedingungen immer wichtiger wird.

Deutsche Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen nach Organisation



Quelle: ZIF 2013-2022

Im Angesicht der Zeitenwende stehen Friedenseinsätze vor der **dreifachen Herausforderung**, angemessene Mandate verabschieden zu können, vor Ort Legitimität und Durchsetzungskraft zu entfalten und wirksame Ansätze zur Anwendung zu bringen.

- **Vereinte Nationen:**

Trotz aller beschriebener Probleme wird die UN ein wichtiger Akteur bei Friedenseinsätzen bleiben, der über einen breiten Instrumentenkasten verfügt. Deutschland sollte als bedeutender Mittelgeber die Debatte um die weitere Entwicklung der entsprechenden Politiken und Instrumente der UN aktiv mitgestalten. Die Erarbeitung der *New Agenda for Peace* ist aktuell ein wichtiges Forum dafür. Große multidimensionale Einsätze der UN wird es in überschaubarer Zukunft vermutlich kaum noch geben. Hier wird es einerseits darum gehen, möglichst realistische und pragmatische Mandate für kommende Einsätze zu entwickeln und andererseits die in Kapitel VIII vorgesehene Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen, wie z. B. der Afrikanischen Union, effektiver zu gestalten.

- **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa:**

Die OSZE ist trotz aller Schwierigkeiten in ihren Strukturen maximal zu erhalten. Auch wenn die Mandatierung neuer Feldeinsätze gegenwärtig unwahrscheinlich ist, sollte versucht werden, die bestehenden zu sichern. Kurzfristig sind im Einzelfall pragmatische *work arounds* zu schaffen, um einen fehlenden Konsens zur Sicherung der laufenden Aktivitäten zu umgehen. Die Bundesregierung sollte entsprechende Aktivitäten diplomatisch, finanziell und personell unterstützen. Gerade in der aktuellen Phase der Unsicherheit ist es notwendig, alle konstruktiven politischen Kräfte zu bündeln, um die Instrumente der Organisation maximal zu erhalten, ihre Prinzipien zu verteidigen und die über Jahre entwickelten Arbeitszusammenhänge nicht erodieren zu lassen.

Friedenseinsätze vor der Herausforderung,
angemessene Mandate verabschieden zu können,
Legitimität und Durchsetzungskraft
zu entfalten und wirksame Ansätze anzuwenden.

- **Europäische Union:**

Die EU könnte stärker als bisher gefordert sein, eigenständig auf Konflikte zu reagieren und gegebenenfalls Einsätze der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu mandatieren. Deutschland sollte dabei darauf drängen, dass es nach einer Analyse der Wirksamkeit von GSVP-Einsätzen, zu einer Neufokussierung kommt: GSVP-Einsätze dort, wo sie Wirkung erzielen und eine ausreichende Zahl an Mitgliedstaaten sich substantiell engagieren – politisch, mit Personal, und mit Ressourcen. Wo UN-Einsätze mandatiert sind, könnten über die GSVP auch Bausteine dafür zur Verfügung gestellt werden, statt parallele eigene Missionen zu etablieren. Die EU kann aber auch, wie in Somalia (AU-Mission), Einsätze anderer Akteure als Geldgeber unterstützen. Auch solche Lösungen sollte Deutschland weiter vorantreiben.

- **Stärkung der Bündnisse:**

Die wachsende geopolitische Auseinandersetzung erfordert bei Friedenseinsätzen und zivilem Konfliktmanagement – stärker als bisher – ein gründlich abgestimmtes Vorgehen mit den Partnern in EU und NATO. In beiden Bündnissen sollte Deutschland mit politischen Initiativen und der Bereitstellung von Fähigkeiten eine stärkere Rolle übernehmen. Berlin kann vor allem dazu beitragen, dass sich die EU zu einem wirksameren geopolitischen Akteur im integrierten Krisenengagement entwickelt. Die mit der Zeitenwende verbundenen Vorhaben und der strategische Kompass der EU bilden dafür einen guten Rahmen.

- **Multilaterale Koalitionen:**

Nicht immer wird es möglich sein, innerhalb bestehender Organisationen ausreichende Unterstützung für notwendige Kriseninterventionen zu finden. Dann sollte im Einzelfall auch geprüft werden, ob ein Friedenseinsatz auch im Rahmen einer Koalition der Willigen mandatiert werden kann. Dies könnte sich beispielsweise innerhalb der OSZE-Strukturen anbieten. Dazu ist in der Regel eine Einladung des Einsatzlandes notwendig.

- **Zivile und militärische Kapazitäten:**

Deutschland muss über ausreichende zivile und militärische Kapazitäten verfügen, um seinen notwendigen Beitrag zur Konfliktbearbeitung und Konfliktprävention leisten zu können. Der personelle Ausbau relevanter Botschaften und die Weiterentwicklung

ziviler Kriseninterventionsfähigkeiten sind deshalb ebenso notwendig, wie die Umsetzung der Zeitenwende-Agenda bei der Bundeswehr. Zur effektiven Umsetzung von Friedenseinsätzen kann auch die Ertüchtigung anderer Truppensteller durch Deutschland oder die EU einen wichtigen Beitrag leisten.

• **Integrierter Ansatz:**

Die wachsende Komplexität in Bezug auf Friedenseinsätze, aber auch in der Außen- und Sicherheitspolitik generell, erfordern eine weitere Verbesserung der Koordination innerhalb der deutschen Politik. Ein, auch im Zusammenhang mit der Nationalen Sicherheitsstrategie diskutierter, Nationaler Sicherheitsrat bietet hierfür eine sinnvolle Lösung. Oberste Maxime muss es sein, gemeinsam Wirkung zu erzielen.

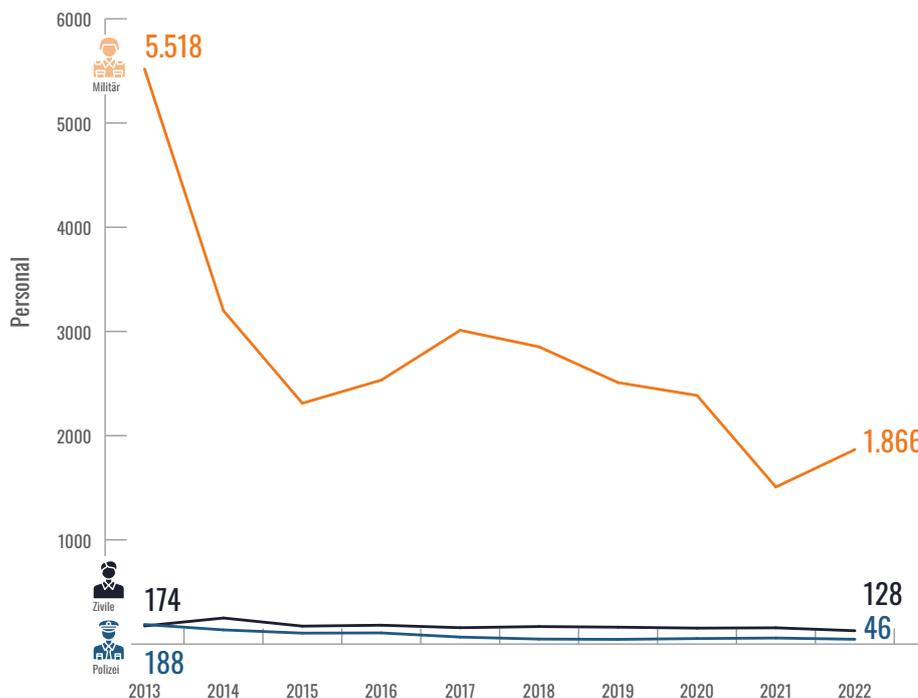
• **HDP-Nexus:**

In Zukunft gewinnen die Aspekte des *Humanitarian Development Peace-Nexus* (HDP-Nexus) weiter an Relevanz. Denn überall, wo Friedenseinsätze aktiv sind, gibt es humanitäre, entwicklungspolitische und friedensfördernde Akteure. Deren Rolle für eine friedliche Entwicklung wächst gerade dann, wenn Mandate für Friedenseinsätze weniger umfassend sind. Der HDP-Nexus ist sowohl beim Übergang von der eher kurzfristigen Stabilisierung zur nachhaltigen Entwicklung als auch bei der sogenannten Transition von Friedenseinsätzen, also ihrem Abzug und der Übergabe ihrer Kompetenzen an andere Akteure, in Wert zu setzen. Gemeinsam mit seinen Partnerländern sollte Deutschland die HDP-Nexus-Prozesse in UN und OECD vorantreiben und mit finanziellen Anreizen untermauern. Im ressortgemeinsamen Ansatz der Bundesregierung und in der Gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP) zwischen AA und BMZ sollten Friedenseinsätze und ihre Unterstützung ein Fixpunkt sein.²⁴⁵

Die wachsende Komplexität in der Außen- und Sicherheitspolitik braucht effektive Koordination, sowohl in der deutschen Politik als auch zwischen den internationalen Akteuren.

Deutsche Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen

nach Komponente (UN, EU, OSZE und NATO)



245 Carina Böttcher, Andreas Wittkowsky (2021): Give „P“ a Chance: Peacebuilding, Friedenseinsätze und der HDP-Nexus. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, ZIF Studie, Dezember 2021.

- **Public Diplomacy und strategische Kommunikation:**

Stärker als je zuvor spielen die Durchsetzung bestimmter Narrative, Desinformation und Hate Speech eine Rolle in Konflikten. Deutschland muss deshalb seine Instrumente zur Durchsetzung (eigener) an Demokratie und Menschenrechten orientierter Narrative und zur Eingrenzung von Desinformation gemeinsam mit gleichgesinnten Partnern weltweit ausbauen. Die Arbeit der Deutschen Welle ist dafür ein guter Ausgangspunkt. Eine deutliche Ausweitung sollte die Nutzung sozialer Medien und die Einbeziehung von Influencern in der eigenen Kommunikationsstrategie finden.

- **Öffentliche strategische Debatte in Deutschland:**

Die Mehrheitsfähigkeit von politischen Entscheidungen und damit die Handlungsfähigkeit Deutschlands hängen davon ab, ob ausreichend viele Menschen Vertrauen in die Handlungskompetenz von Regierung und Parlament haben. Die strategischen Debatten zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, wie beispielsweise zur Nationalen Sicherheitsstrategie, sollten deshalb noch stärker in die Öffentlichkeit vermittelt werden, um das Verständnis für notwendige schwierige Entscheidungen zu verbessern. Das betrifft sowohl den Einsatz von Soldat:innen bzw. zivilen Einsatzkräften in gefährvollen Kontexten als auch die erheblichen finanziellen Anstrengungen, die für unsere Sicherheit in den kommenden Jahren notwendig sind und die teilweise zu Lasten anderer staatlichen Aufgaben gehen. Am Ende müssen sie von demokratischen Mehrheiten legitimiert werden.

- **Kontextanalyse und Wirkungsmessung:**

Neben der Bereitstellung von Ressourcen muss auch das Wissen über Wirkungen und Erfolgchancen von Kriseninterventionen verbessert werden. Dazu ist eine gründliche Evaluierung bisheriger Einsätze ebenso notwendig wie präzise Kenntnisse über Ursachen und Akteure in aktuellen Konflikten. Die dafür notwendigen personellen und institutionellen Kapazitäten müssen ausgebaut werden.

Abkürzungsverzeichnis

AFISMA	African-led International Support Mission to Mali
AMIS	AU Mission in Darfur
AMISOM	AU Mission in Somalia
APF	African Peace Facility
ASF	African Standby Force
ATMIS	AU Transition Mission to Somalia
AU	Afrikanische Union
BiH	Bosnien und Herzegowina
BINUH	UN Integrated Office in Haiti
CSDP	Common Security and Defence Policy
DPO	Department of Peace Operations
DPPA	Department of Political and Peacebuilding Affairs
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
EAC	East African Community
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECOMIG	ECOWAS Mission in The Gambia
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
EUAM Iraq	EU Advisory Mission in Iraq
EUBAM Moldova and Ukraine	EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine
EUCAP Sahel Niger	EU Capacity Building Mission in Niger
EUFOR Althea	EU Force in Bosnia and Herzegovina
EUFOR CAR	EU Mission in Chad and the Central African Republic
EULEX	Rechtsstaatsmission der EU
EULEX Kosovo	EU Rule of Law Mission in Kosovo
EUMA	EU Mission in Armenien
EUMAM Ukraine	EU Military Assistance Mission in support of Ukraine
EUMM Georgia	EU Monitoring Mission in Georgia
EUNAVFOR Atalanta	EU Naval Force - Somalia
EUNAVFOR Med Operation SOPHIA	EU Naval Force - Mediterranean
EUROPOL	Polizeibehörde der Europäischen Union

EUTM Mozambique	EU Training Mission in Mozambique
EPF	European Peace Facility
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
FIMI	Foreign Information Manipulation and Interference
FRONTEX	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GAAP	Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung
GSI	Globale Sicherheitsinitiative
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HDP-Nexus	Humanitarian Development Peace-Nexus
IRC	International Rescue Committee
ISAF	International Security Assistance Force
JF-G5S	Joint Force der G5 Sahel (Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso, Tschad)
JRF	Joint Regional Force
KFOR	Kosovo Force
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MASGB	ECOWAS Stabilization Support Mission in Guinea-Bissau
MINURSO	UN Mission for the Referendum in Western Sahara
MINUSMA	UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MINUSTAH	UN Stabilization Mission in Haiti
MNJTF	Multinational Joint Task Force
MONUSCO	UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo
MPF	Migration Partnership Frameworks
NATO	North Atlantic Treaty Organisation/Organisation des Nordatlantikvertrags
NMI	NATO Mission Iraq
OAF	Operation Allied Forces
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	Organisation für Afrikanische Einheit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS	Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit
POC	Protection of Civilians

PSC	Peace and Security Council
PSO	AU Peace Support Operation
RECs	Regional Economic Communities
RM	Regional Mechanisms
RSM	Resolute Support Mission
SADC	South African Development Community
SAMIM	SADC Mission in Mozambique
SFOR	Stabilisation Force
SIPRI	Stockholmer Friedensforschungsinstitut
SMM	Special Monitoring Mission
SPM	Special Political Mission
SPU	Support Programme for Ukraine
SSR	Security Sector Reform
T/PCCs	Troop/Police-contributing Countries
UN	Vereinte Nationen
UNAMI	UN Assistance Mission for Iraq
UNAMID	AU/UN Hybrid Operation in Darfur
UNAMSIL	UN Mission in Sierra Leone
UNDP	UN Development Programme
UNFICYP	UN Peacekeeping Force in Cyprus
UNIFIL	UN Interim Force in Lebanon
UNISFA	UN Interim Security Force for Abyei
UNITAF	Unified Task Force in Somalia
UNMISS	UN Mission in the Republic of South Sudan
UNOCA	UN Regional Office for Central Africa
UNOWAS	UN Office for West Africa and the Sahel
UNRCCA	UN Regional Centre for Preventative Diplomacy for Central Asia
UNTAC	UN Transitional Authority in Cambodia
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
WPS	Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit
ZAR	Zentralafrikanische Republik

www.zif-berlin.org