



Die Neuauflage des Peace Enforcement

Wie kann die New Agenda umgesetzt werden?

Tobias von Gienanth

Internationale Friedenseinsätze stehen massiv unter Druck. Das unrühmliche Ende der NATO-Mission in Afghanistan im Sommer 2021 hat weltweit Zweifel an ihrem Sinn geschürt. Das Militärregime in Mali setzte den Abzug des dortigen Einsatzes MINUSMA bis Ende 2023 durch. Und nach teilweise gewalttätigen Protesten gegen die Mission in der Demokratischen Republik Kongo, MONUSCO, einigten sich Regierung und UN auf einen schrittweisen Abzug, der im Laufe des Jahres 2024 beginnen wird. Hohe Erwartungen richteten sich daher an die *New Agenda for Peace* der UN. Beobachter erhofften sich, die neue Agenda würde multilaterale Missionen fit machen für zukünftige Herausforderungen. Die Agenda wählte aber eine umfassende Perspektive und entwickelte nur wenige konkrete Empfehlungen im Bereich Friedenseinsätze. Eine dieser Empfehlungen ist ein neuer Ansatz für *Peace Enforcement*, also „Friedens erzwingung“. Allerdings nicht durch die UN, sondern durch regionale Organisationen. Um die Erfolgsaussichten

dieses Vorschlags zu beurteilen, ist es notwendig, einige Fragen zu beantworten: Woher kommt dieser Ansatz? Wie soll er wirken? Und welche Herausforderungen sind damit verbunden?

Zusammenfassung

- Die *New Agenda for Peace* der UN fordert *Peace-Enforcement*-Einsätze durch Regionalorganisationen, insbesondere die AU.
- Offen sind Fragen zu Finanzierung, Arbeitsteilung und Zuständigkeit unter Regionalorganisationen sowie strategischer und politischer Kohärenz.
- Problematisch ist die Verschmelzung von UN-finanziertem *Peace Enforcement* mit Terrorbekämpfung, in dessen Rahmen es regelmäßig zu Menschenrechtsverletzungen kommt.
- Auch regionale *Peace-Enforcement*-Einsätze werden in der aktuellen geopolitischen Lage eine Reihe fundamentaler Herausforderungen von Friedenseinsätzen nicht überwinden können.

Von der Agenda for Peace zur New Agenda: mehr Bedarf, weniger Angebot

Die Anfang Juli 2023 veröffentlichte *New Agenda for Peace* beschreibt UN-Generalsekretär Antonio Guterres' „Vision für multilaterale Bemühungen für Frieden und Sicherheit ... für eine Welt im Umbruch“¹. Diese Beschreibung deutet an, wie breit die neue Agenda das Themenfeld absteckt. Friedenseinsätze werden dabei als nur ein Instrument unter vielen behandelt. Das Dokument empfiehlt insgesamt zwölf „Aktionen“ in fünf prioritären Bereichen, einer davon behandelt die Stärkung von Friedenseinsätzen und den zukünftigen Umgang der UN mit Friedenserzwingung. Die „Aktion 9“ adressiert konkret *Peace Enforcement*². Schon vor der Veröffentlichung, bei seiner Vorstellung der Prioritäten der UN für 2023, gab Guterres die Richtung vor: „Die *New Agenda for Peace* muss den Bedarf nach einer neuen Generation von friedenserzwingenden Einsätzen und Anti-Terror-Operationen anerkennen, die von regionalen Kräften geführt werden, mit einem Mandat des Sicherheitsrates unter Kapitel VII und mit einer garantierten, verlässlichen Finanzierung“³.



Friedenseinsätze werden dabei als nur ein Instrument unter vielen behandelt.

Doch woraus ergibt sich dieser Bedarf, und wie soll er gedeckt werden? Und wie neu sind diese Ideen? Zunächst lohnt sich der Vergleich der Weltlage, in der die *New Agenda* entwickelt wurde, mit der zur Zeit des namensgebenden Vorläufers, *An Agenda for Peace*, veröffentlicht 1992 von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali⁴. Guterres'

Vorgänger sprach zu einer Welt erfüllt von Optimismus nach dem Ende des Kalten Krieges. Die Agenda von 1992 war ein Aufruf an die Mitgliedsstaaten, Frieden und Sicherheit weltweit zu garantieren, getrieben von einem „new spirit of commonality“ und mit den hier zum ersten Mal präzise definierten Instrumenten der präventiven Diplomatie, Peacemaking, Peace-keeping und Peace-building (damals noch mit Bindestrich).



Die New Agenda for Peace muss den Bedarf nach einer neuen Generation von friedenserzwingenden Einsätzen und Anti-Terror-Operationen anerkennen.

Rund 30 Jahre später ist vom „neuen Geist der Gemeinsamkeit“ leider wenig übrig. Die *New Agenda* analysiert in ihrer ersten Hälfte eindrücklich die aktuellen Herausforderungen unserer fragmentierten Welt, in der geostrategische Konkurrenz, Bevölkerungswachstum, soziale Ungleichheit, Klimawandel und Migration zahlreiche Konflikte auslösen bzw. verstärken. Gleichzeitig erlangen nicht-staatliche (Gewalt-) Akteure durch neue Technologien stetig wachsende asymmetrische Fähigkeiten zu Rekrutierung, Finanzierung und Radikalisierung, was die Lösung dieser immer komplexeren Konflikte massiv erschwert. Extremistische Milizen und organisierte kriminelle Gruppen bedrohen in grenzüberschreitender Kooperation die öffentliche Sicherheit weltweit, vor allem aber in weiten Teilen Afrikas, vom Sahel zum Golf von Guinea und von Ost-Kongo bis ans Horn von Afrika.

Der Bedarf ist also klar. Was das Angebot angeht, setzt Generalsekretär Guterres in der *New Agenda* ganz auf das Engagement

von Regionalorganisationen – und hat auch schon einen konkreten Akteur im Auge. In der bereits zitierten Vorstellung seiner Prioritäten erklärte er: „Die Afrikanische Union ist ein offensichtlicher Partner in dieser Hinsicht“. Der Ausbau dieser Partnerschaft sei notwendig, da die operativen Erfahrungen wie auch die normativen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte gezeigt hätten, dass Friedenseinsätze der UN diese Nachfrage „nach einer neuen Generation von friedenserzwingenden Einsätzen und Anti-Terror-Operationen“ nicht selbst wü- den decken können.

Dieser Vorschlag wirft Fragen auf:

- Im Lichte geopolitischer Spannungen und Machtverschiebungen, wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass solche Einsätze beschlossen werden und von wem?
- Wie kann man durch das Dickicht der komplexen und ungeklärten Verantwortungsbereiche afrikanischer Regional- und Sub-Regionalorganisationen navigieren?
- Wie kann die Achtung von Menschenrechten bei der Durchführung solcher Einsätze gewahrt werden, besonders wenn es zur de facto Verschmelzung von *Peace Enforcement* und Terrorismusbekämpfung kommt?
- Wer soll solche Einsätze bezahlen und mit Hilfe welcher Instrumente?
- Und wie kann eine strategische Kohärenz zwischen der Anwendung von Gewalt im Rahmen von *Peace Enforcement* und einem politischen Prozess (und unter wessen Federführung?) sichergestellt werden?

Diese fundamentalen Fragen deuten bereits an, warum die UN in der Vergangenheit zögerlich gewesen ist, selbst *Peace Enforcement* zu betreiben. Ein Blick zurück auf die vielen konzeptionellen und operativen Vorstöße im Laufe der 75-jährigen Geschichte der UN-Friedenssicherung verdeutlicht dies.

Einsatz von Gewalt in UN-Einsätzen: Erfahrungen und Normenentwicklung

Verankerung in der UN-Charta | Die Frage, ob, durch wen, und unter welchen Umständen im Rahmen einer von der UN mandatierten Mission Gewalt ausgeübt werden darf, ist keineswegs neu. Sie ist tatsächlich so alt wie das Instrument Friedenseinsatz – also rund 75 Jahre. In der UN-Charta fehlt zwar eine spezifische Erwähnung von „Friedenseinsätzen“, Kapitel VII und darin insbesondere Artikel 42 erlauben aber dem Sicherheitsrat, nach Ausschöpfung aller anderen Mittel, auch mit bewaffneten Kräften „die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durch[zu]führen“⁵. Von den elf aktuellen UN-Peacekeeping-Einsätzen haben vier, nämlich die großen, multidimensionalen Missionen in Afrika, ein Mandat nach Kapitel VII⁶.

Bis zum Einsatz solcher „Maßnahmen“ dauerte es aber noch geraume Zeit. Der erste UN-Friedenseinsatz, die 1948 ad hoc improvisierte *UN Truce Supervision Organization* (UNTSO) zur Überwachung des Waffenstillstandes zwischen dem neuen Staat Israel und seinen Nachbarstaaten bestand – und besteht bis heute – lediglich aus unbewaffneten Militärbeobachter:innen. Bewaffnete Einheiten entsandte die UN zum ersten

Mal 1956 auf die Sinai-Halbinsel im Zuge der Suez-Krise zur Trennung von israelischen und ägyptischen Truppen. Für diese *UN Emergency Force* (UNEF, 1956-67) galt jedoch ein striktes „Verbot der Initiative in der Anwendung von Gewalt“, ausschließlich Selbstverteidigung war erlaubt⁷.



Zwar erreicht ONUC seine Ziele, die Mission wurde aber kritisiert, da sie 250 Tote auf Seiten der UN zu beklagen hatte.

Erster Einsatz von Gewalt im Kongo | Die erste Gelegenheit, bei der UN-Blauhelme direkte militärische Gewalt einsetzten, war bei der *UN Operation in the Congo* (ONUC, 1960-64), die in der Krise nach der Unabhängigkeit des Kongo mandatiert wurde⁸. Mit einer Stärke von zeitweise über 19.000 Militärs war ONUC auch die bis dahin mit Abstand größte Mission der UN. Sie wurde rasch in heftige Kämpfe verwickelt, vor allem in der nach Unabhängigkeit strebenden Provinz Katanga. Zwar erreichte ONUC seine mandatierten Ziele, die Krise griff nicht auf Nachbarstaaten über und die territoriale Unversehrtheit des Kongo blieb gewahrt. Dennoch wurde die Mission heftig kritisiert, insbesondere von der Sowjetunion und ihren Verbündeten in Afrika, aber auch von einigen Truppensteller-Staaten, da die Mission 250 Tote auf Seiten der UN zu beklagen hatte⁹. Entsprechend vorsichtig war die UN in den folgenden Jahren beim Einsatz von militärischen Zwangsmaßnahmen. Verstärkt wurde dies während des Kalten Krieges durch die Konstellation im Sicherheitsrat, aufgrund derer nur eine geringe Anzahl von Missionen überhaupt mandatiert werden konnte.

Die neue Zuversicht und die Einsätze der 1990er Jahre | Der bereits erwähnte „neue Geist der Gemeinsamkeit“ nach dem Ende der Sowjetunion führte dann aber ab Beginn der 1990er Jahre zu einer Fülle neuer Einsätze in Europa, Mittelamerika, Südostasien und Afrika, für die Boutros-Ghalis' *Agenda for Peace* die Grundlage bieten sollte. Dieses Dokument empfahl zwar dem Sicherheitsrat, den Einsatz von *Peace Enforcement Units* – schwerer bewaffnet als reguläre Peacekeeper – in Betracht zu ziehen, sollten nach der Entsendung von Blauhelmen wieder Kampfhandlungen ausbrechen¹⁰. Trotz dringenden Handlungsbedarfs folgten Sicherheitsrat und Mitgliedsstaaten aber dieser Empfehlung in den folgenden Jahren nicht. Die Konsequenzen waren schreckliche Verbrechen, begangen unter den Augen von UN-Blauhelmen, darunter der Völkermord in Ruanda 1994 und das Massaker von Srebrenica im Juli 1995.

Diese Ereignisse kosteten nicht nur Hunderttausende Menschenleben, sie beschädigten auch massiv das Ansehen der UN. Ein Umdenken war dringend nötig, um insbesondere den Schutz der Zivilbevölkerung am Einsatzort zu gewährleisten. Ende der 1990er Jahre entwickelte sich nach intensiven Debatten zwischen UN-Organen, Mitgliedsstaaten und Nichtregierungsorganisationen ein Konsens unter den meisten, wenn auch nicht allen, Akteuren. Blauhelme sollten Zivilisten proaktiv beschützen können, dazu Gewalt auch jenseits strikter Selbstverteidigung anwenden dürfen und diese sogenannten „robusten Einsätze“ auch mit den notwendigen militärischen Fähigkeiten ausgestattet werden.

Das Mandat zum Schutz der Zivilbevölkerung |

Entsprechend wurde im Jahr 1999 durch UN-Resolution 1270 zum ersten Mal ein Einsatz – die *UN Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) – explizit dazu mandatiert, Zivilist:innen „in unmittelbarer Gefahr von physischer Gewalt“ zu beschützen (*Protection of Civilians*, POC), notfalls mit militärischen Mitteln¹¹. So gut wie alle seitdem mandatierten UN-Einsätze haben ebenfalls diese Aufgabe und über 90% aller Blauhelme dienen aktuell in einer Mission mit einem solchen POC-Mandat¹². Allerdings waren viele entscheidende Details noch unklar, etwa unter welchen Umständen Blauhelme ein bestimmtes Ausmaß an Gewalt gegen Akteure anwenden durften, die ihrerseits die Zivilbevölkerung bedrohten.



Der Brahimi-Report betonte, dass Unparteilichkeit nicht strikte Neutralität bedeute, insbesondere nicht gegenüber Konfliktparteien, die Gewalt gegen Zivilist:innen ausüben.

Der Realitätscheck des Brahimi-Reports |

Etwas mehr Klarheit schuf ein Jahr später der Report eines von Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten Panels unter Vorsitz des ehemaligen algerischen Außenministers Lakhdar Brahimi¹³. Der Bericht bestätigte einerseits die weitere Gültigkeit der drei Kernprinzipien von UN-Friedenseinsätzen: Zustimmung der Konfliktparteien, Unparteilichkeit und Anwendung von Gewalt nur zur Selbstverteidigung. Der Brahimi-Report betonte allerdings auch, dass Unparteilichkeit nicht etwa strikte Neutralität bedeute, insbesondere nicht gegenüber Konfliktparteien, die Gewalt gegen Zivilist:innen ausüben. Peacekeeper, die derartige Übergriffe

beobachteten, sollten grundsätzlich autorisiert sein, einzuschreiten.

Das überaus weitsichtige Dokument identifizierte auch zwei zentrale Herausforderungen, die die UN bis heute nicht hat lösen können. Erstens könne eine UN-Mission im Einsatzland niemals flächendeckenden Schutz garantieren und müsse daher dringend darauf achten, keine unrealistischen Erwartungen bei der Gastregierung, der lokalen Bevölkerung und der Weltöffentlichkeit zu wecken. Und zweitens stehe der Sicherheitsrat in der Verantwortung, „robuste“ Einsätze mit ausreichenden Fähigkeiten auszustatten, die ihnen erlauben, ihr Mandat zu erfüllen sowie sie kontinuierlich politisch zu unterstützen. Beiden Herausforderungen werden jetzt auch Regionalorganisationen bei der Umsetzung von *Peace-Enforcement*-Mandaten gegenüberstehen.

Der normative Anspruch der Responsibility to Protect (R2P) |

Mindestens gegen die erste Empfehlung verstieß die internationale Gemeinschaft mit der Etablierung des völkerrechtlichen Prinzips der sogenannten „Schutzverantwortung“ (*Responsibility to Protect*, R2P) im Abschlusspapier des *World Summit 2005*¹⁴. Seine Paragraphen 138 und 139 definieren die drei „Säulen der Verantwortung“: Erstens, jeder Staat ist verpflichtet, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Zweitens, die internationale Gemeinschaft hat die Aufgabe, Staaten bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung zu unterstützen. Drittens, sollte ein Staat nicht fähig oder willens sein, seine Bevölkerung zu schützen oder gar selbst Massenverbrechen verüben, geht die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft über, die

als Ultima Ratio auch Gewalt anwenden darf. Sechs Jahre später bildete R2P die normative Grundlage für die UN-Resolution 1973 (2011)¹⁵, mit der der Sicherheitsrat willigen Mitgliedsstaaten ein militärisches Eingreifen in den libyschen Bürgerkrieg erlaubte. Die Umsetzung dieses Beschlusses durch verschiedene NATO-Staaten und der folgende Sturz des Gaddafi-Regimes gerieten derart in die Kritik, dass die weltweite Akzeptanz der „Schutzverantwortung“ stark beschädigt wurde¹⁶.



Die Capstone-Doctrine betont, dass Peacekeeping-Missionen der UN – auch „robuste“ – kein Enforcement-Instrument sein können.

Klarstellungen in der Capstone Doctrine |

Im Jahr 2008 verarbeitete die UN in der sogenannten *Capstone-Doctrine* ihre Erfahrungen aus der Vielzahl der Missionen, die seit den späten 1990er Jahren insbesondere in Afrika mandatiert worden waren, darunter in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC, 1999-2010), Sierra Leone (UNAMSIL, 1999-2005), Äthiopien/ Eritrea (UNMEE, 2000-2008), Côte d'Ivoire (MINUCI, 2003-2004 und ONUCI, 2004-2017), Liberia (UNMIL, 2003-2018), Burundi (ONUB, 2004-2006) und Sudan (UNMIS, 2005-2011)¹⁷. Bedeutend sind hier vor allem zwei Klarstellungen, die im Rahmen der UN bis heute gültig sind. Die erste erweitert die Standardformulierung des dritten Peacekeeping-Prinzips („Nicht-Anwendung von Gewalt außer zur Selbstverteidigung“) um den entscheidenden Zusatz „und zur Verteidigung des Mandats“. Damit wird klargestellt, dass Friedenseinsätze mit POC-Mandat grundsätzlich auch proaktiv Gefahren von der Zivilbevölkerung abwehren dürfen.

Die zweite Klarstellung bezieht sich auf die Abgrenzung zwischen „robustem Peacekeeping“ und *Peace Enforcement*. Ersteres erlaubt nur einen lokalen, taktischen Einsatz von Gewalt durch die Mission zum Schutz von Zivilist:innen mit grundsätzlicher Zustimmung der Konfliktparteien. Letzteres kann vom Sicherheitsrat auch gegen den Willen einiger oder aller Konfliktparteien angeordnet werden und kann auch umfangreichere militärische Zwangsmaßnahmen umfassen. Ausdrücklich betont die *Capstone-Doctrine*, dass Peacekeeping-Missionen der UN – auch „robuste“ – kein *Enforcement*-Instrument sein können. Entscheidend sei, die fundamentale politische Funktion einer UN-Mission nicht durch ein Auftreten als De-facto-Konfliktpartei zu gefährden. Hier tauchen auch erstmals regionale Organisationen oder Koalitionen als geeignete Träger solcher Friedenserzwingungseinsätze auf.



Trotz einiger kurzfristiger Erfolge brachte der Einsatz keine nachhaltige Lösung.

Der Praxistest: Force Intervention

Brigade | Im Widerspruch zu ihrer eigenen Doktrin beschlossen die UN aber 2013 die Entsendung eines Enforcement-Elements innerhalb einer UN-Mission. Als Teil von MONUSCO sollte die *Force Intervention Brigade* (FIB) mit „gezielten, offensiven Operationen“ verschiedene bewaffnete Gruppen im Osten der Demokratischen Republik Kongo zurückdrängen und schlussendlich militärisch besiegen¹⁸. Trotz einiger kurzfristiger Erfolge brachte der Einsatz der aus süd- und ostafrikanischen Spezialkräften bestehenden FIB keine nachhaltige Lösung, die Lage in ihrem Einsatzgebiet bleibt zehn Jahre nach ihrer

Entsendung desolat. Insofern überrascht es nicht, dass die UN das Experiment der Entsendung einer eigenen Einsatztruppe nicht wiederholt hat.

Das Primat der Politik im HIPPO-Report |

Zuletzt nahm der Report des *High-Level Independent Panel on UN Peace Operations* (“HIPPO-Report”) aus dem Jahr 2015 den Faden des *Peace Enforcement* wieder auf. Der Bericht ermahnte zur Verzahnung mit einem politischen Prozess und zur Abgrenzung von der Terrorismusbekämpfung. Er betonte das “Primat der Politik” in UN-Missionen (*Primacy of Politics*)¹⁹. Gerade in komplexen, konfliktbelasteten Einsatzgebieten müssten POC-Mandate immer eng mit der Suche nach politischen Lösungen verzahnt werden. Ohne eine politische Strategie würden solche Missionen zu einem langwierigen und schlussendlich aussichtslosen Unterfangen. Der HIPPO-Report sagt auch deutlich, dass UN-Friedenseinsätze aufgrund ihres politischen Charakters, ihrer Zusammensetzung und fehlender Fähigkeiten grundsätzlich ungeeignet für militärische Terrorismusbekämpfung sind.



Der Hippo-Bericht ermahnte zur Verzahnung mit einem politischen Prozess und zur Abgrenzung von der Terrorismusbekämpfung.

Eine parallele Entsendung einer UN-Mission und eines Einsatzes mit einem offensiven Anti-Terror-Mandat – wie etwa im Fall der UN-Mission MINUSMA und der französischen Operation Barkhane in Mali – erfordert nach Ansicht des HIPPO-Reports eine strikte Trennung von Aufgaben und Rollen, gerade auch in der Kommunikation gegenüber der lokalen Bevölkerung. Generell sei

größte Vorsicht geboten bei der Entsendung von Missionen in einen fortdauernden bewaffneten Konflikt. Zu groß sei das Risiko, durch ein militärisches Eingreifen gegen einzelne Konfliktparteien den Eindruck von Parteilichkeit zu erwecken. Auch hier werden daher Ad-hoc-Koalitionen oder regionale Akteure als die bessere Alternative vorgeschlagen.



Guterres erwähnt ausdrücklich die Afrikanische Union als Partner in seiner Strategie der Regionalisierung von Peace Enforcement.

Der Ansatz der New Agenda: Peace Enforcement durch Regionalisierung | Genau diesen Gedanken nimmt Generalsekretär Guterres in seiner *New Agenda* auf, die den „wachsenden Bedarf nach multinationaler Friedenserzwingung und Operationen für Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung“ behandelt. Das Epizentrum dieses Bedarfs ist Afrika. In den fünf UN-Einsätzen auf dem Kontinent dienen fast 85 % aller UN-Peacekeeper²⁰. Die Region verfügt auch über erhebliche eigene Erfahrungen mit Friedenseinsätzen in verschiedenen Konfigurationen, darunter gerade auch militärischen Enforcement-Missionen wie AMISOM (AU Mission in Somalia, 2007-2022), ATMIS (AU Transition Mission in Somalia, 2022 bis heute), SAMIM (SADC Mission in Mozambique, 2021 bis heute) oder die MNJTF (Multinational Joint Task Force, 2025 bis heute) in der Region um den Tschadsee²¹. Und die Region verfügt über den politischen Willen, eigene Streitkräfte in solchen Missionen einzusetzen: Von den Top 25 Truppensteller-Staaten für UN-Missionen kamen im September 2023 14 aus Afrika²². Daher ist es nur folgerichtig, dass Antonio Guterres

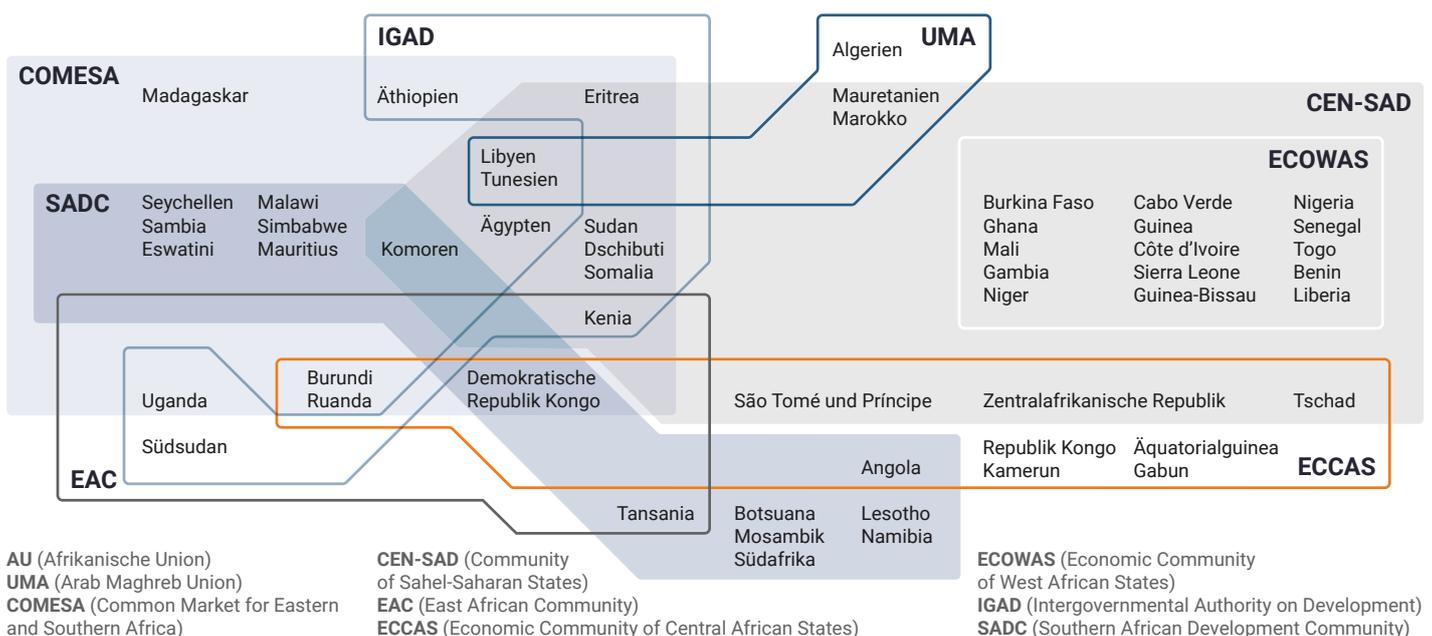
ausdrücklich die Afrikanische Union als Partner in seiner Strategie der Regionalisierung von *Peace Enforcement* erwähnt.

Zentrale Herausforderungen afrikanischer Enforcement-Einsätze

Ungeklärte Subsidiarität | Bei aller Erfahrung und allem Willen fehlen der AU – und den diversen sub-regionalen Organisationen in Afrika – jedoch bisher mehrere entscheidende Elemente, um eine stärkere Rolle spielen zu können. Ein akutes Problem ist die ungeklärte „Subsidiarität“, also die Abgrenzung der Zuständigkeiten der AU und der beträchtlichen Vielfalt von sub-regionalen Organisationen für Krisen auf dem Kontinent. Denn auch wenn Gründungsdokumente der AU ihr Primat in Fragen von Frieden und Sicherheit in Afrika festschreiben, sind die Kompetenzen von AU und den sub-regionalen Organisationen doch so breit und vage definiert, dass ihre Abgrenzung juristisch nicht möglich ist. Er-

schwerend kommt hinzu, dass nicht nur die Aufgabenverteilung zwischen AU und den sub-regionalen Organisationen undefiniert ist, sondern auch die zwischen letzteren. Der Grund für diese weitere Komplexität sind multiple und überlappende Mitgliedschaften. So ist die DRC etwa Mitglied von vier subregionalen Organisationen.

Fehlende finanzielle und logistische Kapazitäten | Ihnen allen ist aber eines gemeinsam: Keine verfügt über ausreichende Kapazitäten für erfolversprechende *Enforcement*-Einsätze, insbesondere finanzielle, aber auch organisatorische und logistische. Seit 2007 bemüht sich daher die AU, für ihre eigenen und auch andere sub-regionale afrikanische Einsätze finanzielle Unterstützung aus den Pflichtbeiträgen der Mitgliedsstaaten der UN zum Peacekeeping-Budget zu erhalten. Diese Bemühungen scheiterten aber bisher immer am Widerstand insbesondere der USA und Großbritanniens im Sicherheitsrat. Die veränderte geopolitische Lage nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine Anfang



2022 hat hier aber zu einem Umdenken geführt, nicht zuletzt, weil die Konfrontation mit Russland die strategische Bedeutung der AU und ihrer Mitgliedsstaaten für den „Westen“ spürbar erhöht hat²³.

UN-Finanzierung für AU-Einsätze | Seit Anfang 2023 hat die Debatte um UN-Unterstützung für afrikanische Einsätze rasante Fortschritte gemacht. Zunächst einigten sich – nach jahrelangen kontroversen Diskussionen – die Mitgliedsstaaten der AU im Februar auf eine gemeinsame Position und machten eine Reihe von Vorschlägen für die Finanzierung von AU-Missionen²⁴.

Im Mai antwortete Antonio Guterres darauf mit einem Report, der die Position der UN darlegt²⁵. Zunächst bekräftigte er die Notwendigkeit einer „angemessenen, verlässlichen und nachhaltigen“ Unterstützung für die AU. Konkret befürwortete er zwei Ansätze. Der erste ist eine Ko-Finanzierung durch UN und AU im Rahmen einer gemeinsam geführten Mission nach dem Vorbild von UNAMID (*AU-UN Hybrid Operation in Darfur, 2007-2020*). Der zweite ist die Bereitstellung eines sogenannten *Support Package* mit finanziellen und/oder logistischen Elementen durch die UN für eine AU-Mission wie im Fall von AMISOM bzw. ATMIS.

Das hybride Modell: UNAMID

UNAMID wurde im Juli 2007 vom Sicherheitsrat der UN und dem Friedens- und Sicherheitsrat der AU gemeinsam entsandt, um die Umsetzung des *Darfur Peace Agreement* zwischen der Regierung von Sudan und verschiedenen bewaffneten Gruppen zu unterstützen. Mit einer mandatierten Stärke von fast 20.000 Militär- und 6.500 Polizeipersonal war UNAMID zu diesem Zeitpunkt der weltweit größte Friedenseinsatz. UNAMID ersetzte die *AU Mission in Sudan* (AMIS, 2004-2007) und nach ihrem Ende 2020 folgte die wesentlich kleinere und rein zivile Mission *UN Integrated Transition Assistance Mission in Sudan* (UNITAMS).

UNAMID litt von Beginn an darunter, das Ergebnis eines „faulen Kompromisses“ zwischen der Regierung von Sudan, der AU und der UN zu sein. Die Regierung wollte eigentlich jede, insbesondere aber eine UN-geführte Mission in Darfur verhindern. Gleichzeitig waren die administrativen, logistischen und finanziellen Fähigkeiten der AU unzureichend für eine Fortführung von AMIS. Die UN wiederum hätte am liebsten die bereits bestehende UNMIS (*UN Mission in Sudan, 2005-2011*) auf Darfur ausgedehnt, was die Regierung jedoch ablehnte. Das Ergebnis war die erste und bisher einzige „Hybrid-Mission“ mit einer gemeinschaftlichen Führung durch zwei internationale Organisationen.

Operativ war UNAMID in ihren Strukturen und Abläufen eine typische UN-Mission. Gerade in den ersten Jahren ihres Bestehens produzierte sie allerdings hohe Reibungsverluste zwischen den beiden Organisationen. Die alltägliche Kooperation zwischen der wesentlich größeren und erfahreneren UN und der AU mit ihren geringeren Fähigkeiten gestaltete sich schwierig. Zusätzlich erlaubten es die unterschiedlichen Prioritäten von UN und AU der Regierung von Sudan, die beiden gegeneinander auszuspielen. Erst in den letzten Jahren der Mission gelang es UN und AU, ihren Umgang mit der Gastregierung zu koordinieren und so ihre komparativen Vorteile – größere Ressourcen der UN und höhere politische Legitimität der AU – zu nutzen²⁶. Insgesamt ist UNAMID damit weniger eine Erfolgsgeschichte als ein mahnendes Beispiel, aber eines mit einer Fülle wertvoller Lehren für eine zukünftige hybride *Enforcement*-Mission von UN und AU.

Das unterstützende Modell: AMISOM/ATMIS

Im gleichen Jahr wie UNAMID wurde auch AMISOM entsandt. Im Gegensatz zu UNAMID, einer hybriden Peacekeeping-Mission, war AMISOM von Beginn an ein *Enforcement*-Einsatz unter Führung der AU. Ihre Aufgabe war der Kampf gegen die islamistische Miliz al-Shabaab in der Mitte und im Süden Somalias. Vor allem ostafrikanische Staaten (Äthiopien, Burundi, Dschibuti, Kenia und Uganda) stellten die Truppen und kleinere Polizei- und Zivil-Komponenten. Mit einer Stärke von 18-20.000 war AMISOM über die 13 Jahre ihres Bestehens immer einer der größten Einsätze weltweit. Sie konnte unter sehr hohen eigenen Verlusten die Islamisten zwar aus den meisten Bevölkerungszentren vertreiben, sie aber nie militärisch besiegen. Im April 2022 ersetzte die AU AMISOM durch ATMIS, die bis Ende 2024 schrittweise reduziert werden wird und ihre Aufgaben dann an die somalischen Sicherheitskräfte übertragen soll.

Die bekannten Fähigkeitslücken der AU wurden in Somalia auf eine andere Art geschlossen als in Darfur. Finanziell übernahm die EU sämtliche Personalkosten, die den Truppenstellern entstanden. Die EU spricht von 2,5 Milliarden Euro Unterstützung über einen Zeitraum von 15 Jahren.²⁷ Die UN sorgte über ihr *Support Office* in Somalia (UNSOS) für die gesamte Logistik in Form von Nahrungsmitteln, Wasser und Treibstoff, medizinische Infrastruktur und Evakuierung, Transportdienstleistungen, bauliche Maßnahmen, sowie Kommunikation und IT-Unterstützung. Zugleich entsandte die UN noch eine *Assistance Mission to Somalia* (UNSOM), die den somalischen Friedensprozess politisch begleitete²⁸.

Die jahrelangen Streitigkeiten zwischen AU, EU und UN um Höhe bzw. Qualität der finanziellen und logistischen *Support Packages* sowie die Schwierigkeiten der AU, die Partikularinteressen der verschiedenen Truppensteller zu einem gemeinsamen Ansatz zusammenzuführen, bieten auch im Fall von AMISOM/ATMIS eine Reihe von Hinweisen für vergleichbare zukünftige Einsätze – aber auch eine Warnung.

Ende Dezember 2023 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat dann Resolution 2719²⁹. Sie ermöglicht der AU, für eigene *Peace Support Operations* Unterstützung aus UN-Pflichtbeiträgen zu beantragen. Dazu muss ein solcher Einsatz gemeinsam mit der UN konzipiert und geplant werden und auch das Mandat der afrikanischen Mission muss vom UN-Sicherheitsrat autorisiert werden. Auch muss die AU in ihren Einsätzen in vollem Umfang die Anforderungen der UN in den Bereichen Finanzaufsicht und Einhaltung von Menschenrechtsstandards erfüllen, was – genau wie bei einem UN-Einsatz – von den zuständigen Organen der UN-Generalversammlung³⁰ überprüft werden wird. In jedem Fall wird der UN-

Sicherheitsrat das passende Format der UN-Unterstützung bestimmen, wobei Resolution 2719 das Modell *Support Package* klar bevorzugt. Schließlich betont die Resolution auch, dass die UN maximal 75 % der Kosten einer AU-Mission tragen wird, mindestens 25 % muss die AU aufbringen.

So erfreulich die Verabschiedung von Resolution 2719 grundsätzlich ist, bleibt dennoch offen, ob die AU die Standards der UN in ihren eigenen Missionen in absehbarer Zeit erfüllen können. Dazu wird ein erheblicher Kapazitätsaufbau innerhalb des Sekretariats der AU notwendig sein, das personell weitaus weniger gut aufgestellt ist als das Hauptquartier der UN.

Und der Sicherheitsrat hat sehr deutlich gemacht, dass er die von der AU gewünschten Blanko-Überweisungen keinesfalls zulassen wird, sondern nur Rückvergütungszahlungen nach präziser Dokumentation von geleisteten Ausgaben auf der Basis des berüchtigten *UN Contingent-Owned Equipment Manual*³¹.

Politische Herausforderungen | Angenommen, die Lösung dieser eher technischen Fragen gelingt, wie wahrscheinlich ist dann ein solcher Einsatz in naher Zukunft und wie groß sind seine Erfolgsaussichten? Potenzielle Einsatzorte gäbe es wahrlich genug: Darfur in Sudan, der Osten der DRC, Mali oder Kamerun. Aber kann der *Enforcement-Ansatz* der *New Agenda*, kombiniert mit einem UN-AU-Finanzierungsmechanismus, die anderen Hürden beseitigen, die bisher ein regionales Eingreifen verhindert haben? Wenn der aktuelle Vorschlag aus der *New Agenda* erfolgreich sein soll, ist wichtig zu verstehen, warum frühere konventionelle Friedensmissionen unter Führung der UN an manchen Einsatzorten keine nachhaltigen Erfolge erzielen konnte.

Alle potenziellen Einsatzorte zeichnen sich durch ein äußerst schwieriges Umfeld aus. Es gibt eine Vielzahl sich regelmäßig wandelnder Konfliktparteien ohne klare interne Hierarchien, viele getrieben von religiösem Extremismus und daher ohne Bereitschaft zu einer Beteiligung an einem politischen Friedensprozess. Einige dieser Parteien werden von Nachbarstaaten, anderen Nationen und international operierenden kriminellen Organisationen unterstützt. Gleichzeitig sind Einsatzmandate nach der Etablierung der Mandatsaufgabe *Protection of Civilians* immer anspruchsvoller geworden und haben bei Mitgliedsstaaten, Gastregierungen und lokaler Bevölkerung hohe Erwartungen

an die Missionen geweckt. Tatsächliches oder gefühltes Versagen beim Schutz der Zivilbevölkerung bedrohen daher unmittelbar die Legitimität einer Mission in den Augen dieser Akteure. Wie schnell dies geschehen kann, zeigt das Beispiel der *East African Community Regional Force (EAC-RF)*. Sie wurde auf ausdrücklichen Wunsch der Regierung der DRC im November 2022 entsandt, um die nationale Armee im Kampf gegen verschiedene bewaffnete Gruppen im Osten des Landes zu unterstützen. Kaum ein Jahr später, im Oktober 2023, forderte die Regierung – nach massiven Protesten der lokalen Zivilbevölkerung – die EAC-RF zum Verlassen des Landes auf, da sie keine Erfolge aufzuweisen habe.



Tatsächliches oder gefühltes Versagen beim Schutz der Zivilbevölkerung bedrohen daher unmittelbar die Legitimität einer Mission in den Augen dieser Akteure.

Oft ist auch die Zustimmung der Gastregierungen zur Präsenz eines Einsatzes nur bedingt gegeben. Sie wünschen sich zwar oft eine offensive Unterstützung nationaler Sicherheitskräfte im Kampf gegen „Terroristen“, lehnen aber Teile des Mandats ab, insbesondere die Menschenrechtskomponente und zeigen nur begrenzt Bereitschaft zu den notwendigen Reformen, die strukturelle Konfliktursachen beseitigen könnten. Besonders prekär wird die Lage für eine Mission, wenn ein erheblicher Teil der Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung von den Sicherheitskräften einer Gastregierung bzw. deren Verbündeten, wie etwa der Wagner-Gruppe, begangen wird, wie dies etwa in Mali, im Ost-Kongo und in der Zentralafrikanischen Republik der Fall ist.

Terrorismusbekämpfung und Peace

Enforcement | Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass der Ruf afrikanischer Staaten nach *Peace Enforcement* durch afrikanische Regional- und Subregionalorganisationen de facto dem Wunsch nach Unterstützung bei der Terrorismusbekämpfung gleichkommt. Und in der Tat macht die Präsenz islamistischer Terrorgruppen in vielen dieser Staaten die größte Sicherheitsbedrohung aus. Gleichzeitig birgt diese Verschmelzung von Friedens- und Anti-Terrormission weitere Herausforderungen, die die UN bisher nicht hat überwinden können, und die für AU-implementierte Enforcement-Missionen sicher nicht geringer würden. Missionen mit einem Anti-Terror-Mandat – die die *New Agenda* ausdrücklich vorsieht – wären in der Rolle einer aktiven Konfliktpartei an der Seite der Gastregierung. Dabei stellt sich die Frage, ob durch das *Peace Enforcement* lediglich das Überleben eines Regimes gesichert werden soll, was im Lichte der vielen Coups und mangelhafter Governance auf dem Kontinent durchaus problematisch sein kann. Das verkompliziert die Entscheidungen von AU und UN für solche Einsätze noch einmal mehr und macht sie politisch anfechtbar.



Der Ruf afrikanischer Staaten nach *Peace Enforcement* kommt de facto dem Wunsch nach Unterstützung bei der Terrorismusbekämpfung gleich.

Ebenso wenig ist klar, wie sichergestellt werden soll, dass solche regionalen friedenserzwingenden Einsätze eng in einen politischen Friedensprozess einbezogen bleiben, dessen Steuerung in anderen Händen liegt. Die *New Agenda for Peace* und auch Resolution 2719 sehen hier eine

Arbeitsteilung vor, bei der die UN weiter für das Vorantreiben politischer Prozesse verantwortlich ist. Der „Primat der Politik“ bleibt ein zentrales Element aller UN-mandatierten Missionen, da nur politische Lösungen Konflikte langfristig stabilisieren können. Daher muss sichergestellt werden, dass diese Instrumente eng verknüpft sind. Die Fälle, in denen es (sub-)regionalen Organisationen gelungen ist, mit Missionen militärische Fortschritte zu erzielen, wie etwa in Mosambik (SAMIM) oder Somalia (AMISOM/ATMIS), fehlte es letztendlich an strategischer Kohärenz und nachhaltigen politischen Lösungsansätzen.



Auch Missionen mit militärischen Fortschritten fehlte es letztendlich an strategischer Kohärenz und nachhaltigen politischen Lösungsansätzen.

Erfolgsaussichten

Können also UN-finanzierte, afrikanische *Enforcement*-Missionen in den beschriebenen hochkomplexen und gewalttätigen Konflikten mehr leisten als traditionelle, multidimensionale UN-Einsätze? Die Grundsatzentscheidung der UN zu einer Finanzierung afrikanischer Einsätze ist begrüßenswert, wird aber wohl nicht ausreichen, die enormen Herausforderungen zu überwinden.

Zwei weitere Umstände stimmen auch nicht optimistisch. Erstens ist nicht zu erkennen, dass eine große Nachfrage nach *Enforcement*-Missionen seitens potenzieller Gastländer besteht. Die Regierungen von Mali, Niger, Burkina Faso, Äthiopien, Kamerun und Sudan etwa setzen bislang primär auf interne, gewaltsame Lösungen, nicht

eine wie auch immer mandatierte und finanzierte AU-Mission. Und zweitens ist unklar, ob sich im tief zerstrittenen Sicherheitsrat der UN überhaupt ein politischer Konsensus zu einem konkreten Mandat für einen regionalen Einsatz erreichen lassen würde. Die Entwicklungen der Konflikte in der Ukraine und im Nahen Osten machen derzeit keinerlei Hoffnungen auf eine Entspannung der Situation.

Es ist also leider unwahrscheinlich, dass der Ansatz der *New Agenda for Peace* und der Resolution 2719 die prekäre Lage in Afrika, wo Konflikte in den letzten Jahren zehntausende von Todesopfern und Millionen von Vertriebenen produziert haben, wesentlich verbessern wird. Wahrscheinlicher ist, dass die jüngste Entwicklung nur ein Teil des zyklischen Prozesses ist, in dem sich seit Jahrzehnten verschiedene Herangehensweisen in der Krisenbewältigung abwechseln, je nach geopolitischer Wetterlage. Große, rein militärische Operationen, kleine politische Missionen, ad-hoc-Koalitionen, umfangreiche Einsätze mit breiten Mandaten zum Schutz der Bevölkerung und Bekämpfung der Konfliktursachen – alles ist schon dagewesen.

Ernüchternd ist auch der Blick auf die Aufarbeitung der daraus gewonnenen Erkenntnisse. Ob Brahimi-Report, *Capstone*-Doktrin oder HIPPO-Report: Sie alle analysieren zutreffend die Herausforderungen, ziehen die passenden Schlüsse und machen konkrete Handlungsempfehlungen. Ungeklärt bleibt die Frage, wie man diese gegen den Willen nationaler Regierungen, deren mangelnde Reformbereitschaft von Verbündeten in der Region und im Sicherheitsrat der UN gedeckt wird, umsetzen soll. Ohne eine grundlegende Veränderung dieser Dynamik wird der aktuelle Ansatz des regionalen *Peace Enforcement* nicht mehr sein als alter Wein in neuen Schläuchen.

- [1] [UN Webseite](#).
- [2] [A New Agenda for Peace](#), S. 25.
- [3] [Am 06. Februar 2023](#).
- [4] [An Agenda for Peace](#), Januar 1992.
- [5] [Charta der Vereinten Nationen](#).
- [6] Dies sind: MINUSCA (Zentralafrikanische Republik/CAR), MONUSCO (Demokratische Republik Kongo/DRC), UNISFA (Abyei) und UNMISS (Südsudan).
- [7] [Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operations of the Force, 1958](#).
- [8] [ONUC sah obendrein auch den ersten Einsatz der Instrumente Waffenembargo und Flugverbotszone durch die UN](#).
- [9] <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onucF.html>.
- [10] [An Agenda for Peace](#), S.26, §44.
- [11] [UN Resolution 1270](#), Oktober 1999.
- [12] Insgesamt waren es 16 Missionen: UNAMSIL (Sierra Leone), MONUC (DRC), UNMIL (Liberia), ONUB (Burundi), UNOCI (Côte d'Ivoire), MINUSTAH (Haiti), UNMIS (Sudan), UNIFIL (Libanon), UNAMID (Darfur), MINURCAT (Tschad), MONUSCO (DRC), UNMISS (Südsudan), UNISFA (Abyei), MINUSMA (Mali), MINUSCA (CAR), MINUJUSTH (Haiti); siehe dazu: [The Protection of Civilians in UN Peacekeeping](#), 2020, S.3.
- [13] [Report of the Panel on United Nations Peace Operations](#), August 2000.
- [14] [2005 World Summit Outcome](#), Oktober 2005.
- [15] [UN Resolution 1973](#), März 2011.
- [16] [Tiyanjana Maluwa, "Stalling a Norms Trajectory?: Revisiting UN Security Council Resolution 1973 on Libya and its Ramifications for the Principle of the Responsibility to Protect"](#), 2023.
- [17] Vollständiger Name des Dokuments: „[United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines](#)“.
- [18] [UN Resolution 2098](#), März 2013.
- [19] [Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People: Report des High-Level Independent Panel on UN Peace Operations](#), Juni 2015.
- [20] Stand Ende 2023; die Top 25 wiederum stellen mit 57.500 (von 72.600 insgesamt) 80 % der Truppen- und Polizeibeiträge für UN-Friedenseinsätze. Die 14 afrikanischen Länder stellten mit 24.300 uniformiertem Personal 42 % der Top 25. [Troop and police contributors | United Nations Peacekeeping](#).
- [21] Siehe dazu die Liste S.13ff, Security Council Report, „[The Financing of AU Peace Support Operations: Prospects for Progress in the Security Council](#)“, April 2023.
- [22] [Stand Mai 2023](#).
- [23] [Sinnbildlich dafür die neue Afrika-Strategie der USA von August 2022](#).
- [24] [Consensus Paper on Predictable, Adequate, and Sustainable Financing for African Union Peace and Security Activities](#).
- [25] [Report of the Secretary-General: Implementation of Security Council Resolutions 2320 \(2016\) and 2378 \(2017\) and Considerations Related to the Financing of African Union Peace Support Operations Mandated by the Security Council](#).
- [26] Ralph Mamiya, Wibke Hansen et al., „[Assessing the Effectiveness of the UN-AU Hybrid Operation in Darfur \(UNAMID\)](#)“, Norwegian Institute of International Affairs, Effectiveness of Peace Operations Network (EPON), 2020.
- [27] [EU Statement: UN High Level Meeting on ATMIS Financing and Resourcing for the Somali Security Transition | EEAS \(europa.eu\)](#).
- [28] Paul D. Williams et al., „[Assessing the Effectiveness of the AU Mission in Somalia \(AMISOM\)](#)“, Norwegian Institute of International Affairs, Effectiveness of Peace Operations Network (EPON), 2018.
- [29] [S/RES/2719 \(2023\) vom 21.12.2023](#).
- [30] Die Finanzaufsicht nehmen das Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ) und das Fifth Committee wahr.
- [31] Offiziell ["Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions"](#).

Foto

Seite 1: ©UN Photo / Stuart Price

Die Autoren

Tobias von Gienanth ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Team Analyse des ZIF.

Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)
 Ludwigkirchplatz 3–4 | 10719 Berlin | Deutschland
research@zif-berlin.org
 X @ZIF_Berlin
www.zif-berlin.org



Gefördert durch:



Auswärtiges Amt