



Nadine Ansorg und Felix Haab

Drei Wege zu einer besseren multilateralen Friedenssicherung in Afrika (und anderswo)

GIGA Focus | Afrika | Nummer 6 | November 2019 | ISSN 1862-3603

In Übergangsphasen zwischen Krieg und Frieden sind UN-Blauhelme häufig ein wirkungsvolles multilaterales Instrument. Doch vor allem in Afrika, wo die meisten Missionen stattfinden, leiden Friedensoperationen unter mehreren Problemen, inklusive einer unzureichend finanzierten Sicherheitsarchitektur in der gesamten afrikanischen Region. Durch diese Defizite werden Friedensmissionen massiv beeinträchtigt und können deshalb ihr Potenzial zur Friedenskonsolidierung in Afrika nicht in vollem Umfang zur Geltung bringen.

- Unsere Forschungen zeigen, dass Friedensmissionen der Vereinten Nationen die Zivilbevölkerung besser schützen können, wenn die beteiligten Blauhelmtuppen gut ausgebildet und ausgerüstet sind. Aber gerade die Länder, die über hoch qualifizierte Truppen verfügen, wie zum Beispiel europäische oder nordamerikanische Staaten, scheuen eine Beteiligung.
- Der wachsende Bedarf an Friedenssicherungskräften wird zunehmend durch afrikanische Truppen befriedigt, doch diesen fehlt es häufig an der Ausbildung und den Fähigkeiten, die für eine wirklich erfolgreiche Mission notwendig wären.
- Häufig werden von Friedenssicherungskräften selbst Straftaten begangen – zum Beispiel sexueller Missbrauch. Aufsehenerregende Fälle wurden aus UN-Missionen in Liberia und der Zentralafrikanischen Republik gemeldet. Solche Straftaten untergraben die Legitimität der Friedenssicherungskräfte und schränken deren Möglichkeiten zur Friedenskonsolidierung ein.

Fazit

Drei Konzepte könnten helfen, diese Probleme zu bewältigen und die Qualität der Friedenssicherung in Afrika und anderswo zu verbessern: Erstens sollten sich europäische Staaten einschließlich Deutschlands regelmäßig an Friedensoperationen der Vereinten Nationen beteiligen. Zweitens sollten Deutschland und seine Verbündeten die afrikanische Infrastruktur zur Friedenssicherung, darunter auch die Afrikanische Union und andere regionale Sicherheitsinitiativen, kontinuierlich stärken. Drittens sollte Deutschland glaubwürdig auf eine regelgestützte internationale Ordnung hinarbeiten, indem es seine Position im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nutzt, um auf Reformen im Rat zu dringen und die rechtliche Verantwortlichkeit der Friedenssicherungskräfte zu stärken.



Dr. Nadine Ansorg
Assoziiert
n.ansorg@kent.ac.uk



Dr. Felix Haab
Research Fellow
felix.haass@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Erfolge und Herausforderungen multilateraler Friedenssicherung

In der breiten Öffentlichkeit und im medialen Diskurs wird der Erfolg von Friedensmissionen der Vereinten Nationen häufig nicht ausreichend gewürdigt. Dass es nicht gelungen ist, die Völkermorde in Srebrenica und Ruanda zu verhindern, wiegt so schwer, dass die vielen relativ erfolgreichen Einsätze oft vergessen werden. Versteht man den Rückgang der Todesopfer in der Zivilbevölkerung und bei Kampfhandlungen – wohl einer der wichtigsten Indikatoren zur Beurteilung von Blauhelmeinsätzen – als Erfolg, dann sind, unter anderem, die Missionen in Namibia (UNTAG, 1989-1990), Timor-Leste (UNMIT, 2006-2012) und Liberia (UNMIL, 2003-2018) verhalten positiv zu bewerten. Die gewaltreduzierende Wirkung von Friedensoperationen (PKO = „peacekeeping operations“) wurde durch zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen evaluiert. In seltener Einigkeit kommen die Studien mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass PKO insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, wo die meisten Missionen stattfinden, das Ausmaß der Gewalt sowohl während als auch nach Bürgerkriegen tatsächlich reduzieren. Besonders erfolgreich sind die Missionen bei der Eindämmung von Gewalt gegen die Zivilbevölkerung (Fjelde, Hultman und Nilsson 2019; Hultman, Kathman und Shannon 2013; Ruggeri, Dorussen und Gizelis 2018). Darüber hinaus können UN-Friedenssicherungskräfte den interkommunalen Dialog fördern und damit die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene verbessern (Smidt 2019).

Doch obwohl sie dazu beitragen, die Gewalt im Gefecht zu reduzieren und ein friedlicheres Umfeld zu fördern, sind Friedensoperationen unter Druck geraten. Wegen der anhaltenden Konflikte in instabilen Ländern wie Mali, Südsudan oder Libyen besteht nach wie vor großer Bedarf an Truppenstellern. Diese komplexen Situationen erfordern gut ausgebildete und ausgerüstete Truppen, die nicht nur das „klassische“ Instrumentarium der Friedenssicherung beherrschen, etwa die Überwachung eines Friedensabkommens, sondern darüber hinaus eine Vielzahl an weiteren Aufgaben, wie zum Beispiel Mediationen, Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen, bewältigen können. Während in solchen Situationen der Druck auf die Friedensmissionen zunimmt, mangelt es den meisten truppenstellenden Ländern an ausreichenden Kapazitäten und Finanzmitteln, um diesem Druck militärisch begegnen zu können. Und da die meisten Friedenssicherungstruppen aus Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen im globalen Süden kommen, insbesondere aus Afrika südlich der Sahara, bedarf es dringender denn je einer soliden afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur.

Auch wenn Friedenssicherungseinsätze die Gewalt im Gefecht reduzieren können, sind PKO-Stationierungen für die Gastländer nicht immer und überall vorteilhaft. Berichte über sexuelle Übergriffe durch Friedenssicherungstruppen, aber auch wirtschaftliche Abhängigkeiten, die dem Zustrom ausländischer Truppen geschuldet sind, schaden nicht nur dem Ruf von Blauhelmeinsätzen, sondern auch der Zivilbevölkerung in den Gastländern. Dieses Problem wird durch die mangelnde Rechenschaftspflicht vieler Friedenssicherungskräfte sowohl im Zuständigkeitsbereich der Vereinten Nationen als auch in ihren Heimatländern noch weiter verschärft.

Diese drei Probleme der gegenwärtigen Friedenssicherung – der Mangel an hochwertigen Truppen, die Kapazitätsengpässe innerhalb der afrikanischen Friedenssicherungsstrukturen und die Verfehlungen von PKO – machen es multilatera-

len Friedensmissionen sehr schwer, ihr Potenzial zur Friedenskonsolidierung voll auszuschöpfen. In seiner Rolle als nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates kann Deutschland aktiv werden, um gegen diese Probleme anzugehen. Dies ist besonders wichtig für eine engagierte deutsche Außenpolitik, die weiterhin an UN-Friedenseinsätzen mitwirkt und für eine regelgestützte internationale Ordnung eintritt – eine Ordnung, die durch das Fehlverhalten von UN-Friedenssicherungskräften in Gefahr ist.

Um zu verdeutlichen, wie Deutschland aktiv auf eine sinnvolle Veränderung der UN-Friedenssicherung hinwirken kann, diskutieren wir in den folgenden Abschnitten die drei aktuellen Probleme der Friedensmissionen.

Warum hochwertige Truppen für die Friedenssicherung wichtig sind

Das wichtigste Merkmal einer Friedensoperation, die die Zivilbevölkerung während und nach einem Bürgerkrieg vor Schaden bewahren soll, ist ihre Größe. Nur wenn genügend Truppen zur Überwachung von Waffenstillständen, Truppenbewegungen und Abrüstungsprozessen anwesend sind, können sie erfolgreich eingreifen, wenn Zivilisten gefährdet sind (Fjelde, Hultman und Nilsson 2019; Hultman, Kathman und Shannon 2013). Daher ist es ein zentrales Anliegen der internationalen Gemeinschaft, dafür zu sorgen, dass für neu mandatierte Friedensoperationen genügend Truppen zur Verfügung stehen (Smith und Boutellis 2013). Doch die Größe einer Mission allein ist noch kein Garant für deren Erfolg.

Betrachten wir die Missionen in der Zentralafrikanischen Republik (CAF) und in Mali. Die Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der CAF (MINUSCA) umfasste im September 2015 9.000 Einsatzkräfte. Doch trotz ihrer Größe konnte MINUSCA nicht verhindern, dass in diesem Monat 75 Zivilisten getötet wurden. Die Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission in Mali (MINUSMA) hingegen umfasste nur 5.000 Einsatzkräfte. Obwohl das Land, in dem MINUSMA operierte, doppelt so groß war wie die CAF und die UN-Mission über wesentlich weniger Einsatzkräfte verfügte, konnte sie die Situation in Mali erfolgreich stabilisieren und die Präsidentschaftswahlen im August 2013 beobachten. Warum war MINUSMA erfolgreicher als die UN-Mission in der CAF?

Ein Bericht von Amnesty International (AI) aus der CAF liefert uns einen ersten Hinweis. Der Bericht spricht von erheblichen Ausbildungs- und Ausrüstungsdefiziten bei den MINUSCA-Truppen. AI zitiert einen MINUSCA-Angehörigen mit der Aussage: „Bei Schießereien können wir unsere Leute nur in gepanzerten Fahrzeugen losschicken. Aber etliche von denen sind derzeit nicht einsatzbereit. [...] Dadurch sind unsere Interventionsmöglichkeiten beschränkt“ (Amnesty International 2016). Durch diese Qualitätsmängel wurde die Fähigkeit von MINUSCA, ihren Schutzauftrag gegenüber der Zivilbevölkerung zu erfüllen, erheblich beeinträchtigt.

MINUSMA in Mali hatte weitaus weniger Probleme mit der Qualität, Ausbildung und Ausrüstung der Truppen. Die Mission verfügte unter anderem über hoch qualifizierte Truppen aus Staaten mit modernen Streitkräften, beispielsweise den Niederlanden, Deutschland, Norwegen und Finnland. Durch diese hochwertigen Kräfte war MINUSMA viel besser in der Lage, die Zivilbevölkerung vor Schaden zu bewahren. Die unterschiedlichen Erfahrungen mit den Missionen in der CAF

und in Mali deuten darauf hin, dass es nicht nur auf die Größe der Friedensmissionen ankommt, sondern auch auf die Qualität der eingesetzten Truppen. Tatsächlich stellen wir große Unterschiede fest, was die durchschnittliche Qualität von UN-Friedensmissionen in Afrika betrifft (siehe Abbildung 1).

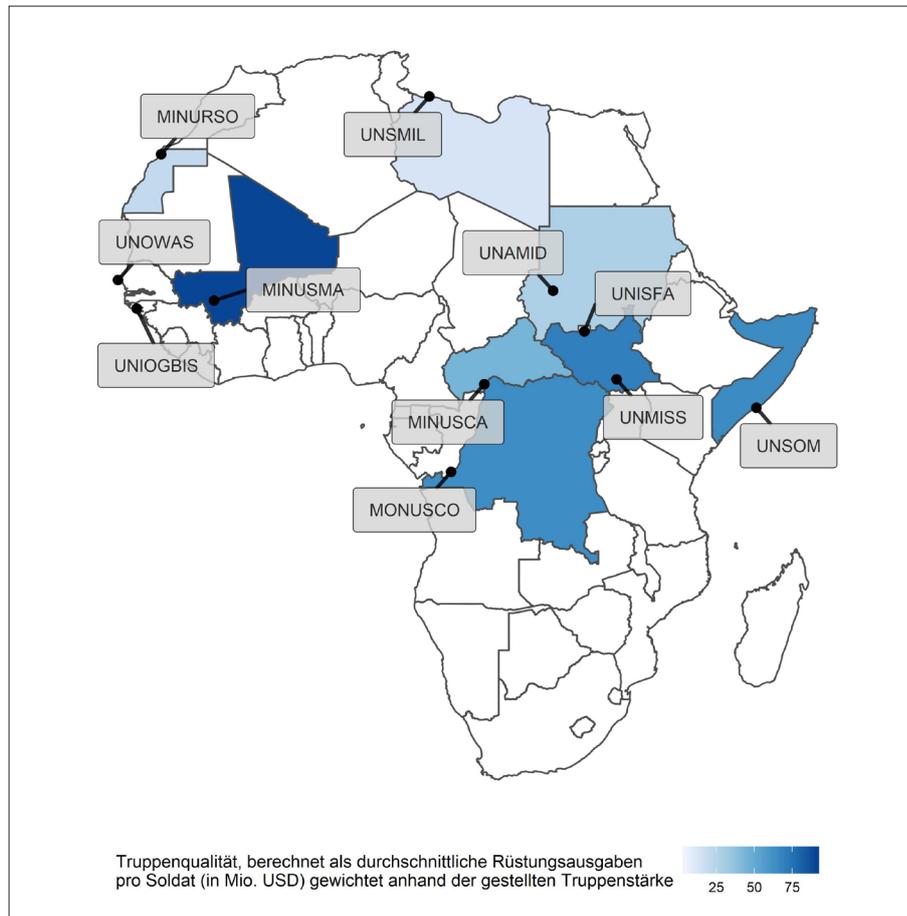


Abb. 1
Truppenqualität bei
Friedenseinsätzen
und politischen
Missionen der
Vereinten Nationen in
Afrika im September
2018

Quelle: Grafik erstellt von den Autoren. Datengrundlage: *providing for peacekeeping.com*.

In einem Artikel, der vor Kurzem im *Journal of Peace Research* veröffentlicht wurde, unterziehen wir die These einer Korrelation zwischen der Qualität eines Einsatzes und dessen Möglichkeiten, die Zivilbevölkerung zu schützen, einem formalisierten Test (Haaß und Ansorg 2018). Wir ermitteln mehrere Faktoren, die es besser ausgebildeten und ausgerüsteten Truppen ermöglichen, Zivilisten wirksam zu schützen. Erstens stellen viele Gastländer schon allein wegen ihrer enormen Größe schlecht ausgerüstete Missionen vor logistische Herausforderungen. Besser ausgerüstete Friedenssicherungskräfte sind eher in der Lage, Pufferzonen zwischen den Kombattanten einzurichten und Waffenstillstände zu überwachen. Daher können hochwertige Friedenssicherungskräfte die Kombattanten eher von Angriffen gegen die Zivilbevölkerung abhalten. Zudem stärken Länder mit modernen Streitkräften, die über diese Fähigkeiten verfügen, ihren militärischen Missionen häufig den Rücken, indem sie die Konfliktparteien auf diplomatischem Wege unter Druck setzen, die Gewalt zu beenden. Alles zusammen – bessere Ausrüstung, bessere Ausbildung und diplomatische Bemühungen – sollte einen wirksameren Schutz der Zivilbevölkerung durch Friedensmissionen ermöglichen, selbst dann, wenn diese vom Umfang her mit denen durch schlechter ausgestattete Truppen vergleichbar sind.

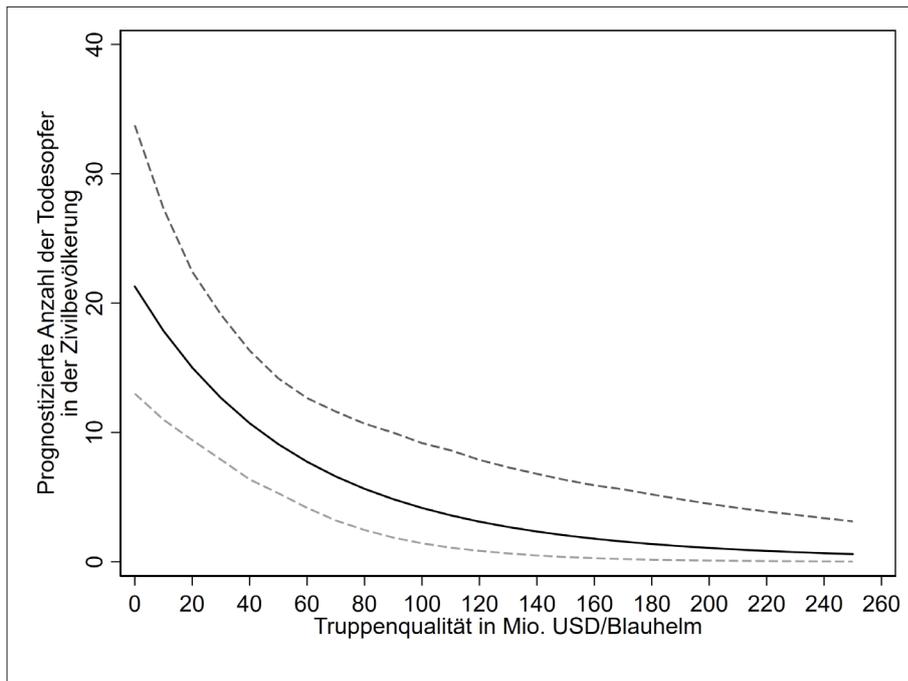


Abb. 2
Der Einfluss der
Truppenqualität auf
die prognostizierte
Zahl ziviler Todes-
opfer in Bürger-
kriegen

Quelle: Haaf und
 Ansorg 2018: 750.

Wir untersuchen diese These anhand einer formalen statistischen Untersuchung von Friedenssicherungsmissionen in 70 Konflikten in Afrika und Asien. Abbildung 2 stellt die sich daraus ergebenden statistischen Prognosen dar. Die Grafik zeigt, dass die prognostizierte Zahl der zivilen Todesopfer abnimmt, je mehr Geld die truppenstellenden Staaten einer Mission durchschnittlich für Rüstung ausgeben (siehe Kasten zur Frage, wie die Qualität einer Friedensmission gemessen wird). Dies deutet darauf hin, dass sich die Truppenqualität positiv auf die Fähigkeit des Friedenseinsatzes zum Schutz der Zivilbevölkerung auswirkt. Entscheidend ist, dass sich diese Prognose aus Statistikmodellen ableitet, in denen die Truppenstärke berücksichtigt wird. Es handelt sich demnach um einen unabhängigen Effekt, der nicht darauf zurückzuführen ist, dass große Einsätze aus Staaten mit hohen Rüstungsausgaben auch mehr Geld erhalten.

Wie lässt sich die Qualität von Friedenssicherungseinsätzen messen?

- Unsere Daten, die vom schwedischen SIPRI-Institut zur Verfügung gestellt werden, erfassen die inflationsbereinigten Rüstungsausgaben aller Staaten, die für diesen Einsatz Truppen stellen.
- Wenn alle anderen Faktoren gleich bleiben, stehen höhere Rüstungsausgaben nachvollziehbar für eine bessere Truppenausrüstung, unter anderem mit kostspieligem Transport- und Logistikgerät und Schulungen.
- Da wir genau wissen, aus welchen Ländern die Truppen für eine Friedensoperation stammen, können wir die durchschnittlichen Ausgaben pro Einsatz berechnen.

Quelle: Haaf und Ansorg 2018.

Diese Ergebnisse unterstreichen, wie wichtig es für die Erfüllung des Schutzauftrags von Friedensoperationen ist, dass Truppen von Staaten gestellt werden, die über moderne militärische Ausrüstung und Ausbildungsmaßnahmen verfügen.

Warum eine starke Friedenssicherung regionale Kräfte braucht

Zugleich ist die Bedeutung der regionalen Friedenssicherung nicht zu unterschätzen. Die meisten Friedensmissionen werden auf dem afrikanischen Kontinent durchgeführt und afrikanische Staaten stellen auch die meisten Truppen für diese Missionen. Dies gilt für Friedensmissionen der Vereinten Nationen ebenso wie für regional organisierte Operationen (Ansorg und Haaß 2013; UN Peacekeeping o.J.). Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit regionalen Organisationen wird in der UN-Charta ausdrücklich angesprochen und in Kapitel VIII mandatiert, indes ist die enge Zusammenarbeit der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union in Fragen der Friedenssicherung auch Ausdruck der besonderen Bedürfnisse des Kontinents. In Abbildung 1 sind die Operationen und politischen Missionen dargestellt, die von verschiedenen regionalen Organisationen auf dem afrikanischen Kontinent durchgeführt werden.

Die Afrikanische Union hat sich zum Prinzip der Schutzverantwortung bekannt, was sie im Hinblick auf Interventionen in gewaltsamen Konflikten und schweren Krisensituationen gegenüber anderen regionalen Organisationen auszeichnet (Haysom und Pedersen 2015). Allgemein wird die Organisation durch die Vereinten Nationen, die EU und bilaterale Partner bei der Stärkung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur unterstützt. Die Truppenbeiträge der afrikanischen Staaten selbst sind wichtig für die Wahrung von Ruhe und Ordnung auf dem Kontinent; die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) und die Zusammenarbeit zwischen UN, EU und AU in Mali im Rahmen von MINUSMA sind hier nur zwei der markantesten Beispiele.

Diese Entwicklung hat sowohl positive als auch problematische Aspekte. Einerseits ist die zunehmende Beteiligung afrikanischer Friedenssicherungskräfte an Friedensoperationen auf dem Kontinent ein Indiz für eine Dezentralisierung friedenssichernder Maßnahmen: Regionale Organisationen und betroffene Länder kümmern sich um regionale Krisen. Dies steigert nicht nur die Legitimität, sondern auch die Wirkung der Operationen, weil sich die Friedenssicherungskräfte mit den sprachlichen, gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten vor Ort auskennen, wenn sie ihren Aufgaben zur Friedenssicherung nachkommen. Auch die schnellere Truppenstationierung und das stärkere politische Engagement der Nachbarstaaten sind Pluspunkte von regionalen Friedenseinsätzen. Diese Arbeitsteilung zwischen regionalen und internationalen Organisationen wiederum ermöglicht den einzelnen Organisationen eine bessere Verteilung ihrer Ressourcen. Die Vereinten Nationen können sich beispielsweise viel besser auf schwere Krisen konzentrieren, wenn die weniger gravierenden Situationen von regionalen Organisationen betreut werden. Zudem erleichtert die Beteiligung an Friedensmissionen den Truppenstellern auch den Zugang zu internationalen Foren und stärkt die bilateralen Beziehungen zu anderen Truppenstellern (Haysom und Pedersen 2015).

Andererseits können sich regionale Friedenseinsätze auch nachteilig auf die Zivilbevölkerung auswirken. Diese könnte schlecht ausgebildeten und schlecht be-

zahlten Truppen ausgesetzt sein, die sich zum Teil nicht konsequent an humanitäre Verhaltensregeln im Rahmen einer Friedensmission halten. So musste beispielsweise der Tschad im Jahr 2014 all seine Truppen aus der Mission in der Zentralafrikanischen Republik zurückziehen, nachdem ihnen von den Vereinten Nationen vorgeworfen worden war, ohne jegliche Provokation einen zivilen Marktplatz beschossen zu haben (Haysom und Pedersen 2015).

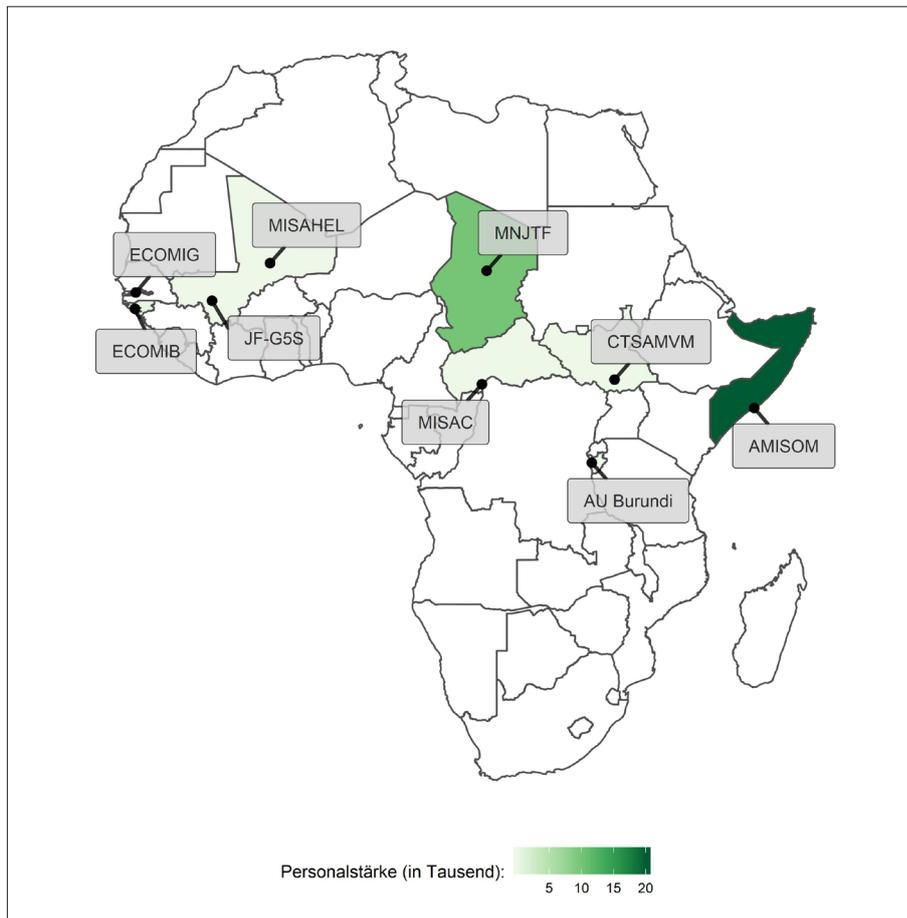


Abb. 3
Personalstärke bei regionalen Einsätzen in Afrika, 2019/2020

Quelle: Grafik erstellt von den Autoren. Datengrundlage: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze.

Im Zusammenhang damit steht auch die notorische Unterfinanzierung regionaler Initiativen zur Friedenssicherung. So mangelte es beispielsweise AMISOM seit ihrer Zusammenstellung an ausreichenden Ressourcen, um eine so große Friedenssicherungstruppe zu unterhalten. Sie war deshalb stets von der EU abhängig, die für die Gehälter der Friedenssicherungskräfte aufkommt. Wenn also eine ausreichende Finanzierung der Truppen, ihrer Ausrüstung und Ausbildung über deren Erfolg entscheidet (siehe oben), dann wird die Fähigkeit dieser Missionen, ihren Auftrag ordnungsgemäß zu erfüllen, durch diese Finanzierungsprobleme beeinträchtigt.

Der Geldmangel und das Fehlen einer verlässlichen, gut organisierten und wirkungsvollen afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur hindert regionale Initiativen daran, ihr Potenzial für eine wirksame Friedenssicherung vor Ort zur Geltung zu bringen. Die Krise des Jahres 2012 in Mali ist ein allgemein bekanntes Beispiel dafür, und es erklärt, warum die Staaten der Sahelzone schließlich ihre eigene Ad-hoc-Sicherheitsinitiative gründen mussten, die G5-Sahel. Dieser relativ neue Akteur in der sicherheitspolitischen Arena Afrikas ist möglicherweise ein Indiz für das Potenzial kleinerer und flexiblerer Antworten auf drängende Probleme

in der Region, wie zum Beispiel auf die Bedrohung durch dort operierende dschihadistische Gruppen (AQIM, MUJWA, Murabitun, Boko Haram).

Warum das Verhalten von Einsatzkräften den Erfolg ihrer Mission beeinflusst

Aber nicht nur Truppenqualität, Geld und politische Unterstützung sind wichtige Erfolgsfaktoren für regionale Friedensinitiativen. Eine sehr wichtige Rolle, die allerdings häufig übersehen wird, spielt ein weiteres Merkmal von Friedensmissionen: Das Verhalten der Friedenssicherungskräfte gegenüber der Bevölkerung, die sie schützen sollen. Eine maßgebliche Form des Fehlverhaltens in diesem Zusammenhang ist die sexuelle Ausbeutung durch Friedenssicherungskräfte. Diese Ausbeutung findet häufig in Form von sexuellen Handlungen im Tausch gegen Geld oder Waren statt, in manchen Fällen handelt es sich sogar um Vergewaltigung. Beispielsweise wurden Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen, die im Rahmen der MINUSCA-Mission in der Zentralafrikanischen Republik stationiert waren, mehrfach des sexuellen Missbrauchs von Zivilpersonen beschuldigt.

Studien zeigen, dass diese Art der sexuellen Ausbeutung weit verbreitet ist. Einer Studie zufolge gab eine große Mehrheit der befragten Personen in Liberia an, während der Mission nach dem liberianischen Bürgerkrieg ab dem Jahr 2003 sexuelle Dienstleistungen für Mitarbeiter der Vereinten Nationen erbracht zu haben (Beber et al. 2017). Andere Studien zeigen eine positive Korrelation zwischen der Anwesenheit von Friedenssicherungstruppen der Vereinten Nationen inner- und außerhalb des Gastlandes und der Zunahme des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.

Erschwerend kommt hinzu, dass Friedenssicherungstruppen im Allgemeinen weiterhin der Rechtsprechung des jeweiligen Truppenstellers unterstehen. Das bedeutet, dass den Vereinten Nationen bei der Verfolgung von Straftaten durch Kräfte, die unter der UN-Flagge dienen, häufig die Hände gebunden sind, weil jegliche Bestrafung in der Zuständigkeit des truppenstellenden Staates liegt.

Diese Übergriffe sind aus mehreren Gründen problematisch. Erstens verursachen die Friedenssicherungskräfte durch die sexuelle Ausbeutung gerade jener Menschen, die sie schützen sollen, unermessliches Leid in einer bereits traumatisierten, wehrlosen Bevölkerung. Dieses Leiden zu beenden muss das zentrale Leitprinzip jedes Friedenseinsatzes sein. Es reicht nicht, einfach nur die physische Gewalt gegen die Zivilbevölkerung einzudämmen. Das Personal von Friedensmissionen muss an sein eigenes Handeln die höchsten moralischen Maßstäbe anlegen.

Zweitens unterminieren sexuelle Übergriffe die Legitimität einer Friedensoperation in der Bevölkerung, der geholfen werden soll. Wenn Friedenssicherungskräfte der Bevölkerung, die sie eigentlich schützen sollen, Schaden zufügen (selbst wenn diese Verstöße nur durch wenige Truppenangehörige begangen werden), dann wird die Zivilbevölkerung unter Umständen weniger bereit sein, mit den Friedenssicherungskräften zusammenzuarbeiten und wahrheitsgemäße Informationen an sie weiterzugeben. Dabei ist diese Zusammenarbeit mit der einheimischen Bevölkerung ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Friedenssicherung (Ruggeri, Gizelis und Dorussen 2013).

Drittens, und in einem größeren Kontext betrachtet, erodiert jedes weitere Vergehen dieser Art eine regelgestützte, auf den universellen Menschenrechten basierende internationale Ordnung, wie sie von der Europäischen Union und der deutschen Außenpolitik vertreten wird (Bundesregierung 2017). Wer sexuellen Missbrauch durch Friedenssicherungskräfte weiterhin zulässt, stellt die Glaubwürdigkeit einer Außenpolitik infrage, deren Anliegen es ist, die Menschenrechte voranzubringen.

Drei Wege zu einer besseren Friedenssicherung im 21. Jahrhundert

Wir schlagen drei Strategien vor, um die Probleme im Zusammenhang mit Truppenqualität und -ausbildung, regionaler Friedenssicherung und Vergehen durch Friedenssicherungskräfte zu bekämpfen.

Staaten mit modernen Streitkräften sollten sich weiterhin an Blauhelmoperationen beteiligen und ihre Truppenbeiträge möglicherweise sogar aufstocken, um die Gesamtqualität der Friedenssicherungskräfte (und damit den wirksamen Schutz der Zivilbevölkerung) zu steigern. Der Erfolg der deutschen und niederländischen Beteiligung an den Einsätzen in Mali zeigt, dass diese Beiträge auch das Engagement des Westens unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen beinhalten. Wir betonen, dass dies kein Aufruf zu einer unilateralen oder multilateralen militärischen Intervention ist. Stattdessen schlagen wir vor, militärisches Engagement von innerhalb der Region durch multilaterale Truppeneinsätze aus Ländern mit gut ausgebildeten und ausgerüsteten Streitkräften zu verstärken. Das Ganze sollte in einen multilateralen politischen Rahmen eingebettet und durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen flankiert werden. Eine solche Stärkung muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass Truppen gestellt werden. Sie könnte auch in Form von mehr Unterstützung für Ausbildungszentren (wie etwa eine aufgestockte Förderung des Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Ghana), flankierender diplomatischer Rückendeckung für eine Mission der Vereinten Nationen, Unterstützung der Menschenrechtsbildung oder der Bereitstellung ziviler Kapazitäten im Logistikbereich erfolgen.

Da die EU ein wichtiger Geldgeber für afrikanische Friedenseinsätze ist (siehe oben), sollte die trilaterale Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen, der AU und der EU gefördert und institutionalisiert werden (Aris und König 2018). Diese Zusammenarbeit verläuft nicht reibungslos, wie das französische Engagement bei MINUSMA zeigt. So könnten Meinungsverschiedenheiten über Prioritäten in den Bereichen Politik und Finanzierung beispielsweise durch eine klarere und stärker institutionalisierte Arbeitsteilung sowie durch eine bessere Koordination zwischen den beteiligten Organisationen beigelegt werden.

Vor allem aber bedeutet eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen, der EU und regionalen Organisationen in Afrika auch, dass den Stimmen von Afrikanern und Afrikanerinnen in Verhandlungen über afrikanische Friedenseinsätze mehr Gewicht beigemessen werden muss. Nach der Libyenkrise zum Beispiel kritisierte die AU den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, weil dieser ihren Vorschlag für eine klare politische Lösung ignoriert hat. Dazu kommt, dass fast alle Mandate für robuste Friedenseinsätze von mächtigen Staaten wie den

USA, Frankreich oder Großbritannien erteilt werden, die dabei ihre politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Eigeninteressen im Auge haben (Haysom und Pedersen 2015). Auch wenn diese den afrikanischen Interessen nicht unbedingt abträglich sein müssen, ist es doch von entscheidender Bedeutung, dass die Afrikaner jede Truppenstationierung mittragen. Langfristig kann dies auch bedeuten, die Vetomacht im Sicherheitsrat zu reformieren und dem afrikanischen Block einen ständigen Sitz einzuräumen (mit rotierender Mitgliedschaft, um eine breitere Vertretung zu ermöglichen).

Politische Anstrengungen sind auch vonnöten, um sexuelle Übergriffe durch Friedenssicherungskräfte einzudämmen. Wir wissen, dass die gegen Friedenssicherungskräfte erhobenen Vorwürfe weniger werden, wenn diese aus Ländern mit strengen Normen zur Geschlechtergleichstellung stammen (Karim und Beardsley 2016). Daher sollten die Truppensteller aufgefordert werden, solchen allgemeinen Menschenrechtsnormen bei all ihren Blauhelmoperationen Geltung zu verschaffen. Da die meisten Länder, in denen strenge Normen zur Gleichstellung der Geschlechter in Kraft sind, zugleich über moderne Streitkräfte mit angemessener Ausbildung und Hightech-Ausrüstung verfügen, würde deren Stationierung auch die Gesamtqualität der Friedensoperationen anheben. Auch die Integration von Gender-Normen in die Ausbildungslehrpläne kann dazu beitragen, das Unrechtsbewusstsein von Friedenssicherungskräften bezüglich sexueller Übergriffe zu sensibilisieren.

Aber das reicht keinesfalls aus. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen müssen eine verstärkte Rechenschaftspflicht und Monitoring-Verfahren einführen, um Übergriffe durch Truppenangehörige im Einsatz zu verhindern. Sie sollten die im Jahr 2016 in Kraft gesetzte Resolution 2272 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen umsetzen. Ziel dieser Resolution ist die entschlossene Bekämpfung sexueller Übergriffe durch Friedenssicherungskräfte und sie erklärt dies zu einem Eckpfeiler künftiger Mandate – ähnlich wie die Resolution 1325, die sich mit dem Status von Frauen in bewaffneten Konflikten beschäftigt. Jedem Bericht über sexuelle Übergriffe muss gründlich nachgegangen werden und mögliche Täter müssen vor ein unabhängiges Gericht gestellt werden. Sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch muss auf allen Ebenen mit einer Nulltoleranzpolitik begegnet werden.

Schließlich sollten sich die truppenstellenden Staaten bemühen, den Frauenanteil in Friedensoperationen zu erhöhen. Aktuell sind nur 3 Prozent der militärischen UN-Friedenssicherungskräfte Frauen, ihr Anteil an UN-Polizeieinsätzen beträgt 10 Prozent. Es spricht einiges dafür, dass die Beteiligung von Frauen an Friedensoperationen dazu führt, dass die Vorwürfe wegen sexueller Übergriffe gegen die betreffenden Truppen abnehmen (Karim und Beardsley 2016). Demnach könnte ein höherer Frauenanteil dazu beitragen, das Problem der Verfehlungen durch Friedenssicherungskräfte einzuhegen. Noch wichtiger ist allerdings, dass die truppenstellenden Staaten in allen Truppen, die sie für Friedenssicherungseinsätze bereitstellen, unabhängig vom Geschlecht der einzelnen Soldaten Normen der Geschlechtergleichstellung fördern, überwachen und umsetzen.

Diese Maßnahmen zur Verbesserung der Truppenqualität, der regionalen Friedenssicherung und der Verantwortlichkeit für sexuelle Übergriffe durch Friedenssicherungskräfte sind weder Allheilmittel noch sind es die einzig möglichen Maßnahmen, um die Wirksamkeit der Friedenssicherung zu steigern. Die Mitgliedstaaten müssen zum Beispiel auch die Vereinten Nationen ganz allgemein stärken, an allererster Stelle dadurch, dass sie ihre Beiträge bezahlen – ein ständiges Problem,

das die Institution in Bedrängnis bringt und ihre Funktionsfähigkeit stark beeinträchtigt. Aber durch eine gezielte Verbesserung der Truppenqualität, der regionalen Sicherheitsarchitekturen und der Rechenschaftspflicht kann die internationale Gemeinschaft dazu beitragen, das Potenzial von Friedensoperationen als wirksames multilaterales Instrument zur Eindämmung der Gewalt und zur Förderung des Friedens voll auszuschöpfen.

Literatur

- Amnesty International (2016), *Mandated to Protect, Equipped to Succeed? Strengthening Peacekeeping in Central African Republic*, London: Amnesty International, www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=afri9%2f3263%2f2016&language=en (21 Oktober 2019).
- Ansorg, Nadine und Felix Haaß (2013), *Multilaterale Friedenssicherung in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 6, Dezember, www.giga-hamburg.de/publication/multilaterale-friedenssicherung-in-afrika (21 Oktober 2019).
- Aris, Stephen und Kirsten König (2018), *Long-Distance Relationships: African Peacekeeping*, CSS Analyses in Security Policy, 236, www.research-collection.ethz.ch/handle/20.500.11850/308337 (21 Oktober 2019).
- Beber, Bernd, Michael J. Gilligan, Jenny Guardado und Sabrina Karim (2017), Peacekeeping, Compliance with International Norms, and Transactional Sex in Monrovia, Liberia, in: *International Organization*, 71, 1, 1–30.
- Bundesregierung (2017), *Krisen Verhindern, Konflikte Bewältigen, Frieden Fördern. Leitlinien Der Bundesregierung*, Berlin: Regierung der Bundesrepublik Deutschland, www.peacelab2016.de/fileadmin/user_upload/170614-Leitlinien_Krisenpraevention_Konfliktbewaeltigung_Friedensfoerderung_DL.pdf (21 Oktober 2019).
- Fjelde, Hanne, Lisa Hultman und Desirée Nilsson (2019), Protection Through Presence: UN Peacekeeping and the Costs of Targeting Civilians, in: *International Organization*, 73, 1, 103–131.
- Haaß, Felix und Nadine Ansorg (2018), Better Peacekeepers, Better Protection? Troop Quality of United Nations Peace Operations and Violence against Civilians, in: *Journal of Peace Research*, 55, 6, 742–758.
- Haysom, Simone und Jens Pedersen (2015), *Robust Peacekeeping in Africa: The Challenge for Humanitarians*, Humanitarian Practice Network, <https://odihpn.org/magazine/robust-peacekeeping-in-africa-the-challenge-for-humanitarians/> (21 Oktober 2019).
- Hultman, Lisa, Jacob Kathman und Megan Shannon (2013), United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War, in: *American Journal of Political Science*, 57, 4, 875–891.
- Karim, Sabrina und Kyle Beardsley (2016), Explaining Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Missions: The Role of Female Peacekeepers and Gender Equality in Contributing Countries, in: *Journal of Peace Research*, 53, 1, 100–115.
- Ruggeri, Andrea, Han Dorussen und Theodora-Ismene Gizelis (2018), On the Frontline Every Day? Subnational Deployment of United Nations Peacekeepers, in: *British Journal of Political Science*, 48, 4, 1005–1025.

Ruggeri, Andrea, Theodora-Ismene Gizelis und Han Dorussen (2013), Managing Mistrust: An Analysis of Cooperation with UN Peacekeeping in Africa, in: *Journal of Conflict Resolution*, 57, 3, 387–409.

Smidt, Hannah M. (2019), United Nations Peacekeeping Locally: Enabling Conflict Resolution, Reducing Communal Violence, in: *Journal of Conflict Resolution*, Juli, online first: DOI 0022002719859631.

Smith, Adam C. und Arthur Boutellis (2013), *Rethinking Force Generation: Filling the Capability Gaps in UN Peacekeeping*, New York: International Peace Institute.

UN Peacekeeping (o.J.), *Troop and Police Contributors*, United Nations, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> (21 Oktober 2019).

Die Autoren

Dr. Nadine Ansorg ist Dozentin an der Universität Kent, UK, und am GIGA Institut für Afrika-Studien assoziiert. Sie forscht über institutionelle Reformen in Nachkriegsstaaten, insbesondere über die Reform des Sicherheitssektors, die Rolle internationaler staatlicher und nicht staatlicher Akteure in diesen Reformprozessen und die Bedingungen für den Friedensaufbau in geteilten und Nachkriegsgesellschaften.

n.ansorg@kent.ac.uk, www.giga-hamburg.de/team/ansorg

Dr. Felix Haas ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien, Mitglied im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Frieden und Sicherheit“ und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Osnabrück. Seine Forschungsinteressen umfassen die Dynamik von Bürgerkriegen, internationales Konfliktmanagement, die politische Ökonomie von Institutionen nach Bürgerkriegen und autokratische Politik.

felix.haass@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/haass

GIGA-Forschung zum Thema

Seit Januar 2019 gehört Deutschland als nichtständiges Mitglied dem UN-Sicherheitsrat an. Vor diesem Hintergrund stellt sich zum einen die Frage, welche Herausforderungen bis zum Ende der Mitgliedschaft im Dezember 2020 hier auf die deutsche Außenpolitik zukommen. Zum anderen geht es darum, welche Einflussmöglichkeiten – wenn überhaupt – multilaterale Akteure in den Konflikten rund um die Welt haben. Die GIGA-Focus-Serie analysiert vor diesem Hintergrund verschiedene Konfliktlagen in den Weltregionen.

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 “Frieden und Sicherheit” werden Friedens- und Konfliktprozesse in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Mittleren Osten untersucht. Beschäftigte untersuchen insbesondere (1) wie soziale Identitäten und Ideologie Unsicherheit und Konflikte verstärken oder abschwächen, (2) welche institutionellen Arrangements (z.B. Machtteilung, Sicherheitssektorreformen oder Übergangsjustiz) Frieden befördern können; und (3) inwiefern externe Akteure Friedens- und Sicherheitsdynamiken beeinflussen und welche Implikationen diese

Interventionen für die Politik auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene haben. Das GIGA Institut für Afrika-Studien erforscht unter anderem politische Regime, ökonomische Transformation und Konflikte in Subsahara-Afrika.

GIGA-Publikationen zum Thema

Ansorg, Nadine und Eleanor Gordon (2019), Co-operation, Contestation and Complexity in Post-Conflict Security Sector Reform, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 13, 1, 2–24.

Ansorg, Nadine und Julia Strasheim (2019), Veto Players in Post-Conflict DDR Programs: Evidence from Nepal and the DRC, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 13, 1, 112–130.

Basedau, Matthias (2019), *Der unbemerkte Fortschritt: Ein Plädoyer für mehr „Afropositivismus“*, GIGA Focus Afrika, 2, März, www.giga-hamburg.de/de/publication/der-unbemerkte-fortschritt-ein-plaedoyer-fuer-mehr-afropositivismus.

Haab, Felix (2019), The Democracy Dilemma. Aid, Power-Sharing Governments, and Post-Conflict Democratization, in: *Conflict Management and Peace Science*, online first: DOI 0738894219830960.

Haab, Felix (2017), *Demokratie lässt sich nicht kaufen: Friedenskonsolidierung in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 5, September, www.giga-hamburg.de/de/publikation/demokratie-laesst-sich-nicht-kaufen-friedenskonsolidierung-in-afrika.

Köllner, Patrick (2019), *Die Denuklearisierung Nordkoreas: Von Maximalforderungen zu Rüstungskontrolle*, GIGA Focus Asien, 2, Februar, www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-denuklearisierung-nordkoreas-von-maximalforderungen-zur-ruestungskontrolle.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Afrika: Prof. Dr. Matthias Basedau

Übersetzung aus dem Englischen: Marion Schweizer, Textpraxis Hamburg

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
www.giga-hamburg.de/giga-focus
giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien