

BKHS-Blickwinkel



**Vom Anspruch zur Wirklichkeit:
Deutsche Unterstützung von
UN-Friedenseinsätzen**



Bundeskanzler
Helmut Schmidt
Stiftung

Zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen

- #1 Holistisch ansetzen:** Deutschland muss gemeinsam mit den anderen UN-Mitgliedstaaten einen neuen Konsens über die Rolle kriselnder UN-Friedenseinsätze finden. Rhetorische Bekenntnisse müssen realisiert und in glaubwürdige politische, finanzielle, personelle und materielle Ressourcen umgesetzt werden. Missionen sollten als ein Teil eines holistischen UN-Ansatzes für Friedenskonsolidierung verstanden und der Fokus auf politische Lösungen gelegt werden.
- #2 Verantwortung übernehmen:** Deutschland muss in der strategischen Stärkung von UN-Friedenseinsätzen eine aktivere Rolle übernehmen. Wichtige außen- und sicherheitspolitische Ziele wie die Übernahme globaler Verantwortung im internationalen Krisenengagement und die Stärkung von UN-Friedenseinsätzen müssen in der neuen Legislaturperiode konkretisiert sowie finanziell und personell unterlegt werden.
- #3 Gelegenheiten ergreifen:** Deutschland muss diesjährige Gelegenheiten, etwa als Gastgeber des Peacekeeping Ministerial oder Vorsitz der Kommission für Friedenskonsolidierung, ergreifen, um seine politische Gestaltungsmacht zu nutzen und inhaltliche Impulse zu setzen. Zudem sollte Deutschland durch die Entsendung von mehr Personal gestalten und das Wissen über UN-Friedenseinsätze in Politik und Gesellschaft vertiefen.

Vom Anspruch zur Wirklichkeit: Deutsche Unterstützung von UN-Friedenseinsätzen

Autorin: **Kirsten Hartmann**

EINLEITUNG

Die Zahl der aktiven bewaffneten Konflikte mit staatlicher Beteiligung ist aktuell so hoch wie seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr.¹ Hinzu kommen grenzübergreifende Krisen, wie der Klimanotstand, transnationales organisiertes Verbrechen oder technologische Bedrohungen. Parallel zu demokratischen Rückschritten, nicht zuletzt in Europa, sind weltweit autokratische Regierungen auf dem Vormarsch und auch die Wiederwahl des US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump verdeutlicht die Zunahme transaktionaler außenpolitischer Ansätze. Die grenzübergreifenden Probleme unterstreichen die Notwendigkeit multilateraler Lösungen. Gleichzeitig werden die Vereinten Nationen (United Nations, UN) zunehmend als ineffizient oder unfähig wahrgenommen, wirksam auf diese multiplen Bedrohungen reagieren zu können. Sinnbildlich hierfür ist die Krise der UN-Friedenseinsätze. Zu alten Problemen wie Ressourcenmangel kommen neue Herausforderungen,

wie geopolitische Spannungen und verändertes Konfliktgeschehen, und erschweren die Planung, Durchführung und Abwicklung von Einsätzen zunehmend. Das nährt Misstrauen und Zweifel an der Effektivität und Legitimität der UN.

UN-Missionen müssen sich zweifellos an neue Gegebenheiten anpassen, Deutschland kann hier im Jahr 2025 eine zentrale Rolle einnehmen. Trotz der Notwendigkeit für grundlegende Veränderungen sind UN-Missionen weiterhin „eines der effektivsten, legitimsten und kosteneffizientesten Instrumente“², die die Staatengemeinschaft im internationalen Konfliktmanagement hat. Die UN-Mitgliedstaaten, somit auch Deutschland, sollten das aktuelle politische Momentum für tiefgreifende Veränderungen nutzen, um die Missionen so anzupassen, dass sie den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft wirksam begegnen. Der Zeitpunkt scheint günstig: Waren insbesondere nach dem unrühmlichen Ende der UN-Missionen in Mali und dem Sudan 2023 die Diskussionen rund um UN-Friedenseinsätze von einem Narrativ des „Untergangs und der Finsternis“³

1 Davies, Shawn; Engström, Garoun; Pettersson, Therése & Öberg, Magnus (2024): Organized violence 1989–2023, and the prevalence of organized crime groups. *Journal of Peace Research*, 61(4), 673–693.

2 Bundesministerium der Verteidigung (2024): Staatssekretär Hilmer: „Friedenssicherung sicherer und effektiver machen“, 05.12.2024, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/hilmer-friedenssicherung-sicherer-und-effektiver-machen-5864754> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

3 Under-Secretary-General for Peace Operations Jean-Pierre Lacroix beim Challenges Forum 2024, 03.–04.12.2024, <https://challengesforum.org/event/caf24/> (Letzter Zugriff 29.01.2025). Alle Übersetzungen sind eigene.

geprägt, ist dieses einer Aufbruchsstimmung gewichen. Deutschland setzt sich für eine starke und effektive multilaterale, regelbasierte Weltordnung ein. In der 2023 veröffentlichten ersten Nationalen Sicherheitsstrategie unterstreicht die Bundesregierung, dass Deutschland globale Verantwortung im internationalen Krisenengagement übernehmen und die UN stärken wolle.⁴ In 2025 gibt es konkrete Gelegenheitsfenster, die zur Umsetzung dieses Gestaltungswillens genutzt werden müssen: Es finden Prozesse zur Überprüfung aller Formen von UN-Friedenseinsätzen sowie der UN-Friedenskonsolidierungsarchitektur statt, in denen die Effektivität und Wirkung vorhandener Instrumente evaluiert und Anpassungen empfohlen werden. Die Bundesrepublik kann hier Akzente setzen, insbesondere als Gastgeberin des Peacekeeping Ministerial, der höchstrangigen Veranstaltung zur UN-Friedenssicherung, und als Vorsitz der Kommission für Friedenskonsolidierung. Eine glaubwürdige Unterstützung von UN-Friedenseinsätzen ist auch in der laufenden Bewerbungsphase für einen nicht-ständigen Sicherheitsratssitz 2027/2028 von Bedeutung.

Dieser Policy Brief richtet konkrete Handlungsoptionen für ein stärkeres Engagement in UN-Friedenseinsätzen an deutsche Entscheider*innen. Dafür gliedert er sich in drei Abschnitte: zunächst beleuchtet er die aktuelle Krise der UN-Friedenseinsätze und wirft anschließend einen Blick in die Glaskugel, um die Zukunft von UN-Friedenseinsätzen zu besprechen. Auf diesen Diskussionen aufbauend entwirft der Policy Brief konkrete Handlungsoptionen für deutsche Entscheider*innen. Er beruht auf 27 semi-strukturierten qualitativen Forschungsinterviews und zahlreichen Hintergrundgesprächen mit nationalen und internationalen Expert*innen aus Wissenschaft, Praxis, Politik und Medien zwischen Juni und Dezember 2024 sowie einer breiten Literaturrecherche.⁵

Was sind UN-Friedenseinsätze?

Es gibt verschiedene Formate von UN-Friedenseinsätzen. Die friedenssichernden Missionen (Peacekeeping Operations, PKOs), auch als Blauhelm-Missionen bekannt, nehmen in unterschiedlicher Größe mit bis zu ca. 20.000 Personen – ziviles, militärisches und polizeiliches Personal – eine große Bandbreite an Aufgaben wahr. Die Besonderen Politischen Missionen (Special Political Missions, SPMs) sind in der zivilen Konfliktbearbeitung tätig und haben meist eine Beratungsfunktion. SPMs werden bei den UN budgetär in drei Cluster eingeteilt und umfassen Büros in den Gaststaaten von bis zu mehreren hundert Personen, Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs sowie Sanktionspanel und Überwachungsteams.

STATUS QUO: UN-FRIEDENSEINSÄTZE IN DER KRISE

Um deutsche Handlungsoptionen zur Stärkung von UN-Friedenseinsätzen zu identifizieren, bedarf es zunächst einer Analyse ihrer aktuellen Lage. UN-Friedenseinsätze sind in der Krise, Beschreibungen von Interviewpartner*innen reichen von einer Vertrauens- und Glaubwürdigkeits- bis zu einer Existenzkrise.⁶ Seit einigen Jahren sinkt bzw. stagniert die Anzahl an UN-Missionen und die Zahl an entsendetem Personal geht zurück.⁷ In der aktuellen Krise stechen drei Herausforderungen besonders hervor: mangelnde Ressourcen, geopolitische Spannungen und veränderte Konflikt dynamiken.

Die akute Liquiditätskrise der UN wirkt sich unmittelbar auf die Planung und Durchführung von

4 Auswärtiges Amt (2023): Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

5 Alle Interviewpartner*innen wurden anonymisiert, sodass keine Rückschlüsse zur Identifizierung der Interviewpartner*innen möglich sind. Die Interviews wurden mit einer Ausnahme virtuell durchgeführt und nach einem anonymisierten Schema nach Nummer, Berufsbezeichnung und Datum codiert.

6 Interviews mit INT-04, Wissenschaftler*in bei einem Think Tank, 25.06.2024; INT-08, Wissenschaftler*in, 28.06.2024; INT-10, Politikanalyst*in bei einem Think Tank, 03.07.2024; INT-17, Mitarbeiter*in einer internationalen Organisation, 17.07.2024.

7 Pfeifer Cruz, Claudia & Van der Lijn, Jair (2024): Multilateral peace operations in 2023: Developments and trends, SIPRI Commentary/ Backgrounders, <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2024/multilateral-peace-operations-2023-developments-and-trends> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

Missionen aus, die immer mehr mit immer weniger Ressourcen leisten müssen. Das aktuelle Budget der elf aktiven UN-Peacekeeping-Missionen beträgt um die 5,59 Milliarden US-Dollar – die weltweiten Militärausgaben lagen 2023 bei 2443 Milliarden US-Dollar.⁸ Unzureichende Ressourcen erschweren die Mandatsimplementierung, weshalb die Bereitschaft von Staaten sinkt, weitere finanzielle, materielle und personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Unter der neuen US-Regierung von Donald Trump könnten sich politische Infragestellungen der Missionen sowie Ressourcenmangel weiter verschärfen.⁹ Auch in einigen Gaststaaten nimmt die Akzeptanz und Zufriedenheit ab. Dies zeigt sich umso gravierender in umfangreichen multidimensionalen Missionen, die neben klassischen Peacekeeping-Aufgaben, wie der Überwachung von Friedensabkommen, hochkomplexe Aufgaben in Bereichen der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung erfüllen sollen. Hinzu kommt eine wachsende Schere zwischen dem, was Gaststaaten verlangen – etwa die offensive Bekämpfung nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen – und was UN-Einsätze leisten können.¹⁰ Wahrnehmungen der Bevölkerung, dass UN-Einsätze ineffektiv sind, werden durch Desinformationskampagnen verstärkt. Missionen werden grundsätzlich oft zu Sündenböcken in Kontexten, wo politische Strategien und die Bereitschaft zur politischen Konfliktlösung und Bearbeitung von Konfliktursachen fehlen. Es scheint zudem eine falsche Erwartungshaltung hinsichtlich der Rolle von UN-Friedenseinsätzen zu bestehen: Nicht die Friedensmissionen, sondern die Konfliktparteien beenden Konflikte.

Die Krise der Einsätze findet vor dem Hintergrund einer sich verändernden Weltordnung statt. Zunehmende geopolitische Spannungen blockieren

den UN-Sicherheitsrat. Seit 2014 wurde keine neue Peacekeeping Operation (PKO) entsandt. Großmachtkonflikte wie zwischen den USA und China, aber auch im Verhältnis zu Russland, haben zudem Auswirkungen auf bestehende Missionen. Beispielsweise schwächen nicht-einstimmige Mandatsverlängerungen die Legitimität und Autorität der Missionen und untergraben ihre Arbeit.¹¹ Es fehlt an Einigkeit, politischem Willen und (andauernder) politischer Führung des Sicherheitsrats. Gravierend ist dabei die aktive russische Unterminierung der Missionen, etwa in der Zentralafrikanischen Republik oder Mali. Grundsätzlich scheint sich das Verhältnis der Friedensmissionen zu Gaststaaten zu verschlechtern. Beispielsweise wurden in Mali die Handlungsaktivitäten der Mission zuerst eingeschränkt bis sie 2023 sogar zum Abzug aufgefordert wurde. Die westlich geprägte liberale Friedensförderung, die ab Mitte der 1990er-Jahre internationale Interventionen dominierte und sich auch im UN-Konfliktmanagement widerspiegelt, gerät immer stärker unter Druck. Während die UN an Autorität und Einfluss verliert, gewinnen alternative Akteure an Bedeutung. Immer mehr (sub-)regionale Organisationen fordern Eigenverantwortung und Handlungsfähigkeit im Konfliktmanagement ein und entsenden vermehrt eigene Missionen.¹² Einige Staaten kooperieren zudem mit privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen, wo sie nicht die gleichen Bedingungen wie in der Zusammenarbeit mit den UN erfüllen müssen, etwa die Einhaltung der Menschenrechte. So kooperieren (Übergangs-)Regierungen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik mit der russischen Gruppe Wagner, der Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden.¹³

Herausforderungen der Mandatsimplementierung hängen auch mit veränderten Dynamiken von bewaffneten Konflikten zusammen, die komplexer,

-
- 8 United Nations (2024): Fifth Committee Approves \$5.59 Billion Budget for 14 Peacekeeping Operations, Service Centres, Headquarters Support Staff, Concluding Resumed Session, <https://press.un.org/en/2024/gaab4463.doc.htm> (Letzter Zugriff 29.01.2025). Das Budget umfasst u.a. auch Unterstützungsleistungen. Zwei der elf aktiven UN-Peacekeeping-Missionen, die UN Truce Supervision Organisation und die UN Military Observer Group in India and Pakistan, werden vom regulären UN-Haushalt finanziert.; Tian, Nan; Lopes da Silva, Diego; Liang, Xiao & Scarazatto, Lorenzo (2024): Trends in World Expenditure, 2023, SIPRI Fact Sheet, https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf (Letzter Zugriff 29.01.2025).
- 9 Siehe hierzu weiterführend: Hartmann, Kirsten (2024): Crisis amplifier? – US elections and UN peace operations, Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung, 15.10.2024, <https://www.helmut-schmidt.de/the-uns-role-in-coming-crises-of-international-peace-and-security> (Letzter Zugriff 29.01.2025).
- 10 Interview mit INT-07, Wissenschaftler*in bei einem Think Tank, 27.06.2024.
- 11 Security Council Report (2022): In Hindsight: The Security Council in 2022, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2023-01/in-hindsight-the-security-council-in-2022.php> (Letzter Zugriff 29.01.2025); Interviews mit INT-07, Wissenschaftler*in bei einem Think Tank, 27.06.2024; INT-11, Wissenschaftler*in, 04.07.2024.
- 12 Pfeifer Cruz, Claudia & Van der Lijn, Jair (2024): Multilateral peace operations in 2023: Developments and trends, SIPRI Commentary/ Backgrounders.
- 13 Interview mit INT-10, Politikanalyst*in bei einem Think Tank, 03.07.2024; Council of the European Union (2023): Wagner Group: Council adds 11 individuals and 7 entities to EU sanctions lists, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/25/wagner-group-council-adds-11-individuals-and-7-entities-to-eu-sanctions-lists/> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

brutaler und internationalisierter werden.¹⁴ Konflikte treten immer wieder in gleichen Ländern auf und Konfliktepisoden dauern länger an. Missionen bleiben länger in Ländern, und ihre Schwierigkeiten bei der Mandatsumsetzung in wiederkehrenden Konflikten und Kontexten, in denen etwa ein tragfähiges Friedensabkommen fehlt, begünstigen die Mobilisierung gegen sie.¹⁵ Auch regionale Dynamiken erschweren ihre Arbeit. So wirkt sich beispielsweise die hohe Zahl an Vertriebenen aufgrund des Kriegs im Sudan auf die Mission im benachbarten Südsudan aus.¹⁶ Hinzu kommt, dass zwar immer mehr externe Akteure in lokale Konflikte intervenieren, sie aber weniger bereit sind, beim Konfliktmanagement zusammenzuarbeiten.¹⁷

BLICK IN DIE GLASKUGEL: ZUKUNFT VON UN-FRIEDENSEINSÄTZEN

Krisen sind nichts Neues für UN-Friedenseinsätze und sie müssen sich nun abermals an neue Gegebenheiten anpassen. In diesem Abschnitt wird deswegen der Blick auf die Zukunft der UN-Friedenseinsätze gelegt, bevor im nächsten Abschnitt die deutschen Handlungsoptionen im Fokus stehen werden. Dabei wird besonderes Augenmerk auf flexible Missionen als Teil eines holistischen UN-Ansatzes und die Rolle der UN im Kontext von Einsätzen anderer Akteure gelegt.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise von UN-Friedenseinsätzen verlangen Staaten Reformen

hin zu flexibleren Missionen. Kurzfristig erwarten Expert*innen weniger und kleinere UN-Missionen und keine neuen großen, multidimensionalen PKOs.¹⁸ Die über die letzten Jahre zu beobachtende Verlagerung von PKOs zu Special Political Missions (SPMs) könnte andauern, auch weil letztere weniger kostspielig sind, leichter zu vereinbaren scheinen und nicht das Stigma von PKOs tragen.¹⁹ Jedoch zeigt unter anderem der Rauswurf der politischen Mission aus dem Sudan 2023, dass die Probleme tiefer liegen. Das Instrument UN-Friedenseinsätze genießt rhetorisch große Unterstützung. Bis heute wurde noch keine Mission durch ein Veto im Sicherheitsrat beendet. Der Zukunftspakt, in dem sich Staats- und Regierungsspitzen auf multilaterale Reformen einigten, hebt die Bedeutung der UN-Friedenseinsätze hervor. Staaten unterstreichen aber die Notwendigkeit für Veränderungen und fordern den Generalsekretär António Guterres auf, nach einer Überprüfung aller Formen von UN-Friedenseinsätzen, Empfehlungen zur Anpassung des Instrumentenkastens zu erarbeiten.²⁰ In seiner „Neuen Agenda für den Frieden“ fordert der Generalsekretär „wendigere, anpassungsfähigere und wirksamere Missionsmodelle“, der Zukunftspakt verlangt „agile und maßgeschneiderte Missionen“.²¹ Diese Wörter müssten nun mit Bedeutung gefüllt werden. Zahlreiche (neue und alte) Modelle werden diskutiert, hierbei sind Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, quasi „Chamäleon-Missionen“²², prominente Stichwörter.²³ Grundsätzlich wäre für alle Einsatzmodelle zentral, dass sich die rhetorische Unterstützung der UN-Mitgliedstaaten

14 Institute for Economics & Peace (2024): Global Peace Index 2024: Measuring Peace in a Complex World, <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/06/GPI-2024-web.pdf> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

15 Interviews mit INT-09, Wissenschaftler*in, 02.07.2024; INT-13, Wissenschaftler*in, 08.07.2024.

16 Interviews mit INT-12, Mitarbeiter*in einer internationalen Organisation, 05.07.2024; INT-24, Expert*in einer NRO, 12.08.2024.

17 Müller, Nora; Heinemann-Grüder, Andreas & Schiffers, Sonja Katharina (2024): Die Probleme kommen zu uns, Zeit Online, 15.07.2024, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2024-07/bundeshaushalt-ampelkoalition-christian-lindner-frieden-geopolitik-krisen> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

18 Interviews mit INT-01, Journalist*in, 19.06.2024; INT-02; Wissenschaftler*in bei einem Think Tank, 21.06.2024; INT-03, Wissenschaftler*in, 24.06.2024; INT-04, Wissenschaftler*in bei einem Think Tank, 25.06.2024; INT-06, Wissenschaftler*in, 27.06.2024; INT-10, Politikanalyst*in bei einem Think Tank, 03.07.2024; INT-16, Expert*in einer internationalen NRO, 12.07.2024; INT-23, Wissenschaftler*in, 01.08.2024; INT-24, Expert*in einer NRO, 12.08.2024; INT-26, Wissenschaftler*in, 22.08.2024; INT-27, Wissenschaftler*in, 15.08.2024.

19 Hellmüller, Sara; Wilén, Nina; Dorussen, Han; Kseniya, Oksanytna & Hilding Norberg, Annika (2023): Geo-political Context and the Future of Peacekeeping Operations, In: Duursma, Allard; Bara, Corinne; Wilén, Nina; Wenger, Andreas. (Hrsg.): UN Peacekeeping at 75: Achievements, Challenges, and Prospects, International Peacekeeping, 30(4), 453-456.

20 United Nations (2024): Pact for the Future, Global Digital Compact, and Declaration on Future Generations, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/soft-pact_for_the_future_adopted.pdf (Letzter Zugriff 29.01.2025).

21 United Nations (2023): Our Common Agenda Policy Brief 9: A New Agenda for Peace, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf> (Letzter Zugriff 29.01.2025); United Nations (2024): Pact for the Future, Global Digital Compact, and Declaration on Future Generations.

22 Interview mit INT-11, Wissenschaftler*in, 04.07.2024.

23 Siehe Beispiele hier: United Nations Department of Peace Operations (2024): The Future of Peacekeeping, New Models, and Related Capabilities, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/the_future_of_peacekeeping_new_models_and_related_capabilities_-_nov1.pdf (Letzter Zugriff 29.01.2025).

in glaubwürdige politische Unterstützung und Bereitstellung von Ressourcen übersetzt.

Im Kontext der Reformprozesse wären strukturelle Veränderungen nötig, um flexible Einsätze über typische Missionsformate hinweg zu ermöglichen und dauerhafte Friedenskonsolidierung in den Fokus zu rücken. Ein Ansatz für eine flexiblere Generation von Missionen könnte die überfällige Umsetzung einer Empfehlung des High-Level Independent Panel on Peace Operations 2015 sein. Das Gremium fordert, das „gesamte Spektrum“ der UN-Friedenseinsätze flexibler zu nutzen, „um auf die sich ändernden Bedürfnisse vor Ort zu reagieren“.²⁴ Die Trennung von PKOs und SPMs solle einem Kontinuum an Antworten und Übergängen zwischen verschiedenen Phasen der Missionen weichen. Es gibt eine budgetäre und institutionelle Trennung von PKOs und SPMs. Sie werden weitgehend von verschiedenen Hauptabteilungen bearbeitet, zwischen denen, trotz Reforminitiativen des aktuellen Generalsekretärs, Silos und Revierkämpfe bestehen.²⁵ Für einen flexiblen Einsatz der verschiedenen Instrumente von Friedensmissionen bräuchte es demnach veränderte Mentalitäten und Strukturen. Aus den Interviews geht zudem hervor, dass der Fokus von Einsätzen künftig stärker auf politischen Konfliktlösungen liegen müsste: Expert*innen betonen, dass die UN keine Friedenserzwingungs- oder Anti-Terror-Einsätze durchführen sollte.²⁶ Vielmehr bräuchte es ein Verständnis von Friedenseinsätzen als einem Instrument eines holistischen UN-Ansatzes für dauerhaften Frieden. Hierfür wäre eine engere Verzahnung von Friedenskonsolidierung in allen Phasen der Einsätze nötig. Ein Ansatzpunkt könnten beispielweise Mandatsverhandlungen und -diskussionen im Sicherheitsrat sein: Diese sollten einen stärkeren Fokus auf nationale

Eigenverantwortung legen und diverse Akteure in den Gaststaaten und der Region eng einbinden. Außerdem könnte die UN-Kommission für Friedenskonsolidierung von Anfang an eng involviert und Praktiken wie co-penholdership²⁷ ausgebaut werden.

Damit sich Missionen auf operativer Ebene flexibel anpassen und zur Friedenskonsolidierung beitragen können, wären Änderungen in den Mandaten und ihrer Implementierung nötig. Das wird im Hinblick auf grenzübergreifende Sicherheitsbedrohungen und die langfristige Bearbeitung von Konfliktsachen deutlich. Die Einsätze bräuchten Instrumente, Ressourcen und Fähigkeiten, um auf Auswirkungen der Klimakrise, transnationales organisiertes Verbrechen oder Gefahren neuer Technologien, wie autonome Waffensysteme oder Desinformationen, reagieren zu können. Um Konfliktsachen nachhaltig bearbeiten und langfristigen Frieden unterstützen zu können, unterstreichen Expert*innen die Notwendigkeit einer stärkeren Einbindung der lokalen Bevölkerung in Einsätzen – etwa durch mehr zivile Präsenz im Feld oder Quick Impact Projects – und einer engeren Zusammenarbeit mit anderen UN-Akteuren vor Ort, wie den Agenturen, Fonds und Programme (AFPs).²⁸ Damit sie sich verändernden Konfliktrealitäten anpassen können, bräuchten Missionen flexiblere Budgets und Mandate. Bezüglich alter Debatten rund um engere und/oder sequenzierte Mandate betonen Expert*innen zwar eine notwendige Priorisierung, aber unterstreichen den Bedarf multidimensionaler Ansätze und die Risiken einer Sequenzierung von außen ohne Kontextwissen. Es brauche zudem ehrliche Diskussionen darüber, was Missionen mit engen Mandaten nicht mehr machen könnten.²⁹ Die Verkleinerung von Missionen bedeutet zudem eine stärkere Rolle anderer Teile des UN-Systems

24 United Nations General Assembly & United Nations Security Council A/70/95-S/2015/446, 17.06.2015.

25 Interviews mit INT-02, Wissenschaftler*in bei einem Think Tank, 21.06.2024; INT-07, Wissenschaftler*in bei einem Think Tank, 27.06.2024; INT-17, Mitarbeiter*in einer internationalen Organisation, 17.07.2024.

26 Interviews mit INT-11, Wissenschaftler*in, 04.07.2024, INT-05, Ehemalige*r UN-Sonderbeauftragte*r, 26.06.2024; INT-06, Wissenschaftler*in, 27.06.2024; INT-09, Wissenschaftler*in, 02.07.2024; INT-16, Expert*in einer internationalen NRO, 12.07.2024; INT-17, Mitarbeiter*in einer internationalen Organisation, 17.07.2024; INT-24, Expert*in einer NRO, 12.08.2024.

27 Für mehr Informationen siehe: Gregory, Julie (2023): Sharing the Pen in the UN Security Council: A Win for Inclusive Multilateralism?, IPI Global Observatory, 07.04.2023, <https://theglobalobservatory.org/2023/04/sharing-the-pen-un-security-council-inclusive-multilateralism/> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

28 Interviews mit INT-09, Wissenschaftler*in, 02.07.2024; INT-17, Mitarbeiter*in einer internationalen Organisation, 17.07.2024.

29 Interviews mit INT-05, Ehemalige*r UN-Sonderbeauftragte*r, 26.06.2024; INT-22, Unabhängige*r Expert*in, 30.07.2024; INT-21, Mitarbeiter*in einer internationalen Organisation, 29.07.2024; INT-23, Wissenschaftler*in, 01.08.2024.

wie den AFPs – die meist von freiwilligen Zahlungen abhängen.³⁰

Die Zukunft der UN-Einsätze wird auch von der Performance anderer Akteure und ihrer Zusammenarbeit mit der UN abhängen. Expert*innen rechnen mit Missionen von ad-hoc Staatenkoalitionen und insbesondere (sub-)regionalen Organisationen.³¹ In diesem Zusammenhang könnte auch die im Dezember 2023 beschlossene Sicherheitsratsresolution S/RES/2719 (2023) zur Finanzierung von Einsätzen der Afrikanischen Union durch UN-Gelder eine Rolle spielen. Auch weil die Nachfrage nach UN-Missionen zu sinken scheint, müsste die UN ihre Rolle als einer von vielen Akteuren in der globalen Friedens- und Sicherheitsarchitektur neu definieren. Angesichts der gestiegenen Anzahl an Organisationen, die Friedenseinsätze entsenden, sollte die UN erstens eine Fragmentierung verhindern und eine stärkere Rolle in der Koordinierung der diversen Akteure einnehmen.³² Schließlich besitzt sie das Mandat zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Insbesondere mit Blick auf militärisch-fokussierte Einsätze anderer Akteure müsste die UN zweitens die Einsätze anderer komplementieren, um eine multidimensionale und auf politische Konfliktlösungen ausgerichtete Unterstützung zu garantieren. Drittens unterstreichen Expert*innen, dass die UN die Kapazitäten (sub-)regionaler Organisationen im Bereich Friedenseinsätze stärken sollte. Grundsätzlich dürfte eine Unterstützung nicht die Handlungsmacht der anderen Akteure untergraben. Die UN könnte ihre Expertise und Erfahrung unter anderem durch die Sekundierung von Personal in andere Organisationen teilen.³³ Eine stärkere Rolle (sub-)regionaler Akteure ist jedoch kein Allheilmittel für UN-Friedenseinsätze. Andere

könnten vor ähnlichen Problemen stehen wie die UN, etwa im Hinblick auf unerfüllte Erwartungen oder nationale Souveränitätsbestrebungen. Auch deshalb erwarten Expert*innen, dass UN-Einsätze wieder an Relevanz gewinnen werden.³⁴

AKTUELLER STAND DEUTSCHER BETEILIGUNG IN UN-FRIEDENSEINSÄTZEN

Seit Jahrzehnten engagiert sich die Bundesrepublik in vielfältiger Weise in UN-Friedenseinsätzen. Deutschland ist viertgrößter Beitragszahler des Haushalts der Peacekeeping Operations (entspricht ca. 6 % des Budgets) und war 2023 größter Beitragszahler freiwilliger Mittel zum Budget der Hauptabteilungen für Friedenssicherungseinsätze und operative Unterstützung.³⁵ Die Bundesrepublik fördert zudem finanziell die UN-Polizeiabteilung und bemüht sich als größte Geberin des UN-Friedenskonsolidierungsfonds „um eine stärkere Verzahnung von Friedenssicherung, Krisenprävention und Friedensförderung.“³⁶ Deutschland engagiert sich unter anderem im Sonderausschuss für Friedenssicherungseinsätze, dem C34-Committee. Ab Mitte der 1990er-Jahre beschränkte sich Deutschland (wie andere westliche Verbündete) auf symbolisches militärisches Engagement in UN-Missionen. Dies lag an Enttäuschungen über begrenzte Wirksamkeit der UN-Einsätze sowie der Beteiligung in der NATO oder der EU.³⁷ Nach einem großen Truppenkontingent in der Mission in Mali beteiligt sich Deutschland seit ihrem Abzug 2023 substanzial nur noch in der Mission im Libanon und steht mit 108 Militär- und

30 Interviews mit INT-10, Politikanalyst*in bei einem Think Tank, 03.07.2024; INT-21, Mitarbeiter*in einer internationalen Organisation, 29.07.2024.

31 Interviews mit INT-10, Politikanalyst*in bei einem Think Tank, 03.07.2024; INT-23, Wissenschaftler*in, 01.08.2024; INT-24, Expert*in einer NRO, 12.08.2024; INT-26, Wissenschaftler*in, 22.08.2024; INT-27, Wissenschaftler*in, 15.08.2024.

32 Interview mit INT-11, Wissenschaftler*in, 04.07.2024.

33 Interviews mit INT-07, Wissenschaftler*in bei einem Think Tank, 27.06.2024; INT-11, Wissenschaftler*in, 04.07.2024; INT-23, Wissenschaftler*in, 01.08.2024; INT-26, Wissenschaftler*in, 22.08.2024; Tadesse, Bitania & Russo, Jenna (2024): UN Support to African Union-Led Peace Support Operations: What Next for Resolution 2719?, International Peace Institute, https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2024/09/2409_What-Next-for-Resolution-2719-web.pdf (Letzter Zugriff 29.01.2025).

34 Interviews mit INT-07, Wissenschaftler*in bei einem Think Tank, 27.06.2024; INT-11, Wissenschaftler*in, 04.07.2024.

35 Auswärtiges Amt (2024): UN-Friedensmissionen und deutsches Engagement,

<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussepolitik/regelbasierte-internationale-ordnung/uno/04-friedensmissionen-un/205586> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

36 Auswärtiges Amt (2024): UN-Friedensmissionen und deutsches Engagement; Auswärtiges Amt (2021): Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2451522/d63bc74e7deedbccd83872f674c83eca/210330-umsetzungsbericht-krisenleitlinien-data.pdf> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

37 Kaim, Markus (2022): Deutschlands Beteiligung an Einsätzen des UN-Peacekeeping. Der Fall MINUSMA. Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 15, 307-326.

Polizeikräften auf dem 54. Platz der Truppen- und Polizeistellenden Staaten.³⁸ Deutschland entsendet zudem zivile Kräfte in UN-Einsätze und stellte mehrfach Sondergesandte von Missionen oder Mediationsversuchen. Insgesamt sind aktuell 182 deutsche Soldat*innen, Polizist*innen und zivile Expert*innen in fünf PKOs und einer SPM vertreten.³⁹ Deutschland bietet Trainings an, im UN-Ausbildungszentrum der Bundeswehr sowie in Form von „in-mission trainings“ und mobilen Trainingsteams. In der UN-Reforminitiative „Action for Peacekeeping“ setzt sich Deutschland besonders in den Bereichen Frauen, Frieden und Sicherheit, Ausbildung und Kapazitätsaufbau, Politische Lösungen sowie Friedenskonsolidierung ein.⁴⁰

Das Engagement in Friedenseinsätzen ist Teil deutscher UN-Politik. Die Bundesrepublik will das multilaterale System stärken, auch weil eine funktionierende und effektive internationale Ordnung im deutschen und europäischen Eigeninteresse ist.⁴¹ Die Einsicht, dass es angesichts des sich verändernden sicherheitspolitischen Umfelds mehr deutsche Verantwortung in der internationalen Politik benötige, gipfelte vorerst 2014 im sogenannten Münchner Konsens.⁴² Im Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016 heißt es, dass „das deutsche Engagement, unter anderem durch Stärkung materieller und personeller Beiträge zu und Übernahme von Führungsverantwortung in VN-Missionen (zivil, polizeilich, militärisch) und im VN-Sekretariat, ausgebaut wird“⁴³. In den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden

fördern“ (Krisenleitlinien) von 2017 verpflichtet sich die Bundesregierung, „verstärkt Verantwortung in der Friedenssicherung zu übernehmen.“⁴⁴ Die substantiellere politische, strategische und operative deutsche Beteiligung in der Friedenssicherung war ein Schwerpunkt der letzten erfolgreichen Bewerbung für einen nicht-ständigen UN-Sicherheitsratsitz 2019/2020.⁴⁵ Die Verteidigungspolitischen Leitlinien von 2023 betonen den deutschen Willen, „aktiv in den Vereinten Nationen als zentrales und bewährtes Element der deutschen Sicherheitspolitik mitzuwirken und sich zielgerichtet an friedenssichernden Maßnahmen und Missionen der Vereinten Nationen und der Stärkung ihrer Instrumente zu beteiligen.“⁴⁶ In der 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie betont die Bundesregierung, Verantwortung im internationalen Krisenengagement übernehmen und die UN stärken zu wollen und verpflichtet sich, „ihr politisches Engagement in den Vereinten Nationen fortzuentwickeln, Friedensmissionen der Vereinten Nationen zu unterstützen und globale Partnerschaften auszubauen.“⁴⁷

EMPFEHLUNGEN FÜR EINE STÄRKERE DEUTSCHE UNTERSTÜTZUNG VON UN-FRIEDENSEINSÄTZEN

Das Verantwortungsbewusstsein der deutschen Regierungen der letzten Jahre und deren Wille multilaterales Handeln zu stärken, ist von großer Bedeutung – besonders in Zeiten, in denen

38 Auswärtiges Amt (2024): UN-Friedensmissionen und deutsches Engagement; United Nations Peacekeeping (2024): Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking, Stand 31.10.2024, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02_country_ranking_79_october_2024.pdf (Letzter Zugriff 29.01.2025).

39 Auswärtiges Amt (2024): UN-Friedensmissionen und deutsches Engagement; Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (2024): Friedenseinsätze 2024/2025, Dezember 2024, <https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/2024-12/Friedenseinsatze%202024-2025.pdf> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

40 Bundesministerium der Verteidigung (2021): Deutschland unterstützt Reform von UN-Peacekeeping Missionen, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutschland-unterstuetzt-reform-von-un-peacekeeping-missionen-5310026#:~:text=Deutschland%20engagiert%20f%C3%BCr%20Reformen%20im%20UN%20%2DPeacekeeping&text=Aufgabe%20der%20A4P%20%2DChampions%20ist,der%20Umsetzung%20der%20Verpflichtungen%20unterst%C3%BCtzen> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

41 Kaim, Markus (2022): Deutschlands Beteiligung an Einsätzen des UN-Peacekeeping. Der Fall MINUSMA. Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 15, 307-326. 42 Ebd.

43 Bundesministerium der Verteidigung (2016): Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

44 Auswärtiges Amt (2017): Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

45 Kaim, Markus (2022): Deutschlands Beteiligung an Einsätzen des UN-Peacekeeping. Der Fall MINUSMA. Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 15, 307-326.

46 Bundesministerium der Verteidigung (2023): Verteidigungspolitische Richtlinien 2023; <https://www.bmvg.de/resource/blob/5701724/5ba8d8c460d931164c7b00f49994d41d/verteidigungspolitische-richtlinien-2023-data.pdf> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

47 Deutscher Bundestag (2024): Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2022 und 2023, Drucksache 20/12210, 3.07.2024.

Multilateralismus und UN-Friedenseinsätze in der Krise sind. Dieser Anspruch muss konsequent umgesetzt werden. Deutschlands Schlüsselrolle in diesjährigen Prozessen rund um die UN-Friedens- und Sicherheitsarchitektur bietet viele Chancen für ein strategisches, miteinander verzahntes deutsches Engagement in UN-Friedenseinsätzen, die es unbedingt zu nutzen gilt. In drei Bereichen lassen sich konkrete Empfehlungen geben: 1) Deutschland sollte seine politische Gestaltungsmacht nutzen, 2) durch (mehr) Personal gestalten, und 3) das Wissen über UN-Friedenseinsätze vertiefen.

1. Politische Gestaltungsmacht nutzen

Auf politischer Ebene sollte Deutschland die Debatte um die Zukunft von UN-Friedenseinsätzen durch inhaltliche Impulse maßgeblich mitgestalten. Hierfür bieten sich 2025 gute Gelegenheiten durch das Peacekeeping Ministerial (PKM) in Berlin, die Überprüfung der Architektur der Friedenskonsolidierung der UN (Peacebuilding Architecture Review, PBAR) und den deutschen Vorsitz der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission, PBC) sowie durch die laufende Bewerbung für einen nicht-ständigen Sicherheitsratssitz 2027/28.

Deutschland sollte auf dem Mitte Mai zum ersten Mal hierzulande ausgerichteten PKM, das sich der Zukunft des Peacekeeping widmet, inhaltliche Impulse setzen. Neben Ressourcengenerierung bietet es ein Forum für hochrangige politische Diskussionen auf Minister*innenebene. Staatssekretär Hilmer betont, dass das Ministerial Peacekeeping „fit für die Zukunft“ mache und verdeutliche, „dass Deutschland auch in der Zeitenwende weltweit Verantwortung übernimmt“.⁴⁸ Deutschland kann als Gastgeber inhaltliche Akzente setzen und breite Allianzen forcieren, etwa für ein Verständnis der UN-Friedenseinsätze entlang

eines Instrumenten-Spektrums und als Teil eines ganzheitlichen UN-Ansatzes für dauerhaften Frieden. Auch wenn der Fokus des Peacekeeping Ministerial auf einer Einsatzart liegt und damit die Trennung von PKOs und SPMs reproduziert, könnte der Grundstein für die rhetorische und praktische Aufhebung dieser gelegt werden.

Im Hinblick einer engeren Verzahnung von Friedenskonsolidierung in UN-Friedenseinsätzen sollte Berlin zudem Synergien zwischen dem Ministerial und der PBAR 2025 schaffen. Friedenseinsätze sind ein Instrument des „Friedenskonsolidierungs-Ökosystems“⁴⁹. Die Stärkung der UN-Friedenskonsolidierungsarchitektur (in Form von Kommission, Friedenskonsolidierungsfonds (PBF) und Unterstützungsbüro) im Rahmen der alle fünf Jahre stattfindenden PBAR ist somit auch für Friedenseinsätze relevant. Insbesondere als aktueller Vorsitz der PBC sollte Deutschland die im Zukunftspakt anvisierte Stärkung der Kommission, die auf Grundlage von nationaler Eigenverantwortung Länder und Regionen in ihren Friedenskonsolidierungsbemühungen unterstützt, vorantreiben. Im Hinblick auf UN-Friedenseinsätze könnte sich dies etwa in einer verbesserten Qualität und Berücksichtigung der Beratung der PBC im Sicherheitsrat oder in ihrer engen Einbindung bei einer Mandatierung von Missionen durch die Generalversammlung widerspiegeln.⁵⁰ Insbesondere im Kontext von Transitionen von Einsätzen können PBC und PBF eine wichtige Rolle spielen, da es nach dem Abzug von Missionen häufig zu einer politischen- und Finanzierungslücke kommt.⁵¹ Dem PBF stand gemessen an der Bilanz von Nachfrage und Beiträgen noch nie so wenig Geld zur Verfügung wie heute.⁵² Der Fonds wird größtenteils aus freiwilligen Mitteln finanziert. Die Entscheidung der Generalversammlung in 2023 (A/RES/78/257), dass der PBF ab 2025 jährlich 50

48 Bundesministerium der Verteidigung (2024): Staatssekretär Hilmer: „Friedenssicherung sicherer und effektiver machen“, 05.12.2024.

49 Assistant Secretary-General for Peacebuilding Support Elisabeth Spehar beim Challenges Forum 2024, 03.–04.12.2024.

50 De Coning, Cedric; Brodtkorb, Ingvild Brox; Iversen, Thor Olav & Lorentzen, Jenny (2024): Improving the impact of the UN Peacebuilding Commission and enhancing the synergy of the Peacebuilding Architecture, Norwegian Institute of International Affairs, Report 10/2024; Chen, Eugene (2024): A New Vision for Peace Operations, Center on International Cooperation, New York University.

51 Chen, Eugene (2024): A New Vision for Peace Operations, Center on International Cooperation, New York University.

52 Bodewig, R. & Kern, L. (2024): Ideenschmiede UN-Friedenskonsolidierungsfonds?, Vereinte Nationen, 4/2024.

Millionen US-Dollar aus dem regulären UN-Haushalt erhält, ist wichtig, aber unzureichend. Deutschland kann als größter Geber des PBF und Förderer von Initiativen zu neuen Finanzierungsmodellen glaubwürdig für nachhaltigere Finanzierung der Friedenskonsolidierung werben. Zudem kann die Bundesregierung ihren Einfluss im PBF auch für die gezielte Themensetzung oder Impulsgebung nutzen, um Synergien mit außenpolitischen Prioritäten zu stärken.⁵³

Auch in anderen UN-Gremien kann Deutschland inhaltliche Akzente rund um Friedenseinsätze setzen. Während die Bundesrepublik derzeit kein Sicherheitsratsmitglied ist, läuft die Bewerbung für einen nicht-ständigen Sitz 2027/2028. Im Falle einer (zu erwartenden) erfolgreichen Wahl, sollte ein Schwerpunkt der letzten Mitgliedschaft, nämlich die bessere Verknüpfung von Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung, weiter ausgebaut werden. Deutschland sollte eine Mittlerrolle zwischen der PBC und dem Sicherheitsrat spielen und sich dafür einsetzen, dass Mandatsdiskussionen von Anfang an den Fokus auf langfristigen Frieden legen – ganz im Sinne der „Sustaining Peace“-Agenda.⁵⁴ Unabhängig von einer Sicherheitsratsmitgliedschaft sollte Deutschland die vorhandenen Kanäle mehr nutzen. So könnte der Generalsekretär aufgefordert werden, seine Rolle gemäß der UN-Charta zu nutzen und die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf Angelegenheiten lenken, die die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bedrohen.⁵⁵ Darüber hinaus sollte sich die Bundesrepublik für einen verstärkten Einsatz von bislang unzureichend (bekannten und) genutzten Kompetenzen der Generalversammlung in der Friedens- und Sicherheitsarchitektur einsetzen, etwa hinsichtlich der Einrichtung, Verlängerung oder Unterstützung von Friedenseinsätzen.⁵⁶ Das gilt insbesondere, da die Generalversammlung ab September 2025 unter deutschem Vorsitz stehen wird.

Was ist die Architektur der Friedenskonsolidierung der UN?

Die Architektur der Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen – bestehend aus der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC), dem Friedenskonsolidierungsfonds (PBF) und dem Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (PBSO) – wurde 2005 auf Grundlage der „Zwillingsresolutionen“ der Generalversammlung (A/RES/60/180) und des Sicherheitsrats (S/RES/1645 (2005)) errichtet und soll Länder bei der dauerhaften Friedenskonsolidierung unterstützen und das Wiederaufleben gewaltsamer Konflikte verhindern. Während die PBC als zwischenstaatliches Beratungsorgan UN-Mitgliedstaaten politisch unterstützt, investiert der PBF in Projekte in (Post-)Konfliktländern und Krisenregionen. Das PBSO berät die PBC strategisch, verwaltet den PBF und unterstützt den Generalsekretär bei der Koordinierung der UN-Friedenskonsolidierungsvorhaben. Um die Instrumente zu evaluieren und zu stärken, wird die Architektur alle fünf Jahre überprüft.

2. Durch (mehr) Personal gestalten

Die von den Mitgliedstaaten gestellten finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen bestimmen die Zukunft, strategische Ausrichtung und operative Ausgestaltung der UN-Einsätze mit. In der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands heißt es, „Wir werden uns dafür einsetzen, dass Friedensmissionen der Vereinten Nationen mit klarem politischem Auftrag und den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden.“⁵⁷ Um diesem Anspruch gerecht zu werden,

53 Bodewig, R. & Kern, L. (2024): Ideenschmiede UN-Friedenskonsolidierungsfonds?, Vereinte Nationen, 4/2024.

54 Siehe für mehr Informationen zur Sustaining Peace Agenda hier: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (2020): Die UN und der stabile Frieden – was hat es mit „Sustaining Peace“ auf sich?, <https://dgvn.de/meldung/die-un-und-der-stabile-frieden-was-hat-es-mit-sustaining-peace-auf-sich> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

55 Interview mit INT-05, ehemalige*r UN-Sonderbeauftragte*r, 26.06.2024.

56 Gaston, Erica & Day, Adam (2024): Assembly for Peace: a digital handbook on the UN General Assembly's past practice on peace and security, UNU-CPR.

57 Auswärtiges Amt (2023): Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie.

sollte sich Deutschland insbesondere personell stärker an UN-Friedenseinsätzen beteiligen.

Die finanzielle, logistische und materielle deutsche Unterstützung von UN-Friedenseinsätzen ist und bleibt von großer Bedeutung. Deutschland ist einer der wichtigsten finanziellen Unterstützer von UN-Friedenseinsätzen. Die begrüßenswerte Tatsache, dass die Pflichtbeiträge in den letzten Jahren in voller Höhe und pünktlich gezahlt wurden, sollte dafür genutzt werden, andere Staaten mit schlechterer Zahlungsmoral, wie die USA, diplomatisch und öffentlich dazu aufzufordern, dasselbe zu tun. Drastische Kürzungen im Bundeshaushaltentwurf der Ampelkoalition für 2025 in der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit⁵⁸ sind kontraproduktiv – nicht zuletzt, weil UN-Friedenseinsätze nicht in einem Vakuum operieren – und schaden der Glaubwürdigkeit und dem Ansehen Deutschlands als verlässlichem Partner in der Friedensförderung. Daher sollten solche Kürzungen unter einer neuen Bundesregierung vermieden werden. Da nationale Sicherheit eng mit Sicherheit und Stabilität weltweit verbunden ist, sollten multilaterales Krisenmanagement und Landes- und Bündnisverteidigung nicht gegeneinander ausgespielt werden. Neben finanzieller Unterstützung betonen Expert*innen, dass Deutschland UN-Friedenseinsätzen weiter logistische Unterstützung und technologische Güter, wie etwa Drohnen, bereitstellen sollte.⁵⁹

Die finanzielle deutsche Unterstützung von UN-Friedenseinsätzen muss durch Personal untermauert werden, um glaubwürdig zu sein. Deutschland sollte daher mehr militärisches Personal in UN-Friedenseinsätze entsenden. Der Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung der laufenden

Bundeswehrauslandseinsätze von 2024 unterstreicht, „[m]ilitärische Beiträge zu VN-Missionen bleiben wichtig, um die regelbasierte internationale Ordnung und Deutschlands Rolle in den VN zu stärken.“⁶⁰ Die derzeitige personelle militärische Beteiligung ist „rein numerisch aber auch in der Substanz“⁶¹ überschaubar und Expert*innen erwarten keine kurzfristige Erhöhung.⁶² Es lässt sich „über Personal [nicht nur] viel gestalten“⁶³, auch für ein glaubwürdiges deutsches Engagement ist personelle Beteiligung an UN-Friedenseinsätzen von großer Bedeutung. In Bezug auf deutsche Beteiligung im Mali-Einsatz wurde beispielsweise deutlich, „dass andere Regierungen die Entsendung von Truppen, die damit verbundenen Kosten und die sich daraus ergebenden Risiken als Ausdruck deutscher Verantwortung und deutschen Gestaltungswillens interpretieren.“⁶⁴ Es geht zudem um Legitimität, oder in den Worten eines*r Interviewpartners*in aus dem Globalen Norden: „Wenn wir mitbestimmen wollen, wie die Zukunft der Friedenssicherung aussieht, sollten wir auch bereit sein, uns daran zu beteiligen.“⁶⁵ Da truppenstellende Staaten an (geschlossenen) Sicherheitsratssitzungen zu den jeweiligen Missionen teilnehmen dürfen, ist personelle Beteiligung zudem informationstechnisch sinnvoll.⁶⁶

Vor dem Hintergrund einer notwendigen stärkeren Verankerung von Friedenskonsolidierung in der Friedenssicherung sollte Deutschland vor allem mehr zivile Expert*innen und Polizist*innen in UN-Friedenseinsätze entsenden. Besonders im Bereich der Polizei scheint es Nachholbedarf zu geben. Derzeit entsendet Deutschland 313 Polizist*innen in Auslandseinsätze, davon 14 in UN-Missionen.⁶⁷ War eine stärkere internationale Beteiligung in den

58 VENRO (2024): Bundeshaushaltentwurf 2025, Analyse, https://venro.org/fileadmin/user_upload/VENRO_Analyse_Bundeshaushaltentwurf_2025.pdf (Letzter Zugriff 23.01.2025).

59 Interviews mit INT-08, Wissenschaftler*in, 28.06.2024; INT-24, Expert*in einer NRO, 12.08.2024.

60 Bundesministerium der Verteidigung & Auswärtiges Amt (2024): Bericht der Bundesregierung zu einer Evaluierung der laufenden, mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr: Zusammenfassung, <https://www.bmvg.de/resource/blob/5809072/be282977d1daae9f27ec9a70058a158a/evaluierungsbericht-auslandseinsaetze-data.pdf> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

61 Interview mit INT-13, Wissenschaftler*in, 08.07.2024.

62 Interviews mit INT-13, Wissenschaftler*in, 08.07.2024; INT-23, Wissenschaftler*in, 01.08.2024; INT-24; Expert*in einer NRO, 12.08.2024.

63 Interview mit INT-24, Expert*in einer NRO, 12.08.2024.

64 Kaim, Markus (2022): Deutschlands Beteiligung an Einsätzen des UN-Peacekeeping. Der Fall MINUSMA. Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 15, 307-326.

65 Interview mit INT-03, Wissenschaftler*in, 24.06.2024.

66 Interview mit INT-08, Wissenschaftler*in, 28.06.2024.

67 Geschäftsstelle Bund-Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (2024): Deutsches polizeiliches Auslandsengagement bei EU-, VN-Missionen und Frontex, Stand 20.01.2025, https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/04Internationale-Aufgaben/uebersicht_dt_beteiligung_int_polizeimissionen.pdf?__blob=publicationFile&v=385 (Letzter Zugriff 29.01.2025).

Krisenleitlinien von 2017 festgeschrieben, stellt der Umsetzungsbericht von 2019 eine rückläufige Tendenz fest und nennt als Gründe „die Verkleinerung und Beendigung von Missionen (und damit einhergehender geringerer Personalbedarf), erhöhte Anforderungsprofile und zunehmend erforderliche französische Sprachkompetenzen sowie aktuell die Corona-Pandemie.“⁶⁸ Grundsätzlich ist die geringe Beteiligung zudem Bund-Länder-Dynamiken geschuldet sowie dem Fakt, dass ein Einsatz in internationalen Missionen nicht immer der nationalen Karriere dient.⁶⁹ Die Nationale Sicherheitsstrategie formuliert das Ziel, das deutsche „Engagement mit speziell für Auslandseinsätze qualifizierten Polizistinnen und Polizisten weiter aus[zubauen]. Wir wollen mehr qualifiziertes Personal bereithalten und zusätzliche Anreize schaffen, um unsere Beteiligung an internationalen Einsätzen weiter steigern zu können.“⁷⁰ Positive Signale, auf die es aufzubauen gilt, sind unter anderem Kabinettsbeschlüsse 2023 bzw. 2024 zur Beteiligung deutscher Polizist*innen in UN-Missionen im Südsudan und auf Zypern. Neben den Beiträgen zu den Missionen selbst kann der Einsatz von Polizist*innen in internationalen Einsätzen einen großen Mehrwert für die Polizei hierzulande darstellen. Um die (freiwillige) Einsatzteilnahme attraktiver zu machen, sind unter anderem Karriereanreize und, wo möglich, familienfreundlichere Einsatzbedingungen nötig, und es bedarf strukturierte Formate zum besseren Rücktransfer der Auslandserfahrungen in die hiesige Polizei.⁷¹ Zudem braucht es politischen Willen und die Unterstützung in beteiligten Ministerien und Behörden von oberster Ebene über alle Hierarchiestufen hinweg und konkrete Vorschläge, die

Bund-Länder-Dynamiken aufzulösen. Die Einbindung des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat vor, während und nach Prozessen wie dem PKM ist von Bedeutung.

Außen- und sicherheitspolitische strategische Zielsetzungen hinsichtlich der Stärkung von UN-Einsätzen müssen mit verbindlichen Zahlen unterlegt werden, um nicht symbolpolitisch zu bleiben. So ist die Frage berechtigt, ob die politischen Ziele mit weniger als 200 Personen in UN-Einsätzen erreicht werden können – oder ob Anspruch und Wirklichkeit auseinandergehen.⁷² In Bezug auf glaubwürdige deutsche Unterstützung von UN-Missionen fordert die Enquete-Kommission zum Bundeswehr-Einsatz in Afghanistan in ihrem Abschlussbericht die Definition eines „nationalen Anspruchsniveau[s] mit Kapazitätszielen (...), einschließlich der verstärkten Bereitschaft, Führungspositionen zu übernehmen.“⁷³ Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung fordert Planziele im Bereich ziviler Konfliktbearbeitung, die klären sollen, welche Kapazitäten in welchem Zeitraum bereitgestellt werden sollen, um festgelegte Ziele realistisch umsetzen zu können.⁷⁴ Das Vorhaben im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP von 2021 „(...) Planziele [zu] definieren, um verlässlich und schnell Personal sowie finanzielle Mittel für zivile Krisenprävention bereitstellen zu können“⁷⁵ wurde nicht umgesetzt und sollte in einen künftigen Koalitionsvertrag sowie den überarbeiten Krisenleitlinien aufgenommen werden.⁷⁶ Bezüglich eines stärkeren personellen Engagements in UN-Missionen müssen die beteiligten Ministerien – Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung

68 Auswärtiges Amt (2021): Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung.

69 Interviews mit INT-13, Wissenschaftler*in, 08.07.2024; INT-23, Wissenschaftler*in, 01.08.2024; Albrecht, Joachim; Kopp, Olaf & Hof, Theresa (2019): Development Center Landesinternes Auswahlverfahren für Polizisten/innen in Baden-Württemberg zur Entsendung in internationale Friedensmissionen, Polizei & Wissenschaft Ausgabe 4/2019, 60-74.

70 Auswärtiges Amt (2023): Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie.

71 Albrecht, Joachim; Kopp, Olaf & Hof, Theresa (2019): Development Center Landesinternes Auswahlverfahren für Polizisten/innen in Baden-Württemberg zur Entsendung in internationale Friedensmissionen, Polizei & Wissenschaft Ausgabe 4/2019, 60-74.

72 Interview mit INT-22, Unabhängige*r Expert*in, 30.07.2024.

73 Deutscher Bundestag (2025): Abschlussbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, Drucksache 20/14500, 27.02.2025.

74 Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung (2024): Stärkung der Fähigkeiten für integriertes Friedensengagement – Eckpunkte zu zivilen Planzielen, Stellungnahme, <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/publikation/stellungnahme-staerkung-der-faehigkeiten-fuer-integriertes-friedens-engagement-eckpunkte-zu-zivilen-planzielen/> (Letzter Zugriff 29.01.2025).

75 Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt Wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (Letzter Zugriff 29.01.2025).

76 Interview mit INT-22, Unabhängige*r Expert*in, 30.07.2024.

und Bundesministerium des Innern und für Heimat – an einem Strang ziehen. Die Unterstützung einer Einsatzbeteiligung muss auf oberster Stufe auf Bundes- und Landesebene in den Ministerien und Behörden verankert werden und Strukturen ausgebaut und adäquat ausgestattet werden.

3. Wissen vertiefen und Bewusstsein schärfen

Eine stärkere deutsche Unterstützung von UN-Friedenseinsätzen muss eingebettet sein in ein vertieftes Wissen um deren Bedeutung in Politik und Gesellschaft. Nicht zuletzt hinsichtlich der Erwartung an und Bewertung von Einsätzen muss verdeutlicht werden, was (nicht) die Aufgaben der Friedensmissionen sind.

Der Gedanke eines breiten Spektrums an Instrumenten von UN-Friedenseinsätzen sollte stärker bei politischen Entscheidungsträger*innen verankert werden. Da in Deutschland eine militärische personelle Beteiligung in Missionen ein Bundestagsmandat verlangt und daher PKOs stärker im Fokus stehen, braucht es mehr Kenntnisse über andere Einsatzformate wie SPMs sowie Wissen über Kompetenzen der Generalversammlung und der PBC. Die quantitativen und qualitativen wissenschaftlichen Studien⁷⁷, die den Mehrwert von UN-Friedenseinsätzen belegen, müssen politischen Akteuren zugänglicher gemacht werden. Auch Evaluationen von Friedensmissionen und deutscher Beteiligung in diesen Einsätzen sind zentral und können ein wichtiges Instrument zur Legitimation des Engagements darstellen.⁷⁸ Foren für stärkeren, auch wissenschafts- und evidenzbasierten Austausch könnten der Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Zivile Krisenprävention, der Auswärtige Ausschuss aber auch eine Bundestagsdebatte zum Thema sein. Der Austausch mit und die Konsultation von diversen Stakeholdern aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu diesen Themen sollte ausgebaut werden.

Neben dem Aufbau von Expertise im politischen Betrieb ist auch die Unterstützung der Bevölkerung zentral. In Zeiten von Haushaltskrisen und steigender Unterstützung rechtsextremistischer und populistischer Parteien bedarf es einer besseren Vermittlung über deutsche globale Verantwortung auch in der Zeitenwende. Entscheidungsträger*innen müssen verständlich machen, inwiefern multilaterales Handeln wichtig ist – nicht zuletzt für deutsche und europäische Sicherheitsinteressen. Abgeordnete müssen Themen wie Friedenseinsätze, die weit weg von der eigenen Lebensrealität scheinen, stärker in ihre Wahlkreise bringen. Das gilt auch, obwohl sie wenig wahlentscheidend sind.⁷⁹ Forschungseinrichtungen, Think Tanks, zivilgesellschaftliche Akteure und Medien spielen in der Wissensvermittlung eine wichtige Rolle. Es sollte erläutert werden, wie nationale Ressourcen zum Erfolg der Missionen beitragen, um die öffentliche Unterstützung zu stärken.⁸⁰ Ein positiver Anlass stellt der „Tag des Peacekeeping“ (der im Sinne eines breiteren Einsatzverständnisses zu „Tag der Peace Operations“ umbenannt werden könnte) dar, der seit 2013 jährlich deutsches Personal in internationalen Friedenseinsätzen auszeichnet. Hinsichtlich einer dominierenden negativen Wahrnehmung ist positive Kommunikation über UN-Friedenseinsätze wichtig. Neben älteren Erfolgsgeschichten von Missionen in Sierra Leone oder Côte d'Ivoire braucht es aktuelle Beispiele über ihre Erfolgselemente, ohne Kritik an ihnen zu verschweigen. So könnte beispielsweise der wichtige Beitrag einiger Friedenseinsätze zum tagtäglichen Schutz der Zivilbevölkerung hervorgehoben werden.

77 Siehe eine Zusammenfassung von Beispielen hier: United Nations Department of Peace Operations (2024): The Future of Peacekeeping, New Models, and Related Capabilities.

78 Interview mit INT-22, Unabhängige*r Expert*in, 30.07.2024.

79 Interview mit INT-24, Expert*in einer NRO, 12.08.2024.

80 Siehe Empfehlungen hier: Boutellis, Arthur & Beary, Michael (2020): Sharing the Burden: Lessons from the European Return to Multidimensional Peacekeeping, International Peace Institute, https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/01/European-Canadian_Final.pdf (Letzter Zugriff 29.01.2025).

Impressum

Herausgeberin

Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung
Büro Hamburg
Kattrepel 10
20095 Hamburg
+49 40/ 18 23 12 18
info@helmut-schmidt.de
www.helmut-schmidt.de

ISSN 2749-7216

Erscheinungsdatum: Februar 2025

Schlusslektorat

Uta Schlott,
Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung

Design

Sandra Sodemann

Für den Inhalt der Beiträge sind die jeweiligen Autor*innen verantwortlich.*



Kirsten Hartmann, M.A.

Projektreferentin
Programmlinie Europa und
internationale Politik,
Bundeskanzler-Helmut-
Schmidt-Stiftung

* Die Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung wieder.



Die Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung erinnert an einen der bedeutendsten deutschen Staatsmänner des 20. Jahrhunderts und trägt die Themen in die Zukunft, die den Vordenker Schmidt bewegten.

