

# **2019 / Vereinte Nationen unter Druck: Wo sich ein deutsches Engagement lohnt /**

## **INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG**

- 4.1** ↘ Bedeutungsverlust institutioneller Friedenssicherung?
- 4.2** ↘ Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen:  
Drei Handlungsfelder auf dem Prüfstand

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## 4

116

- 1. Aktive und sichtbare Rolle in den VN auch ohne ständigen Sitz** Deutschland sollte mehr Verantwortung für die friedenspolitischen Aufgaben der VN übernehmen. Dafür braucht es keinen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, sondern politische Ziele und verlässliche Allianzen.
- 2. Stillstand verhindern: Allianzen der Gleichgesinnten schmieden** Die Allianz für Multilateralismus von Außenminister Maas sollte forciert werden, denn sie ist nötig, um die gegenwärtige politische Blockade in friedenspolitisch zentralen Fragen zu überwinden.
- 3. Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates strategisch nutzen** Um die Blockade des Sicherheitsrates zu überwinden, sollte sich Deutschland für informelle Formate wie Arria-Treffen, interaktive Dialoge und Vorort-Missionen einsetzen.
- 4. Mandatierung von Friedensmissionen reformieren** Die Initiative Action for Peacekeeping eröffnet die Chance, neue Richtlinien bei der Mandatierung von Friedensmissionen einzubringen. Mandate müssen besser an die Einsatzrealität angepasst werden, auf strategischer Analyse basieren und klare Prioritäten beinhalten.
- 5. Friedensmissionen nur mit Druck für politische Lösungen** Friedensmissionen sind auf einen inklusiven, politischen Prozess angewiesen. Um die Regierung im Empfängerland auf Kompromisse zu verpflichten, bedarf es politischer Ziele, einer Sequenzierung der Mandate und wo nötig, einer glaubwürdigen Rückzugsdrohung.
- 6. Zusammenarbeit von Sicherheitsrat und Peacebuilding Commission fördern** Frieden zu schaffen braucht langfristige politische Begleitung. Darum muss die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsrat und Peacebuilding Commission (PBC) gestärkt werden. Deutschland kann diese Agenda voranbringen.
- 7. Verlässliche Finanzierung für Konfliktprävention sichern** Wenn der Fokus auf Konfliktprävention im Rat glaubhaft sein soll, muss die Bundesregierung die Reform der Finanzierung vorantreiben, sodass Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung künftig aus dem Kernhaushalt finanziert werden.
- 8. Schutznormen umsetzen** Um den Schutz von Individuen sowie die Umsetzung der Resolution „Frauen, Frieden und Sicherheit“ in den VN-Strukturen stärker zu institutionalisieren, sollte sich Deutschland für eine systematische Berichterstattung in Länderberichten und stärkere Einbeziehung von Sonderberichterstattern einsetzen.
- 9. Initiativen zur Stärkung des humanitären Völkerrechts wiederbeleben** Initiativen der Schweiz und des IKRK mögen zwar zunächst gescheitert sein. Das sollte aber Ansporn sein, es erneut zu versuchen, etwa über die Ausweitung von Expertenteams und die Möglichkeit der Verantwortungszurechnung in der Tatsachermittlung.

# INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG / Vereinte Nationen unter Druck: Wo sich ein deutsches Engagement lohnt /

Der Rückzug der USA aus den multilateralen Abstimmungsprozessen trifft die Vereinten Nationen (VN) hart, die durch die zunehmende Großmachtkonfrontation ohnehin geschwächt sind. Deutschland hat als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat in den nächsten zwei Jahren die Chance, die friedenspolitischen Kapazitäten der VN zu schützen und zu stärken: durch themenspezifische Allianzen mit gleichgesinnten Staaten und einen strategischen Fokus auf die Reform der Arbeitsstrukturen der VN statt ihrer Charta.

## 4.1 ✓ Bedeutungsverlust institutioneller Friedenssicherung?

In den großen Konflikten der Gegenwart, so der allgemein herrschende Eindruck, scheinen internationale Institutionen keine oder zumindest nur mehr eine geringfügige Rolle zu spielen. Ob im Jemen, in Syrien, im Nahostkonflikt, in Nordkorea, auf der Krim und in der Ostukraine – über Krieg und Frieden entscheiden die Groß- und Regionalmächte und die Konkurrenz zwischen ihnen. In keinem dieser Konflikte konnten internationale Organisationen viel ausrichten. Dieser scheinbare Bedeutungsverlust gilt insbesondere für die zentrale Organisation im Bereich der internationalen Friedenssicherung: die Vereinten Nationen (VN). Friedensgespräche stagnieren, wie in Syrien; Missionen werden zurückgefahren, wie in Haiti und in der DR Kongo; andere Konflikte werden gar nicht in den VN verhandelt, wie jener im Jemen oder die nukleare Bedrohung durch Nordkorea → **F**/38. Nicht zuletzt führte diese vermeintlich schwindende Relevanz der VN zu verschiedenen Bemühungen um alternative oder zusätzliche Formate der multilateralen Friedenssicherung → **29**/118.

In Zentrum dieses Kapitels stehen in diesem Jahr die Vereinten Nationen. Zwar sind auch die europäischen Institutionen der Friedenssicherung angesichts der amerikanisch-russischen Konfrontation, dem anhaltenden Konflikt in der Ukraine und deutlichen Spannungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten nach wie vor unter erheblichem Druck. Als Anker der nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten internationalen Friedensordnung erscheinen aber auch die Vereinten Nationen zusehends geschwächt:

Vereinte Nationen  
erscheinen zusehends  
geschwächt

---

**29** Europäische Alternativen zu den VN?

**4**  
118

Die EU-Mitglieder reagierten auf das Erstarren der Großmachtpolitik und insbesondere die EU-kritische Haltung der US-Regierung unter Trump mit dem Versuch, handlungsfähige Kapazitäten zur Krisenintervention aufzubauen. Drei Problemen müssen sie sich dabei stellen: Der Schwierigkeit, überhaupt gemeinsame Positionen zu finden; der unzureichenden Ausstattung sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich; und dem (wahrscheinlichen) Ausscheiden Großbritanniens aus der EU. Seit 2016 gibt es eine Reihe von Initiativen, die diese Probleme beheben sollen. Mit der „Globalen Strategie“ verabschiedete die EU ein programmatisches Dokument, das für mehr Gemeinsamkeit sorgen soll. Vorschläge Deutschlands, gemeinsame Entscheidungen auch durch Mehrheitsabstimmungen oder einen Europäischen Sicherheitsrat zu erleichtern, haben dagegen kaum Chancen auf Verwirklichung. Auf bessere (gemeinsame) Einsatzfähigkeit zielen in der zivilen Konfliktbearbeitung

der „Civilian CSDP Compact“, im militärischen Bereich ein Rüstungsfonds (EDF) und die politische Verpflichtung auf eine verstärkte Zusammenarbeit bei Ausrüstung und Einsatz von Streitkräften (PESCO). Besonders Frankreich bemüht sich, trotz des drohenden Brexits die verteidigungspolitische Zusammenarbeit in Europa voranzutreiben. Innerhalb der EU sucht es den Schulterschluss mit Deutschland wie zum Beispiel im Aachener Vertrag, um die EU handlungsfähiger zu machen. Außerhalb des EU-Rahmens soll die Europäische Interventionsinitiative dafür sorgen, dass die Streitkräfte ‚williger‘ Staaten inklusive Großbritanniens stärker interagieren und so besser gemeinsam einsatzfähig werden. Von echter Autonomie im militärischen Bereich hingegen sind die europäischen Staaten, auch auf mittlere Sicht, noch weit entfernt. Im zivilen Bereich könnte die EU dagegen mittelfristig wichtige Leistungen erbringen.

---

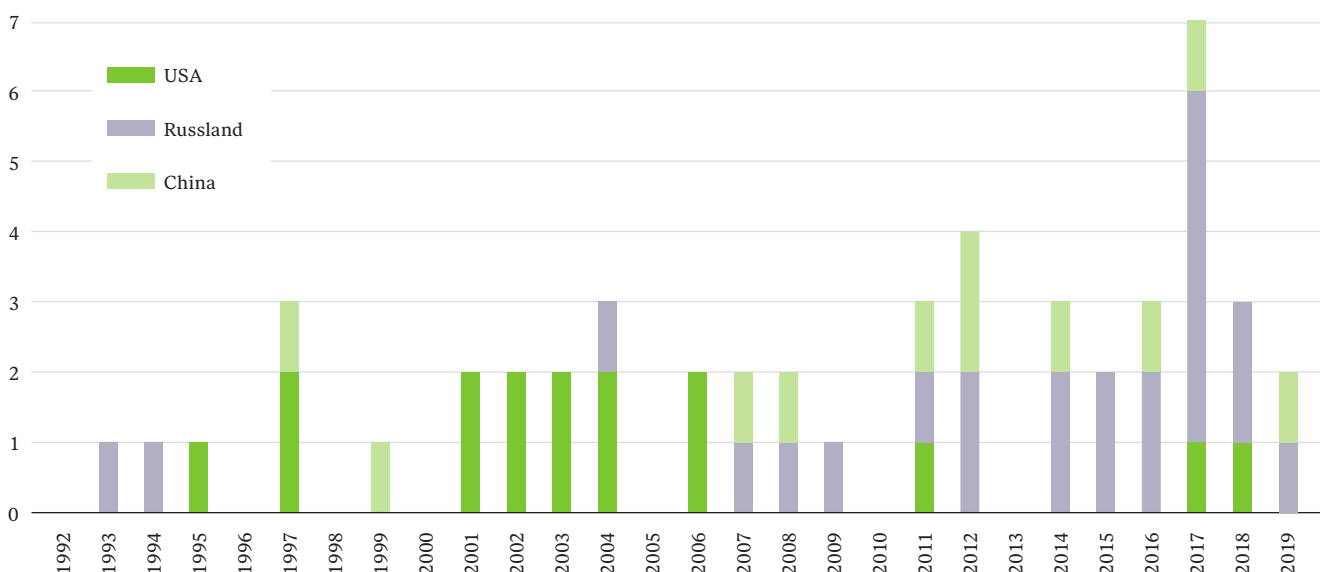
- Wesentliche Gewaltkonflikte werden aktuell nicht oder nur unzureichend von den VN behandelt. Obwohl der Nahe Osten neben Subsahara-Afrika aktuell die gewaltvollste Region der Welt ist → **1**/52, sind die VN dort – im Gegensatz zu Afrika – weder mit robusten Friedensmissionen präsent, noch konnten politische Missionen bisher ernsthaft friedensstiftende Erfolge verzeichnen.
- In wichtigen Entscheidungen sind die VN blockiert: Vor allem Russland und China machen vermehrt Gebrauch von ihrem Veto-Recht im Sicherheitsrat. Seit Ende des Kalten Krieges gab es nie so viele Vetos wie in den letzten fünf Jahren → **30**/119. Zu zentralen Konflikten – insbesondere Syrien – wurden so friedenspolitisch notwendige Entscheidungen verhindert.
- Die Finanzierung der VN im Bereich Frieden und Sicherheit ist schwieriger geworden: Vor allem aufgrund der Entscheidung von US-Präsident Trump, weniger Mittel bereitzustellen, ist das Budget für VN-Friedensmissionen in den vergangenen beiden Jahren gesunken. So ist die Umsetzung der ohnehin schon überladenen Mandate deutlich erschwert worden.

- Die Debatte um die Reform des Sicherheitsrates stagniert weiterhin. Deutschland fordert gemeinsam mit Brasilien, Japan und Indien eine Erweiterung des Rates um ständige Sitze für diese sowie zwei afrikanische Staaten. Die konkurrierenden Vorstellungen der VN-Mitglieder machen substanzielle Fortschritte hin zu einer Reform derzeit unwahrscheinlich. Dabei wäre eine allmähliche Änderung der Arbeitsmethoden des Rates ein erster Schritt in die richtige Richtung → **32** /122.
- In vielen Konflikten haben die VN ihre Funktion als primärer Friedensakteur an Regionalorganisationen oder ad hoc-Arrangements abgegeben: von den insgesamt 77 im Jahr 2018 aktiven multilateralen Friedensmissionen, politische Missionen eingeschlossen, waren nur 25 (32 %), VN-geführt (Smit 2018). Dies mag unter dem Gesichtspunkt einer global-regionalen Arbeitsteilung begrüßenswert und im Einklang mit Kapitel VIII der VN Charta stehen; das gilt aber nur, solange hierdurch weder das Völkerrecht (vor allem das Gewaltverbot) noch globale Standards der Friedenssicherung unterlaufen werden.

Doch stimmt dieses pessimistische Bild eigentlich? Die folgende Analyse macht deutlich, dass der Blick auf die friedenspolitische Leistung der Vereinten Nationen nicht auf die medial präsenten Gewaltkonflikte verengt werden darf. Das Handlungsspektrum der VN in diesem Bereich ist weitaus breiter und sollte als Ganzes auf den Prüfstand gestellt werden. Hierzu zählen neben VN-Friedensmissionen

**30** Vetos im VN-Sicherheitsrat, 1992–2019 (bis 14.04.2019)

Quelle → 4 /135



auch die Konfliktprävention sowie die Formulierung und Überwachung friedenspolitisch relevanter Normen. Nimmt man diese Bereiche in den Blick, wird das Bild zumindest uneinheitlicher. Wir zeigen schlaglichtartig an Beispielen für jeden dieser drei Handlungsbereiche, wo das friedenspolitische Potenzial der VN liegt und wie Deutschland dieses weiter stärken kann, auch und gerade als gewähltes Mitglied des Sicherheitsrates.

4  
120

Unser Kernargument lautet: Deutschland sollte seine Energien in die Formierung strategischer Allianzen investieren und so eine aktive und sichtbare Rolle in den Vereinten Nationen übernehmen. Statt der absehbar aussichtslosen Agenda für einen ständigen deutschen Sitz im Sicherheitsrat sollte Deutschland die Reform der Arbeitsmethoden des Rates vorantreiben → **32**/122.

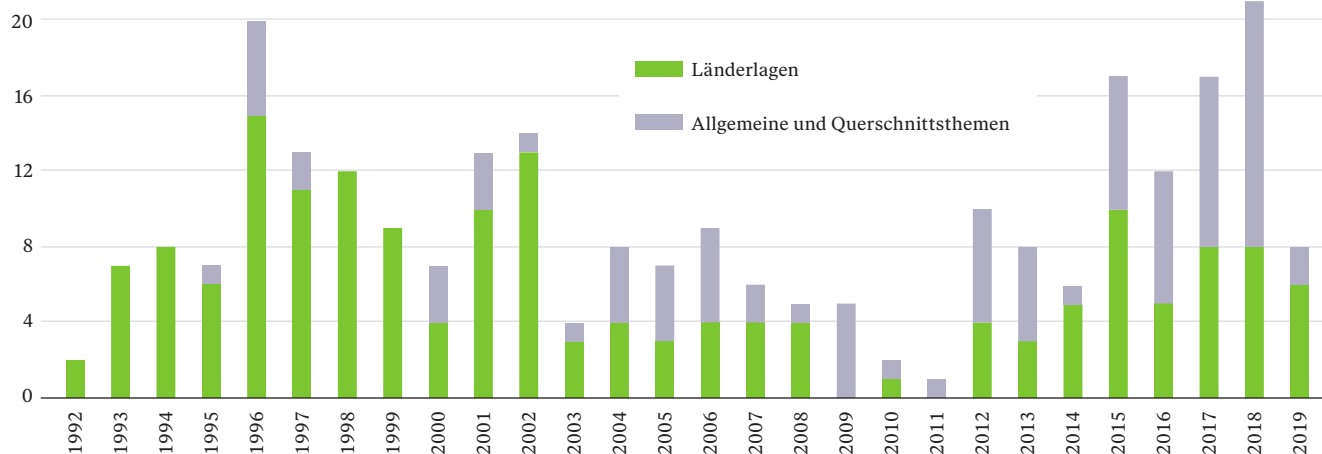
## 4.2 ✓ Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen: Drei Handlungsfelder auf dem Prüfstand

### VN-FRIEDENSMISSIONEN

**V**N-Friedensmissionen sind das sichtbarste Instrument der Friedenssicherung. Seit ihrer Gründung haben die VN insgesamt 71 „Blauhelm“-Missionen entsendet. Aktuell sind über 103.000 Männer und Frauen als militärisches, polizeiliches und ziviles Personal in 14 Missionen auf vier Kontinenten für die VN im Einsatz (→ United Nations 2019a).

31a Anlässe aller Arria-Meetings, 1992–2019 (bis 14.04.2019)

Quelle → 4 /135



Positive Gesamtbilanz der VN-Friedensmissionen

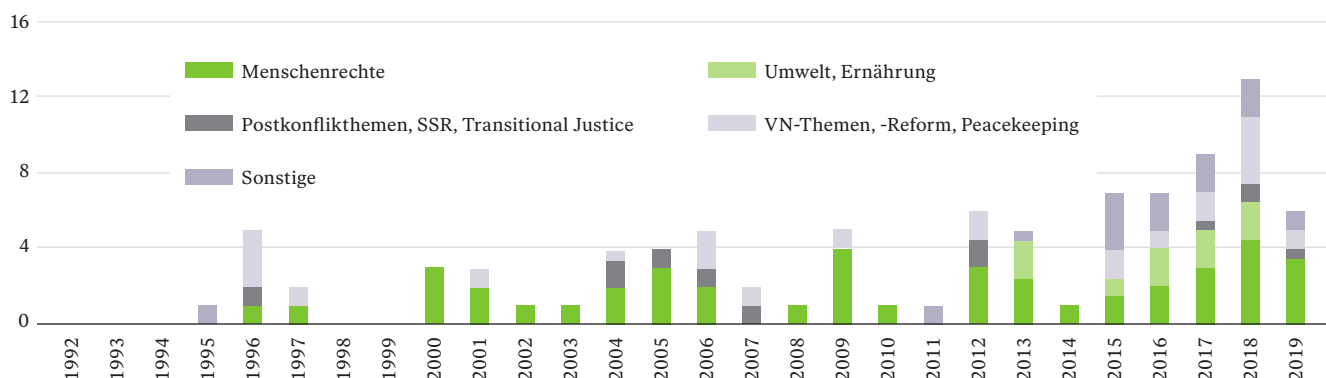
Entgegen öffentlicher Kritik, nicht zuletzt verstärkt durch Mitglieder der Trump-Regierung, wird die Effektivität von VN-Friedensmissionen in der Forschung positiv bewertet. Sie tragen zu einer Reduktion der Gewaltintensität und zum Schutz von Zivilisten bei, leisten einen positiven Beitrag zur Beilegung von Konflikten und reduzieren die Wahrscheinlichkeit ihres Wiederausbruchs (→ Di Salvatore/Ruggeri 2017; Hegre et al. 2019). Allerdings bezieht sich die in quantitativen Studien identifizierte positive Wirkung auf durchschnittliche Effekte auf gesamtstaatlicher Ebene. Auf lokaler Ebene können VN-Missionen durchaus gegenläufige Effekte haben, wie die Forschung gezeigt hat (→ Autesserre 2017). Zudem gilt es, Unterschiede in der Ausgestaltung von Friedensmissionen zu berücksichtigen. Hier zeigt sich insbesondere, dass die Robustheit des Mandats und die Anzahl und Qualität der eingesetzten Truppen zentrale Faktoren für den Erfolg sind.

Trotz der vorsichtig positiven Wirkungseinschätzung stehen VN-Friedensmissionen aktuell vor großen politischen, strategischen und operativen Herausforderungen, für die Generalsekretär António Guterres mit der Initiative Action for Peacekeeping (A4P) nach Lösungen sucht. Insbesondere die jüngeren, sog. robusten Friedensmissionen sind mit Widersprüchen und Zielkonflikten belastet, weil sie zwar einerseits in der Tradition des klassischen Peacekeeping stehen, andererseits aber immer komplexere Aufgaben in Kontexten extremer Gewalt umsetzen sollen → 1.

Die Widersprüche betreffen zunächst die knappen Finanzmittel und die unfaire Lastenverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten. Angesichts der massiven Kosten, die der Staatengemeinschaft entstünden, wenn Gewaltkonflikte nicht durch internationales

**31b** Inhalt der Arria-Meetings zu allgemeinen bzw. Querschnittsthemen, 1992–2019 (bis 14.04.2019)

Quelle → 4 /135



Eingreifen befriedet werden, sind Ausgaben für VN-Friedensmissionen gut angelegtes Geld. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Kürzungen des VN-Peacekeeping-Budgets alarmierend. Der Haushalt für 2018/19 wurde auf Drängen der USA um circa 600 Mio. auf 6,7 Mrd. US-\$ reduziert. Bisher trugen die USA einen gewichtigen Anteil des Peacekeeping-Haushalts (2016-2018 durchschnittlich 28 %). Jetzt wollen sie nur noch ihren Pflichtanteil von maximal 25 % des Budgets beisteuern – und bisher ist

---

### 32 Arbeitsmethoden – Übersehene Reform des VN-Sicherheitsrates?

Als Reform der Arbeitsmethoden wird die Einführung neuer Verfahrensweisen verstanden, die mehr Transparenz, Effektivität und Interaktion mit VN-Mitgliedern in den Entscheidungsprozessen des Rates ermöglichen. Viele VN-Mitgliedsstaaten halten bessere Arbeitsmethoden für den Ausweg aus der gegenwärtigen Reformblockade, weil sie einen häufig übersehenen informellen Wandel jenseits der großen politischen Konfrontationen ermöglichen. Methoden wie die frühzeitige Veröffentlichung der Tagesordnung und eine regelmäßige Berichterstattung der Ratspräsidenten tragen zu einem besseren Austausch zwischen dem Rat und den übrigen VN-Mitgliedern bei. Durch *thematische Aussprachen* oder *Vorort-Missionen* kann der Rat seine Entscheidungen zudem auf eine breitere Informationsgrundlage stellen und Themen auch außerhalb der formalen Agenda behandeln. Mit den *Arria-Format-Treffen* etablierte sich seit 1992 ein informelles Format zum Austausch mit NGOs und Vertretern des weiteren VN-Systems, das seit 2012 wieder vermehrt genutzt wird. Abbildungen → **31a** /120 und → **31b** /121 zeigen, dass diese bisher insbesondere für Querschnittsthemen genutzt werden, die für die Prävention von Konflikten zentral sind: beispielsweise Menschenrechte oder der Zusammenhang von internationalem Frieden und Klima/Ernährung. Auch Reformfragen werden in diesen Treffen beraten.

*Informelle interaktive Dialoge* sind seit 2008 eine Möglichkeit, Ländersituationen jenseits der formalen

Sicherheitsratsagenda mit Gästen zu thematisieren. Das *Penholder-System* – die informelle Praxis des Verfassens von Resolutionsentwürfen zu Ländersituationen unter Federführung von Frankreich, Großbritannien und den USA – zeigt, dass die gewählten Ratsmitglieder häufig erst spät konsultiert werden und nur wenig Gestaltungsmöglichkeiten haben. Zuletzt hatten im November 2018 15 ehemalige und aktuell gewählte Ratsmitglieder eine gleichmäßigere Verteilung von Aufgaben und mehr Ko-Federführungen bei der Erstellung von Resolutionsentwürfen gefordert, um die Effektivität des Rates zu steigern.

Die Initiativen zum *freiwilligen Veto-Verzicht* in Situationen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen von Frankreich/Mexiko sowie der „Accountability-Coherence-Transparency“-Gruppe genießen breite Unterstützung unter den VN-Mitgliedern. China, Russland und die USA lehnen diese dennoch ab, da sie weiterhin nicht bereit sind, ihre Privilegien einzuschränken. Insgesamt gilt: Die Reform der Arbeitsmethoden ermöglicht die Erprobung innovativer Verfahrensweisen, ist aber auf die Unterstützung insbesondere der gewählten Mitglieder des Sicherheitsrates angewiesen. Ihre Informalität ist eine Chance, die bestehende politische Konfrontation im Rat auf der Arbeitsebene zu überwinden; doch langfristig etablieren werden sich neue Methoden nur mit Unterstützung zumindest einzelner P5-Staaten.

---



niemand bereit, diesen Ausfall zu kompensieren. Hinzu kommt die geringe Bereitschaft vor allem der westlichen Staaten und Russlands, eigenes Personal für Friedensmissionen bereitzustellen. Auch Deutschland rangierte 2018 mit 537 Blauhelmen weit unten in der Liste der Truppensteller. Den Löwenanteil des Personals stellen nach wie vor Länder des globalen Südens, allen voran Äthiopien, gefolgt von Bangladesch und Ruanda (→ United Nations 2019b). Diese Länder tragen damit das größte Risiko in den Einsätzen, ihre Einsatzkräfte sind zugleich für die komplexen Missionen oftmals unzureichend ausgebildet oder ausgerüstet.

Noch brisanter: Mit der neuen Einsatzrealität ist die traditionelle Peacekeeping-Doktrin herausgefordert. In der praktischen Umsetzung ringen die VN deshalb mit der Frage, wie ihre Missionen in Kontexten, die von Gewalt geprägt sind, einerseits kurzfristig Sicherheit und Stabilität gewähren, andererseits Grundlagen für langfristigen Frieden schaffen können. Traditionelle Missionen, bei denen Blauhelme (zwischenstaatliche) Waffenstillstände überwachen und sichern, gibt es nach wie vor. Viel häufiger allerdings sind multidimensionale Stabilisierungsmissionen mit weitreichenden Aufgaben, die vom Schutz von Zivilisten über Aufstandsbekämpfung bis zum Wiederaufbau staatlicher Strukturen reichen → **33**/130. Sie kommen zudem häufig in Kontexten zum Einsatz, in denen – wie in Mali oder dem Südsudan – Friedensabkommen fragil sind, nicht alle Gewaltakteure einschließen oder wieder gänzlich zusammenbrechen.

Seit dem Brahimi-Report aus dem Jahr 2000 ringen die VN mit der Frage, wie weit sie die Peacekeeping-Doktrin an diese veränderte Einsatzrealität anpassen und sich von der Trias der Zustimmung der Konfliktparteien, der Unparteilichkeit und dem zurückhaltenden und selbstverteidigenden Waffengebrauch verabschieden sollen. Mittlerweile gilt, dass Missionen nur noch die Zustimmung der wichtigen Konfliktparteien und insbesondere der Regierung des Gastlandes voraussetzen, neutral nur in der Verteidigung des Mandats sind und dass sie dabei, etwa wenn es um den Schutz von Zivilisten geht, auch Gewalt jenseits der Selbstverteidigung einsetzen. So wurde die VN-Mission in Mali (MINUSMA) autorisiert, robust und aktiv gegen Bedrohungen, einschließlich solcher asymmetrischer und terroristischer Art, vorzugehen → **1**/59. Die VN-Mission im Kongo (MONUSCO) wurde 2013 sogar durch eine Interventionsbrigade verstärkt, die offensiv namentlich identifizierte Gewaltakteure bekämpfen soll. Doch mit dieser Verschiebung hin zu einem friedensschaffenden und erzwingenden Charakter eröffnen sich neben den vielfach diskutierten Konflikten, die die Stationierung fremder Truppen in fragilen Gesellschaften ohnehin aufwerfen, neue Widersprüche. Um die wichtigsten kurz anzudeuten:

Friedensmissionen müssen an neue Einsatzrealität angepasst werden

Wenn Blauhelmsoldaten als Partei in einem bewaffneten Konflikt wahrgenommen werden, relativiert sich ihr völkerrechtlicher Status als besonders geschützte Personen; sie werden verstärkt Ziel militärischer Angriffe, auf die sie als Friedensmission

ungenügend vorbereitet sind. Die Folge: VN-Friedensmissionen sind tödlicher geworden. Für viele VN-Soldatinnen und Soldaten gehören militärische Auseinandersetzungen in den vergangenen Jahren zum Alltag (→ United Nations 2018).

Die Ausweitung der Mandate erzeugt Erwartungen, welche die VN-Missionen strukturell und organisatorisch überfordern und die Konflikte zwischen beitragszahlenden und truppenstellenden Staaten verschärfen. Während nämlich erstere darauf drängen, dass die VN-Truppen ihrer Verpflichtung zur Verteidigung des Mandats und zum Schutz von Zivilisten nachkommen, nutzen letztere ihre operativen Mitsprachemöglichkeiten oftmals, um die Risiken für ihre Soldatinnen und Soldaten zu minimieren. Schließlich bleibt die Frage, wie Blauhelmissionen einerseits Sicherheit und Stabilität gegen Gewaltakteure durchsetzen, andererseits einen tragfähigen und inklusiven Frieden stiften können. Im Kongo gelang es der Interventionsbrigade zumindest zeitweise, durch die Androhung überlegener militärischer Macht das Verhalten von Gewaltakteuren zu verändern. In Mali konnte die robuste Ausstattung der VN-Truppe die Gewaltspirale bisher nicht stoppen → 1/65. Viel eher hat sich gezeigt, dass VN-Missionen, indem sie gegen eine Seite des Konfliktes vorgehen, nicht mehr als neutrale Mittler im politischen Prozess wahrgenommen werden. Und indem sie lokale Regierungen dabei unterstützen, ihre Autorität auch gegen militärischen Widerstand durchzusetzen, reduzieren sie die Anreize dieser Regierung, die für einen Verhandlungsfrieden notwendigen Kompromisse mit ihren innenpolitischen Opponenten einzugehen.

Zielkonflikte von  
VN-Missionen:  
Gewaltakteure  
bekämpfen, aber  
inklusive Frieden  
schaffen

Wie mit diesen Dilemmata umzugehen ist, ist selbst innerhalb der VN umstritten. Die einen befürworten eine Rückkehr zum klassischen Peacekeeping und wollen die Befriedung komplexer Gewaltkonflikte Koalitionen williger Staaten überlassen. Schon bei jüngeren Einsätzen wie in Mali oder der Zentralafrikanischen Republik operierten die Blauhelmissionen entweder nach oder zeitgleich mit robuster ausgestatteten Interventionskräften einzelner Staaten oder regionaler Sicherheitsorganisationen. Dieses Modell weiterdenkend könnten die VN die primäre Gewalteinämmung Staaten überlassen und ihre Missionen nur zur anschließenden Stabilisierung einsetzen (siehe zu den damit verbundenen Problemen → 1). Die anderen, wie der frühere Blauhelmgeneral Santos Cruz in seinem Report Improving Security of United Nations Peacekeepers, plädieren dafür, VN-Missionen weiter zu ertüchtigen, besser auszustatten und offensiver auszurichten, damit sie Zivilisten und sich selbst besser schützen und ihre Mandate auch in schwierigen Kontexten umsetzen können. Das hätte letztlich den Aufbau von VN-Truppen zur Folge, den gegenwärtig aber kaum ein Mitgliedsstaat unterstützt. Dritte sehen das Heil im Kompromiss zwischen beiden Positionen. In diese Richtung zielt auch die Action for Peacekeeping. Sie legt den Fokus auf die Notwendigkeit der politischen Lösung von Konflikten und betont die Verantwortung der Mitgliedsstaaten, diese zu unterstützen. Robust ausgestaltete Missionen können

in solchen Prozessen eine Rolle spielen, gerade zum Schutz von Zivilisten. Um aber die militärische Macht der VN in den Dienst der politischen Konfliktlösung zu stellen, plädiert Guterres für realistische Mandate, die den VN-Einsatz mit politischen Zielen und klaren Prioritäten versehen, sequenzieren und an den Fortgang eines Friedensprozesses knüpfen. Ohne dass Mitgliedsstaaten Verantwortung übernehmen, indem sie die Action for Peacekeeping politisch und finanziell unterstützen, wird aber auch diese Reformagenda nicht über den deklaratorischen Erfolg ihrer Vorgänger hinausgehen. Hier ist Deutschland gefordert, seine Position im Sicherheitsrat dazu zu nutzen, konkrete Richtlinien für die an die Einsatzrealität angepasste Mandatierung laufender und künftiger VN-Friedensmissionen zu formulieren und deren Umsetzung zu überwachen. Der Auftrag dafür ist mit der A4P unter Federführung der Elfenbeinküste bereits definiert. Dabei sollte Deutschland den Schwerpunkt auf die effektive Verkopplung von Friedensmissionen und politischen Friedensprozessen legen. Wenn nicht absehbar ist, dass eine Blauhelmission die zur Beendigung der Gewalt nötigen politischen Prozesse und Kompromisse befördert, sollte sie nicht mandatiert werden.

## KONFLIKTPRÄVENTION UND FRIEDENSKONSOLIDIERUNG

Laut Artikel 1 der VN-Charta ist das zweite Handlungsfeld, Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung (Peacebuilding), prioritär für die Wahrung des Weltfriedens. Im Vergleich zu militärischen Instrumenten der Friedenssicherung wurde es allerdings lange Zeit vernachlässigt. Erst ab dem Jahr 2000 brachten die VN den Aufbau von Peacebuilding-Kapazitäten voran, der 2005/06 in der Einrichtung der Peacebuilding Commission (PBC), des Peacebuilding Fund (PBF) und des Peacebuilding Support Office (PBSO) mündete. Dazu gedacht, die klaffende Lücke der VN im Bereich der Friedenskonsolidierung zu füllen, bleiben diese Neuerungen auch nach mehr als zehn Jahren noch weit hinter diesen Erwartungen zurück.

Generalsekretär António Guterres hat seine erste Amtszeit unter die Leitidee der Krisenprävention gestellt und vertritt seit seinem Amtsantritt im Jahr 2017 die sogenannte „Sustaining Peace Agenda“. Das Konzept geht auf den Bericht einer Expertengruppe zurück, der vor allem die starke Fragmentierung der Peacebuilding-Aktivitäten im VN-System, sowohl in New York als auch im Feld, als systemisches Problem beklagte. Dadurch entstehe zu wenig Kohärenz und Komplementarität in den Aktivitäten der VN, vor allem, wenn es um die konkrete Arbeit vor Ort geht. Der Bericht hob gleichzeitig hervor, dass sich die Peacebuilding-Architektur nicht auf PBC, PBF und PBSO allein beschränkt. Insbesondere der Sicherheitsrat spielt eine gewichtige Rolle, wobei Mitgliedsstaaten unterschiedliche Vorstellungen zur Arbeitsteilung zwischen PBC und Sicherheitsrat haben. Der Bericht verwies dabei auch auf ein Einstellungsproblem: „Peacebuilding is left as an afterthought: under-prioritized, under-resourced and undertaken only after the guns fall silent“ (→ United Nations 2015: 7).

Peacebuilding in den  
VN besser bündeln

Die Konfliktprävention im engen Sinne (verstanden als Früherkennung und Maßnahmen zur Prävention vor einem Ausbruch von Gewalt) bleibt ebenfalls problematisch. Zwar besteht Einigkeit darüber, dass eine Prävention von Gewaltkonflikten wünschenswert ist, dennoch bleiben die von den VN entwickelten Instrumente der Frühwarnung hinter ihrem Anspruch zurück. Zu den Problemen zählt die Unterfinanzierung von Aktivitäten, die hauptsächlich durch freiwillige Beiträge von VN-Mitgliedsstaaten finanziert werden. Darüber hinaus sind relevante Informationen über diverse VN-Organen und Unterorganisationen in New York und im Feld zerstreut und werden nicht effektiv zur Frühwarnung genutzt.

Auch der Sicherheitsrat kommt angesichts seines Fokus auf das Management aktueller Krisen seinem Auftrag zur Prävention nur ungenügend nach. Faktisch stünden ihm verschiedene Sitzungsformate und Instrumente zur Verfügung, um sich frühzeitig mit Situationen zu beschäftigen, die eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit darstellen könnten. Eine vielversprechende Innovation in diesem Bereich waren die „Horizon-Scanning“-Briefings, die der Sicherheitsrat zwischen 2011 und 2013 praktizierte. In den informellen Sitzungen wurden die Ratsmitglieder durch das Department for Political Affairs (DPA) zu Querschnittsthemen sowie aktuellen Entwicklungen in verschiedenen Ländern – auch solche, die nicht formal auf der Agenda des Sicherheitsrates standen – unterrichtet, gefolgt von einem informellen Austausch. Schnell jedoch standen dieser Praxis politische Befindlichkeiten der Ratsmitglieder gegenüber: Kritisiert wurde, dass der Eindruck entstehen könne, bestimmte Länder wären damit formal auf die Agenda des Rates gerückt. Zudem wurde beklagt, dass angesichts der Aktualität der Sitzungen nicht genügend Zeit zur Abstimmung mit den jeweiligen Hauptstädten bestanden habe. Der interaktive Charakter der Sitzungen nahm folglich immer mehr ab und damit auch das innovative Element dieses Formats.

Konfliktprävention  
bleibt hinter Erwartungen zurück

Im Bereich der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung hat nicht zuletzt die Reformagenda von Generalsekretär Guterres einiges in Bewegung gebracht. Dazu zählt die Zusammenlegung des ehemaligen DPA mit dem PBSO, die mit Jahresbeginn 2019 durch die Schaffung des Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) wirksam wurde. Im DPPA sollen die bestehenden Ressourcen zur Konfliktprävention und Friedenssicherung zusammengeführt werden. Zu diesen Ressourcen zählen auch deutlich aufgewertete UN-Country-Teams, von denen es nun mehr und besser ausgestattete geben soll. Dies ist eine begrüßenswerte Verbesserung, denn schon lange war die lokale und regionale Verankerung der VN eine Kernschwäche vieler Präventions- und Friedenssicherungsbemühungen. Es bleiben zwei ungelöste Herausforderungen: Erstens ist die vorgesehene Rolle der Country-Teams in der VN-Struktur zu komplex, da sie der Kontrolle mehrerer Auftraggeber innerhalb des VN-Systems unterliegen. Zweitens ist die Finanzierung problematisch, da sie vor allem von freiwilligen Zahlungen der Mitgliedsstaaten abhängig ist. Strukturveränderungen alleine reichen nicht aus, sie müssen auch in die Praxis umgesetzt werden. Dafür

braucht es (1) klare politische Bekenntnisse für eine bessere finanzielle Ausstattung der Peacebuilding-Architektur sowie (2) Maßnahmen, die langfristig gedacht und lokal verankert sind:

Erstens ist der Bereich Krisenprävention und Friedenskonsolidierung in den VN nach wie vor grundlegend unterfinanziert. Durch eigene freiwillige Zahlungen könnte die Bundesregierung die jüngste Aufwertung der Country-Teams von Beginn an umfänglich unterstützen. Sie sollte sich darüber hinaus für eine Reform der VN-Finanzierungsmechanismen einsetzen, so dass offensichtliche Kernaufgaben in den Bereichen Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung künftig tatsächlich aus dem Kernhaushalt und damit nach dem fixen Kostenverteilungsschlüssel bezahlt werden können.

Doch der obige Befund zum Einstellungsproblem zeigt auch, dass die noch junge Peacebuilding-Architektur nach wie vor starker Kritik und Angriffen von einigen Mitgliedsstaaten ausgesetzt ist. China hat wiederholt Versuche unternommen, das Budget für Menschenrechtsexperten in VN-Missionen zu streichen. Auch Russland hat diese Initiative unterstützt. Beide scheinen wenig Widerstand der US-Regierung in diesem Bereich zu erwarten. Dieser Trend ist besorgniserregend, denn die schleichende Infragestellung entsprechender Gelder gefährdet die nachhaltige Friedensförderung und die Handlungsfähigkeit der VN.

Zweitens betonen diverse Expertenreports, dass Friedensschaffung und -erhaltung letztendlich „nationale“ Aufgaben seien und von allen gesellschaftlichen Gruppen getragen werden müssten. Dies spiegelt sich auch in wissenschaftlichen Debatten zu Friedenskonsolidierung, „local ownership“ oder der Inklusivität von Friedensprozessen wider. Die Hinwendung zur „lokalen“ Ebene der Friedensförderung ist in entsprechenden Resolutionen festgehalten worden, die vorsehen, verschiedene gesellschaftliche Gruppen wie Frauen oder Jugendliche in Friedensprozesse einzubeziehen. Obwohl diese politischen Ziele deklaratorisch breite Unterstützung genießen, ist ihre Umsetzung in konkreten Friedensprozessen oft schwierig. Benötigt wird eine stärkere Einbeziehung lokaler Expertise in Entscheidungsprozesse in den VN – etwa durch Treffen im Arria-Format und Vorort-Missionen – und nicht zuletzt eine Veränderung von Geberpraktiken. Den Mitglieds- und insbesondere Geberstaaten muss klar sein, dass Peacebuilding auf langwierige und kostenintensive gesellschaftliche Transformationsprozesse verweist, deren positive Effekte oftmals erst weit in der Zukunft liegen.

Lokale Expertise in  
VN-Entscheidungs-  
prozesse einbeziehen

In den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (Juni 2017) erklärte die Bundesregierung die Vermeidung von Krieg und Gewalt in der Welt zur deutschen Staatsraison. Demnach sollten präventive Diplomatie und zivile Krisenprävention zentrale Anliegen deutscher Außenpolitik sein – gerade im Rahmen der

VN. Um das umsetzen zu können, reicht es aber nicht, entsprechende Initiativen zu finanzieren, sondern es müssen substanzielle Anstrengungen in den Bereichen Ausbildung, Personal und Expertise erfolgen. So soll die Beteiligung an Rechtsstaatskomponenten internationaler Missionen ausgeweitet und beispielsweise die Förderung von Mediation verstärkt werden. Für das Feld der Rechtsstaatlichkeit bleibt eine Konkretisierung des deutschen Engagements in der aktuell entwickelten ressortübergreifenden Strategie abzuwarten. Auch die begrüßenswerte Zusammenarbeit mit der Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD), einem Konsortium aus fünf im Bereich Mediation tätigen Organisationen, schlägt sich bisher noch nicht in einer international stärker sichtbaren Rolle nieder. Hier sollte sich Deutschland vor allem für die verstärkte Entsendung von Mediationsexpertinnen einsetzen. Zu einem glaubwürdigen Engagement für Mediation sollte jedoch zukünftig auch die Beteiligung an direkten Verhandlungen mit den Konfliktparteien zählen. Dies wurde in Ansätzen beispielsweise im Ukraine-Konflikt praktiziert, bei dem Deutschland an der Aushandlung des Minsker Abkommens beteiligt war.

## INTERNATIONALE SCHUTZNORMEN

Schließlich bildet die Formulierung und Überwachung internationaler Normen ein wichtiges Handlungsfeld, auf dem die Vereinten Nationen friedensschaffend wirken. Normen garantieren eine internationale Friedensordnung, denn sie schaffen Erwartungsstabilität und Verbindlichkeit. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist unter dem Dach der VN ein Normenkomplex zum Schutz von Individuen in Konfliktsituationen entstanden, der aus überlappenden und miteinander verschränkten Normen besteht. Völkerrechtlicher Ausgangspunkt sind die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle, das VN-Waffenübereinkommen sowie die Übereinkommen zu Antipersonenminen und Streumunition. Ausgehend vom Prinzip der menschlichen Sicherheit wurden seit Ende der 1990er Jahre weitere völkerrechtlich nicht bindende Normen in thematischen Debatten des Sicherheitsrates und der -Generalversammlung erarbeitet, etwa zum Schutz von Zivilisten durch Friedensmissionen, zum Monitoring der Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten durch den VN-Special Representative on Children in Armed Conflict, die sogenannte „Frauen, Frieden und Sicherheit“-Agenda, das Prinzip der internationalen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect), das Kleinwaffenaktionsprogramm der VN → 3/102-103 oder auch der VN-Aktionsplan zur Bekämpfung gewaltsamen Extremismus. Studien zeigen, dass dieser Normenkomplex positive Effekte hat: Eine auf diese Normen zurückzuführende intensivere Beschäftigung mit den jeweiligen Problemlagen hat zur Reduktion von schweren Gewaltexzessen wie Völkermord beigetragen (→ Goldstein 2011; Bellamy 2016).

Entwicklung von Normen zum Schutz von Individuen unter dem Dach der VN

Diese Schutznormen werden regelmäßig in thematischen Debatten diskutiert sowie in Berichten des VN-Sekretariats weiterentwickelt und in Handlungsanweisungen an die Mitgliedsstaaten übersetzt. Allerdings teilen sie ein Merkmal: Sie sind alle „weiche“ Normen, d.h. sie sind nicht rechtsverbindlich, sie sind kaum sanktionsbewehrt, und die moralische Sollensverpflichtung wird von einigen Adressaten nur bedingt ernst genommen.

Zugleich stockt die Weiterentwicklung des geltenden humanitären Völkerrechts. Zwar wird es nicht grundsätzlich infrage gestellt, eine auch angesichts zahlreicher Verletzungen notwendige Stärkung scheint aber derzeit kaum möglich. 2011 initiierten die Schweiz und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes einen zwischenstaatlichen Prozess, der auf einem Mandat der 31. und 32. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz beruhte. Er hatte zum Ziel, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts u.a. durch die Einrichtung eines Staatenforums zu verbessern. Doch der Prozess wurde 2018 eingestellt. Er scheiterte am Widerstand von Russland und einer Gruppe von acht weiteren Staaten (Weißrussland, Kuba, Indien, Nordkorea, Nicaragua, Syrien, Tadschikistan und Venezuela). Die am Ende verabschiedete Resolution sah lediglich vor, die Idee weiter zu prüfen.

Ein wesentliches Instrument, das humanitäre Völkerrecht auf einer niedrigeren Ebene zu stärken, ist die Tatsachenermittlung. Leider bleiben die zahlreichen Untersuchungskommissionen im Hinblick auf Ergebnisse und Wirkungen weit hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück. Schwierigkeiten nehmen auch bei der Einrichtung neuer Kommissionen zu. Dennoch gibt es Lichtblicke: beispielsweise die Aktivierung der auf Art. 90 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen beruhenden Internationalen Humanitären Ermittlungskommission und deren 2017 im Auftrag der OSZE durchgeführte Ermittlungen in der Ost-Ukraine; der 2016 von der VN-Generalversammlung geschaffene und seit 2017 operative „Internationale, Unparteiische und Unabhängige Mechanismus für die Untersuchung und Verfolgung von schwersten Kriegsverbrechen in Syrien seit März 2011“ (IIIM); sowie der Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz des Chemiewaffenübereinkommens vom 27. Juni 2018, die Verantwortlichen für die Chemiewaffenangriffe in Syrien zu ermitteln und ein sogenanntes Attributionsteam durch die Organisation einzusetzen.

Weiterentwicklung  
des humanitären Völ-  
kerrechts kommt nur  
schleppend voran

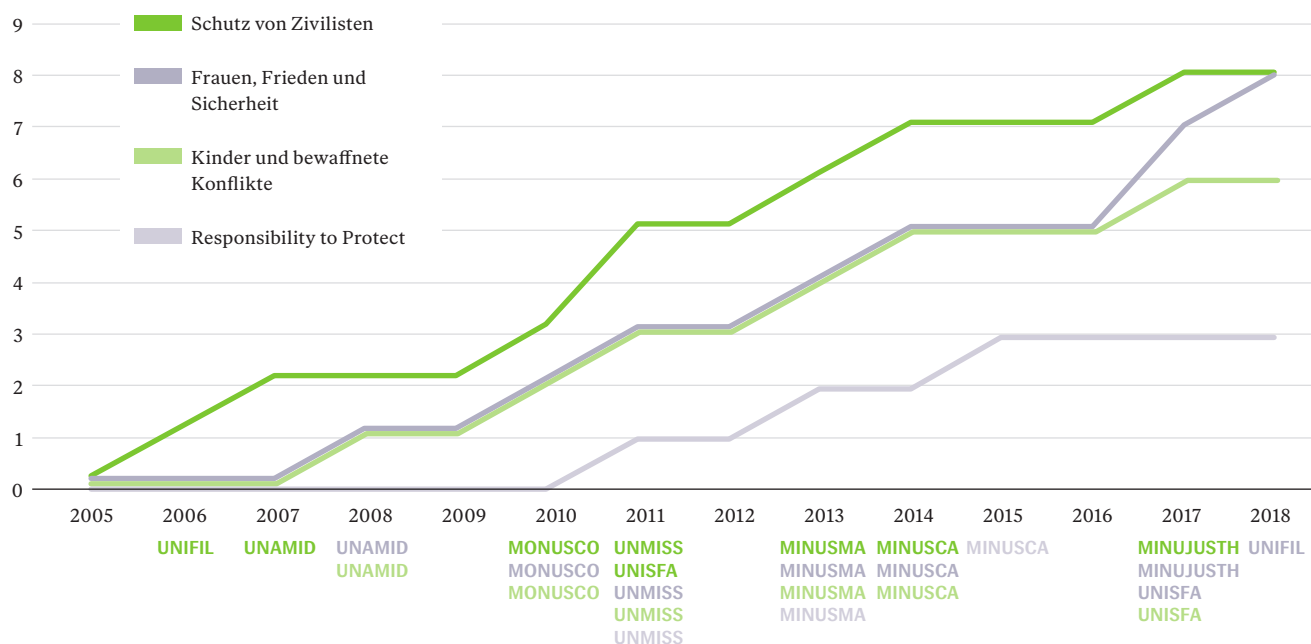
Die Anwendung und insbesondere Durchsetzung des Normenkomplexes zum Schutz von Individuen sind eng an den Sicherheitsrat geknüpft und auf dessen politische Unterstützung angewiesen. Die Abbildung → **33**/130 zeigt, seit wann die derzeit laufenden VN-Friedensmissionen jene Schutznormen mit Bezug auf Zivilisten, Frauen, Kinder und den Schutz vor Massenverbrechen in ihre Mandate aufgenommen haben.

Noch lässt sich hier eine positive Entwicklung beobachten, die sich jedoch schnell auch wieder umkehren kann. Die seit 2011 zunehmende Blockade des Sicherheitsrates droht auch den Bestand dieses Schutzregimes infrage zu stellen. In der laufenden Debatte um die Reform der Mandatierung von VN-Friedensmissionen hat Russland mehrmals die Verbindung zwischen dem Schutz von Zivilisten und dem Schutz von Menschenrechten hinterfragt. Um dem entgegenzuwirken, muss das Mainstreaming dieses Normenkomplexes im VN-System gestärkt werden. Dazu sind politische Allianzen mit Gleichgesinnten nötig, um der teils obstruktiven Haltung Chinas und Russlands, aber auch der USA, etwas entgegenzusetzen und die Verbindlichkeit der Normen durch den Ausbau von Tatsachenermittlung und systematischer Berichterstattung zu schützen und zu stärken.

Das gilt auch für das normative Aushängeschild der Friedensagenda der VN: Die Sicherheitsratsresolution 1325 „Women, Peace and Security“ (WPS) aus dem Jahr 2000 bildet mit acht weiteren Resolutionen den normativen Referenzrahmen für geschlechterspezifische Anliegen in der Friedens- und Sicherheitspolitik, die auf den Schutz von Frauen und Mädchen, ihre angemessene Beteiligung an Friedensprozessen sowie die Prävention von Gewalt gegen Frauen abzielen.

**33** Zahl laufender VN-Friedensmissionen mit entsprechendem Mandat und Jahr der Mandatserteilung

Quelle → 4 /135



Missionen, die im jeweiligen Jahr das entsprechende Mandat erhalten haben



18 Jahre Implementierungspraxis haben das Bewusstsein von Staaten und VN-Bürokratie für Schutzbedürfnisse von Frauen und Mädchen gestärkt. Dies liegt auch an einer gut organisierten und vernetzten Zivilgesellschaft. Um geschlechterspezifische Themen regelmäßig auf die Agenda des Sicherheitsrates zu setzen, ist eine Informal Expert Group on Women, Peace and Security eingerichtet worden. Jedoch bleibt auch hier die Diskrepanz zwischen Normentwicklung und Umsetzung vor Ort beklagenswert: Sexualisierte Gewalt ist weiterhin gängige Kriegsstrategie in Gewaltkonflikten wie im Kongo oder Südsudan. In beiden Ländern haben die VN-Missionen Institutionen wie „Women Protection Advisor“ eingerichtet. Allerdings ist das VN-Personal unzureichend geschult und nationale Sicherheitskräfte sind zum Teil an den Verbrechen beteiligt. Auch in diesem Bereich zeitigt der unter US-Druck beförderte Einbruch im Peacekeeping-Budget deutlich negative Konsequenzen: WPS-Belange, etwa im Bereich des Opferschutzes, können nicht finanziert werden.

Mit Blick auf die Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen lässt sich festhalten, dass Frauen nach wie vor als primär schutzbedürftig wahrgenommen und so ihre Beteiligungsrechte vernachlässigt werden. Dabei geht es in Resolution 1325 zentral um die geschlechtergerechte Beteiligung von Frauen an Friedensmissionen, in Friedens- und Transitionsprozessen sowie in der VN-Bürokratie selbst. Im Südsudan sitzen nur zehn Prozent Frauen im nationalen Transitionskomitee. Die Forschung zeigt jedoch, dass Friedensschlüsse besser gelingen und Friedensprozesse stabiler und nachhaltiger sind, wenn Frauen mitwirken (→ Bussmann 2012). Der Anteil von Frauen an Friedensverhandlungen liegt unter zehn Prozent, der von Frauen als Chefunterhändler gar nur bei unter zwei Prozent (→ UN Women 2015: 45). Dieses Defizit gilt es zu beseitigen.

Auch dem dritten Pfeiler von Resolution 1325, der Prävention etwa von sexualisierter Gewalt, wird zu wenig Beachtung geschenkt. Dies zeigt sich in Burundi, wo das Konfliktgeschehen seit 2015 zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit geführt hat, darunter auch systematische sexualisierte Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Momentan fehlt schon die systematische Berichterstattung in den Länderberichten. Hier können und müssen gerade die nichtständigen Mitglieder im Sicherheitsrat die WPS-Perspektive stärker und systematischer auf allen Ebenen des VN-Engagements einfordern.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

---

Die gegenwärtige Schwächung der Vereinten Nationen liegt in zwei miteinander verwobenen Entwicklungen begründet: dem finanziellen und politischen Rückzug der USA aus der multilateralen Arbeit, für die die VN sinnbildlich stehen, und den fragmentierten Organisations- und Arbeitsprozessen im Bereich der Friedenssicherung innerhalb der VN.

4  
132

Um diese Probleme zu beheben, braucht es keinen ständigen deutschen Sitz im Sicherheitsrat. Ganz im Gegenteil: Diese Agenda schwächt eher die Position Deutschlands in den VN. Stattdessen sollte die Bundesregierung die Idee einer Like-Minded-Initiative bzw. Allianz für Multilateralismus prioritär vorantreiben und strategisch umsetzen. Die Like-Minded-Initiative, die sich bei ihrer Vorstellung durch Außenminister Maas zunächst auf integrationsfreundliche EU-Mitgliedsstaaten konzentrierte, um mit ihnen Europa handlungsfähiger zu machen, sollte zielstrebig auf unterschiedliche, vermutlich aber überlappende Koalitionen der Gleichgesinnten in den VN ausgeweitet werden. Nur so kann der gegenwärtige Ausfall der USA als Partner im Multilateralismus, die zunehmende Großmachtkonfrontation sowie die sukzessive Infragestellung wichtiger Errungenschaften der institutionellen Friedenssicherung durch China und Russland wenn nicht kompensiert, so doch zumindest abgeschwächt werden. Die Bande dazu sind mit Japan und Kanada längst geknüpft. Jetzt geht es darum, zu konkreten Anliegen in der multilateralen Friedenssicherung in den VN strategische thematische Allianzen zu schmieden.

Damit die Initiative innerhalb der VN gelingen kann, halten wir es für wichtig, dass Deutschland seine Ambitionen um einen ständigen Sitz hintenanstellt – eventuell sogar aufgibt. Mithilfe von strategischen Allianzen könnte sich Deutschland stattdessen erstens dafür engagieren, wichtige thematische Anliegen voranzutreiben: Dazu zählen ein gemeinsames Eintreten für das von weiteren Kürzungen bedrohte Peacekeeping-Budget, um die negativen Tendenzen in diesem Bereich umzukehren; die Initiierung der überfälligen Debatte um eine Reform der Mandatierung von VN-Friedensmissionen in der VN-Generalversammlung und im Rat sowie eine gemeinsame Initiative für eine Stärkung des humanitären Völkerrechts (Genfer Prozess neu beleben; Verantwortungszurechnung in der Tatsachermittlung ausweiten). Zweitens könnten strategische Allianzen dafür genutzt werden, strukturelle Reformen und solche in den Arbeitsweisen der VN auf den Weg zu bringen: Dazu zählt die gezielte Ausweitung und Nutzung der informellen Austauschformate des Sicherheitsrates (informelle interaktive Dialoge, Vorort-Missionen, Arria-Formate etc.), durch die vor allem für die Konfliktprävention wichtige Themen auf die Agenda des Rates gelangen und die politische Konfrontation im Rat zumindest zeitweise abgeschwächt werden kann; eine bessere Verknüpfung der Peacebuilding-Architektur mit dem Sicherheitsrat; eine Stärkung der Country-Teams; sowie das Mainstreaming von WPS-Berichterstattung in den Länderberichten.

Doch auch bei der Identifizierung strategischer Partner muss die Bundesregierung ihr Ziel klarer fassen: eine Stärkung der liberalen Weltordnung oder „nur“ der multilateralen Ordnung. Ersteres würde eine erheblich kleinere, nämlich liberal-demokratische Gruppe von Partnern bedeuten; letzteres mehr Flexibilität in der Gewinnung möglicher Partner. Aber dieses Ziel wirft auch Dilemmata auf zwischen der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einerseits und dem Schutz multilateraler Abkommen andererseits durch Partnerschaften mit Staaten, die diese Werte nur bedingt oder gar nicht teilen. Dazu braucht es eine Strategiedebatte, die in klare Prioritäten mündet, welche Abkommen und Normen um welchen Preis geschützt werden sollen. In der gegenwärtigen Lage heißt das, dass die liberalen Werte, wo immer möglich, geschützt werden müssen. Dort, wo das nicht realisierbar scheint, sollte zumindest das multilaterale Regelwerk der VN bewahrt werden.

## Autorinnen und Autoren

---

### Dr. Felix Bethke

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Melanie Coni-Zimmer

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Prof. Dr. Nicole Deitelhoff (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Matthias Dembinski

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Gregor Hofmann

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Julian Junk

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Prof. Dr. Thilo Maruhn

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Holger Niemann

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Anton Peez

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Dirk Peters

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Cornelia Ulbert

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### Dr. Simone Wisotzki

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Antonia Witt (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

4  
134

## Quellenverzeichnis

---

*Bussmann, Margit* 2012: Quantitative Studien zu Geschlechtergleichheit und Frieden, in *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 1(1), 141-154.

*Bellamy, Alex J.* 2016: The Humanisation of Security? Towards an International Human Protection Regime, in: *European Journal of International Security* 1(1), 112-133.

*Goldstein, Joshua* 2011: *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*, Dutton.

*Hegre, Havard/ Hultman, Lisa/ Nygård, Håvard* 2019: Evaluating the Conflict-Reducing Effect of UN Peacekeeping Operations, in: *Journal of Politics*, 81(1): 215-232.

*Di Salvatore, Jessica / Ruggeri, Andrea* 2017: Effectiveness of Peacekeeping Operations. *Oxford Research Encyclopedias*.

*Autesserre, Séverine* 2017: International Peacebuilding and Local Success: Assumptions and Effectiveness, in: *International Studies Review* 19(1), 114-132.

*Smit, Timo* 2018: Global and Regional Trends in Multilateral Peace Operations, 2008-17, in: <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2018/global-and-regional-trends-multilateral-peace-operations-2008-17>; 05.03.2019.

*United Nations* 2015: *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts*, New York.

*United Nations* 2018: Fatalities by Year, in: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbyyear\\_1\\_19.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbyyear_1_19.pdf); 05.03.2019.

*United Nations* 2019a: Global Peacekeeping Data, in: <https://peacekeeping.un.org/en/data>; 05.03.2019.

*United Nations* 2019b: Troop and Police Contributors, in: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>; 05.03.2019.

*UN Women* 2015: *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, New York.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

---

**30**/119

*Vetos im VN-Sicherheitsrat, 1992–2019 (bis 14.04.2019);*  
eigene Darstellung basierend auf: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>; 14.04.2019.

**31a**/120 und **31b**/121

**a** *Anlässe aller Arria-Meetings, 1992–2019 (bis 14.04.2019)*  
**b** *Inhalt der Arria-Meetings zu allgemeinen bzw. Querschnittsthemen, 1992–2019 (bis 14.04.2019)*  
eigene Kodierung und Darstellung basierend auf: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>, 14.04.2019.

**33**/130

*Zahl laufender VN-Friedensmissionen mit entsprechendem Mandat und Jahr der Mandatserteilung*  
eigene Darstellung basierend auf: <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/peacekeeping-missions> und <http://www.global-r2p.org/media/files/unsc-resolutions-and-statements-with-r2p-table-as-of-27-november-2018-1.pdf>; 05.03.2019.