

Eine Leistungskultur in der UN-Friedenssicherung

Die Leistungsfähigkeit der UN-Friedensmissionen ist ein komplexes und politisches Thema. In der Vergangenheit haben die Vereinten Nationen vereinzelt Führungskräfte von Friedensmissionen entlassen und leistungsschwache Einheiten abgezogen, doch die Leistungsfähigkeit muss als eine Verantwortung des gesamten Systems betrachtet werden.



Dr. Kseniya Oksamytna
ist Dozentin an der City University of London und Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Konflikte, Sicherheit und Entwicklung am King's College London.

✉ kseniya.oksamytna@city.ac.uk

Die UN-Friedenssicherung steckt ganz offensichtlich in einer Krise. Innerhalb von 15 Jahren, von 1999 bis 2014, hat der UN-Sicherheitsrat 21 Friedensmissionen beschlossen. Seit dem Jahr 2015 wurde aber nur eine einzige Mission, geleitet von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPO), genehmigt, nämlich die im Jahr 2017 eingesetzte Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Justiz in Haiti (United Nations Mission for Justice Support in Haiti – MINUJUSTH). Die aktuell größten laufenden UN-Operationen – die Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO), die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA), die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS) und die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic

– MINUSCA) – kämpfen mit Problemen oder werden verkleinert. Die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI) und die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL), die in den Jahren 2017 beziehungsweise 2018 beendet wurden, werden als Erfolg gewertet. Anders verhält es sich mit den Einsätzen in Haiti und Darfur. Nach dem Abzug der Friedenstruppen aus Haiti kam es in dem Land erneut zu Entführungen und Gewalt, die in der Ermordung des Präsidenten Jovenel Moïse gipfelten. In Darfur flammten die Konflikte zwischen den verschiedenen Volksgruppen auf, nachdem die Friedenstruppen abgezogen waren. Die Zahl der Vertriebenen stieg im Jahr 2021 um ein Achtfaches.¹ Diese Misserfolge aber verdecken, dass die Friedenssicherung zur Eindämmung von Gewalt beiträgt.² Vor diesem Hintergrund hat UN-Generalsekretär António Guterres im Jahr 2018 die Reforminitiative ›Aktion für Friedenssicherung‹ (Action for Peacekeeping – A4P) gestartet.

A4P und A4P+: Ein Überblick

Die acht Schwerpunkte der A4P sind: Politik; Frauen, Frieden und Sicherheit; Schutz; Sicherheit und Gefahrenabwehr; Leistungsfähigkeit und Rechenschaftspflicht; Friedenskonsolidierung und Aufrechterhaltung des Friedens; Partnerschaften und schließlich Verhalten.

Die ›Aktion für Friedenssicherung Plus‹ (Action for Peacekeeping Plus – A4P+), der Umsetzungsplan für den Zeitraum 2021 bis 2023, hebt mehrere Schwerpunkte hervor, in denen weitere Fortschritte erforderlich sind. Der erste A4P+-Schwerpunkt umfasst die kollektive Kohärenz hinter einer politi-

¹ UN Doc. SC/14730 v. 10.12.2021.

² Barbara F. Walter/Lise Morjé Howard/V. Page Fortna, The Extraordinary Relationship Between Peacekeeping and Peace, *British Journal of Political Science*, 51. Jg., 4/2021, S. 1705–1722.

schen Strategie, wobei die Bedeutung von Partnerschaften zwischen friedenserhaltenden Missionen und den UN-Mitgliedstaaten, regionalen Organisationen und den Organen der UN-Familie betont wird. Der zweite behandelt die Integration von militärischen, polizeilichen, zivilen und unterstützenden Elementen in der Friedenssicherung. Der dritte befasst sich mit Kompetenzen und Verhaltensweisen: schnelle Einsatzbereitschaft, Ausbildung, Ausrüstung und Aufklärung. Der vierte stellt die Rechenschaftspflicht gegenüber Friedenssoldaten in den Mittelpunkt. Dazu gehören die Verhinderung und Ahndung von Verbrechen gegen Friedenssoldatinnen und -soldaten und die Förderung ihrer

Der Blick auf die Leistungsfähigkeit verkennt oftmals, wie sehr die UN von ihren Mitgliedstaaten abhängig sind.

physischen und psychischen Gesundheit. Der fünfte wiederum widmet sich der Rechenschaftspflicht von Friedenssoldaten und betont die Nulltoleranz hinsichtlich sexueller Gewalt und Missbrauch, die Eindämmung ziviler Opfer, die Verringerung des ökologischen Fußabdrucks und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit. Der sechste bezieht sich auf die strategische Kommunikation und die Nutzung von Informationen, um das Engagement zur Friedenssicherung aufrechtzuerhalten, Erwartungen zu erfüllen sowie Unwahrheiten und Hassreden entgegenzuwirken. Der letzte A4P+-Schwerpunkt legt den Fokus auf die Zusammenarbeit mit den Regierungen und Gemeinden der Gastländer.

Leistungsfähigkeit als oberstes Gebot

Unter den A4P- und A4P+-Prioritäten sticht die Leistungsfähigkeit oder die Rechenschaftspflicht von UN-Friedenstruppen hervor. Die Leistungsfähigkeit ist die einzige Priorität, für die das UN-Sekretariat ein eigenes Merkblatt mit den wichtigsten

Maßnahmen erstellt hat.³ Doch die Leistungsfähigkeit von internationalen Organisationen ist nicht leicht zu beurteilen. Die meisten setzen die Leistung internationaler Organisationen mit der Leistung internationaler Bürokratien gleich. Jedoch hängt die Leistung internationaler Organisationen von den Mitgliedstaaten ab, die deren Aufgaben definieren, Handlungsregeln für internationale Bürokratien festlegen und die Ressourcen bereitstellen. Die Diskussionen über die Qualität der friedenserhaltenden Maßnahmen konzentrieren sich zumeist auf die Soldatinnen und Soldaten sowie die Polizeikräfte, die unter der blauen Flagge dienen, und manchmal auch auf hochrangige UN-Bedienstete, die Operationen planen und leiten. Die truppenstellenden Staaten hingegen lehnen es ab, wenn ihre militärischen Kräfte und Polizeikräfte für Fehler verantwortlich gemacht werden, die ihrer Ansicht nach auf »Versäumnisse bei der Aufsicht, der Kommunikation, der Einsatzplanung oder der Anpassung an die sich ändernden Umstände vor Ort«⁴ zurückzuführen sind. Im Gegenzug betonen Beamte des Sekretariats und Missionsleitungen, dass die Mitgliedstaaten unrealistische Mandate aushandeln, während die Regierungen der Gastländer widerwillige – wenn nicht gar hinderliche – Partner sein können. Der Rücktritt des Befehlshabers der Streitkräfte in der Demokratischen Republik Kongo im Jahr 2008 nach nur sieben Wochen im Amt ist ein Beispiel dafür: Der spanische Generalleutnant Vicente Diaz de Villegas glaubte nicht an das Mandat und hielt die kongolische Armee, die die Mission unterstützen sollte, für »äußerst inkompetent«⁵.

Der Blick auf die Leistungsfähigkeit von Truppen, Polizeikräften oder zivilen Bediensteten erkennt oftmals, wie sehr die UN von ihren Mitgliedstaaten abhängig sind, um die Friedenssicherung effektiv zu gestalten. Ein Beispiel ist die rasche Entsendung. Das Sekretariat hat verschiedene Systeme entwickelt, um eine rasche Entsendung zu fördern, wie etwa das System zur Gewährleistung der Einsatzbereitschaft der Friedenssicherungskapazitäten (Peacekeeping Capability Readiness System – PCRS).⁶ Letztlich entscheiden jedoch die Mitgliedstaaten selbst, von denen jeder mit einer eigenen Konstellation von innerstaatlichen Anreizen und Hindernissen konfrontiert ist, wie viele

³ UN, Action for Peacekeeping: Key Achievements on Performance, 5.12.2019, peacekeeping.un.org/sites/default/files/201912013_a4p_performance_achievements_one_pager_final_update003.pdf

⁴ Edward C. Luck, Making the United Nations Accountable: Managerial and Political Perspectives, in: Sumihiro Kuyama/Michael Ross Fowler (Eds.), Envisioning Reform: Enhancing UN Accountability in the Twenty-First Century, Tokyo 2009, S. 25.

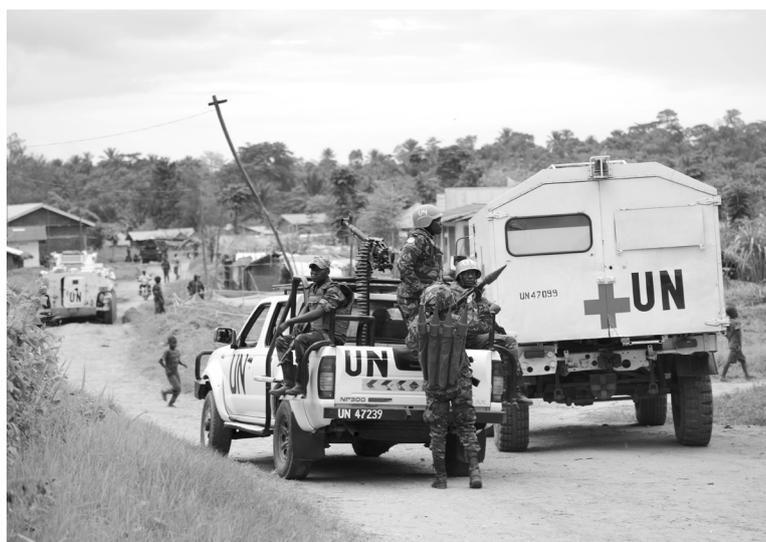
⁵ Alan Doss, A Peacekeeper in Africa: Learning from UN Interventions in Other People's Wars, Boulder, CO, 2020, S. 177.

⁶ Katharina P. Coleman/Magnus Lundgren/Kseniya Oksamytna, Slow Progress on UN Rapid Deployment: The Pitfalls of Policy Paradigms in International Organizations, International Studies Review, 23. Jg., 3/2021, S. 455–483.

Truppen sie für friedenserhaltende Maßnahmen bereitstellen und wie schnell.⁷ Ein weiteres Beispiel ist die Ausgestaltung von Friedenssicherungsmandaten. Obwohl gemeinhin die Auffassung vorherrscht, die internationale Bürokratie stehe hinter den Ausweitungen der Mandate, hat der Sicherheitsrat immer wieder neue friedenserhaltende Aufgaben eingeführt und damit zum Problem der ›Weihnachtsbaum-Mandate‹ beigetragen.⁸ Derart zersplitterte Mandate sind schwer umzusetzen. Zudem müssen Friedensmissionen materiell und personell adäquat ausgestattet werden, um die ehrgeizigen Mandate erfüllen zu können. Da die Budgets für friedenserhaltende Maßnahmen von der Generalversammlung ausgehandelt werden, besteht eine gewisse Diskrepanz zwischen den Mandaten des UN-Sicherheitsrats und den internen Strukturen der friedenserhaltenden Missionen. Trotzdem konzentrieren sich die Leistungsbewertungen meist auf die Aktivitäten beziehungsweise die Versäumnisse bestimmter Missionen, während die Maßnahmen zur Rechenschaftslegung auf einzelne zivile und militärische Friedenssoldaten und Planer abzielen.

Es gibt zwei wesentliche Instrumente, mit denen das UN-Sekretariat über die Leistungen der Friedenssicherung Auskunft gibt: die Berichte an den Sicherheitsrat und die Berichte an die Generalversammlung. Die Berichte an den Sicherheitsrat befassen sich mit den politischen und sicherheitspolitischen Entwicklungen im Gastland und enthalten Empfehlungen für Kurskorrekturen. In diesen Berichten werden – in der Regel im Zusammenhang mit der Abzugsstrategie der Mission – Referenzwerte festgelegt und die Fortschritte bei der Erreichung dieser Vorgaben bewertet. Die Zielvorgaben orientieren sich an den lokalen Kapazitäten für Regierungsführung, Schutz der Zivilbevölkerung und der friedlichen Konfliktlösung. Die Friedenstruppen tragen zwar zur Stärkung dieser Fähigkeiten bei, aber nicht alle Veränderungen in den Gastländern und -gesellschaften sind auf ihre Bemühungen zurückzuführen: Die politischen und wirtschaftlichen Eliten, die Zivilgesellschaft, regionale Organisationen und bilaterale Geber spielen ebenso eine wichtige Rolle, die die UN oft in den Schatten stellen. Aus diesem Grund sind die Fortschritte bei der Erreichung von Zielvorgaben ein unzureichendes Kriterium zur Messung der Wirkung von Friedenstruppen.

In den Berichten an die Generalversammlung wird dargelegt, wie die Geldmittel ausgegeben wer-



Friedenssoldaten der MONUSCO aus Malawi sind in der Demokratischen Republik Kongo im Einsatz, unter anderem um in der Region Kamango die Bevölkerung nach Angriffen zu schützen. UN PHOTO: MICHAEL ALI

den, und es werden Vorschläge für die Haushalte des Folgejahres unterbreitet. In den Haushaltsvorschlägen sind die geplanten Aktivitäten aufgelistet und die Mittel für deren Umsetzung werden damit beantragt. Seit Mitte der 2000er Jahre, nach der Einführung der ergebnisorientierten Budgetierung, werden in diesen Berichten die Aktivitäten unter verschiedenen Oberbegriffen geordnet, die die Prioritäten des Mandats widerspiegeln. Im Rahmen der MINUSMA beispielsweise umfasst der Haushaltszyklus 2020 bis 2021 – neben den Standardkomponenten ›Exekutivdirektion und Management‹ und ›Unterstützung‹ – folgende Komponenten: politisches Engagement und Umsetzung des Friedensabkommens, Schutz der Zivilbevölkerung, Menschenrechte und Versöhnung sowie Rückkehr zur Staatsgewalt, Stabilisierung und Rechtsstaatlichkeit. Während die vorgeschlagenen Budgets versuchen, Ergebnisse, Erfolge und Leistungsindikatoren miteinander zu verknüpfen, sind die drei mitunter nur schwer voneinander zu unterscheiden: So wird beispielsweise die »Zunahme an Dialogen auf kommunaler Ebene« als Leistungsindikator mit der Organisation von »39 Dialogen zur Unterstützung von Konfliktbewältigungsbemühungen auf kommunaler Ebene« als Ergebnis in Verbindung gebracht,⁹ wobei die Frage nach den Auswirkungen umgangen wird. Vor diesem Hintergrund steht das Sekre-

⁷ Magnus Lundgren/Kseniya Oksamytna/Katharina P. Coleman, Only as Fast as Its Troop Contributors: Incentives, Capabilities, and Constraints in the UN's Peacekeeping Response, *Journal of Peace Research*, 58. Jg., 4/2021, S. 671–686.

⁸ Kseniya Oksamytna/Magnus Lundgren, Decorating the ›Christmas Tree‹: The UN Security Council and the Secretariat's Recommendations on Peacekeeping Mandates, *Global Governance*, 27. Jg., 2/2021, S. 226–250.

⁹ UN Doc. A/74/745 v. 10.3.2020, S. 34.

ariat unter dem Druck zu zeigen, dass es die Leistungsfähigkeit der UN-Friedenssicherung ernst nimmt.

Eine Methode, um Rechenschaftspflicht zu propagieren oder zumindest den Eindruck zu erwecken, dass sie gefordert wird, ist die Entlassung von Missionsleitungen, die nicht die erwarteten Leistungen erbringen: etwa die Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (Special Representatives of the Secretary-General – SRSGs) oder die Kommandeure. Da die Mitgliedstaaten jedoch viel diplomatisches Engagement betreiben, um ihren Staatsangehörigen Führungspositionen in der Friedenssicherung zu sichern, schützen sie diese Führungskräfte vor einer vorzeitigen Entlassung.¹⁰ Das Fehlen

tingent zeitweilig aus Südsudan ab und begründete dies damit, dass Ondieki die Schuld für ein systemweites Versagen zu Unrecht auf sich genommen habe. Damit Kenia sich wieder an der Operation in Südsudan beteiligte, bot ihm das Sekretariat die Leitung des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) an.¹³

Angesichts der rückläufigen Zahlen bei den Friedenssicherungskräften sollte das Sekretariat in der Lage sein, Missionseinheiten und Führungskräfte leichter zu repatriieren. Der rückläufige Bedarf an Friedenstruppen fällt jedoch mit der Zunahme von Stabilisierungsmandaten und asymmetrischen Bedrohungen zusammen. Aus diesem Grund haben die Vereinten Nationen nach wie vor Schwierigkeiten, Truppen zu finden, die bereit sind, in instabilen Regionen innerhalb der Gastländer eingesetzt zu werden.¹⁴ Die UN haben deshalb eine ›Risiko­prämie‹ eingeführt, um Beitragszahler zu ermutigen, ihre Truppen für gefährliche Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Diese Politik könnte sich jedoch auf jene Beitragszahler ungünstig auswirken, für die die Erstattungen für friedenserhaltende Maßnahmen – derzeit 1428 US-Dollar pro Soldat und Monat – von wirtschaftlicher Bedeutung sind.¹⁵ Ärmere Länder, häufig aus Afrika, könnten am Ende die Hauptlast der gefährlichen Einsätze tragen. In diesem problematischen Kontext muss das Sekretariat darauf achten, dass es wichtige Interessengruppen nicht verprellt und gleichzeitig konkrete Schritte zur Verbesserung der Leistung und Rechenschaftspflicht unternimmt.

Die Vereinten Nationen haben nach wie vor Schwierigkeiten, Truppen für instabile Regionen in Gastländern zu gewinnen.

»klarer, vereinbarter Regeln oder Standards für die Rechenschaftspflicht« verhindert nicht, dass der Prozess politisiert wird.¹¹ Das UN-Sekretariat hat Verhaltensregeln für hochrangige Führungskräfte eingeführt, um die Arbeitsweise der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zu bewerten und zu verbessern, aber die meisten Bediensteten bezweifeln, dass diese eine Entscheidung über die Amtszeit beeinflussen.¹² Es gab nur zwei Fälle öffentlicher Entlassungen von Führungskräften in der Friedenssicherung: Babacar Gaye aus Senegal, einst SRSG in der Zentralafrikanischen Republik, wurde im Jahr 2015 wegen Vorwürfen der sexuellen Belästigung in der von ihm geleiteten Mission entlassen und Johnson Mogo Kimani Ondieki aus Kenia, Befehlshaber der UNMISS, wurde wegen der Passivität der Mission während der Gewalttaten in der südsudanesischen Hauptstadt Juba im Jahr 2016 suspendiert. Infolge dieses letztgenannten Vorfalls zog Kenia sein 1000 Personen umfassendes Kon-

Friedensmissionen bewerten und ihre Leistungsfähigkeit verbessern

Der erste von fünf konkreten Bewertungsmechanismen, die das Sekretariat eingeführt hat, ist das Umfassende Planungs- und Leistungsbewertungssystem (Comprehensive Planning and Performance Assessment System – CPAS), eine Online-Plattform zur Datenanalyse. Sie hilft den Missionen, ange-

¹⁰ Magnus Lundgren/Kseniya Oksamytna/Vincenzo Bove, Politics or Performance? Leadership Accountability in UN Peacekeeping, *Journal of Conflict Resolution*, 66. Jg., 1/2022, S. 32–60.

¹¹ Namie Di Razza, The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping, International Peace Institute (IPI), New York 2020, S. 12.

¹² Philipp Lottholz/Sarah von Billerbeck, Senior Leadership Performance Management in International Organizations, Reading 2019.

¹³ Anadolu Agency, Kenya to Return Peacekeeping Force to South Sudan, 29.1.2017, www.aa.com.tr/en/africa/kenya-to-return-peacekeeping-force-to-south-sudan/737316

¹⁴ So ist beispielsweise der Tschad der einzige Truppensteller, der der ständigen Stationierung seiner Infanteriebataillone in den gefährlichen und abgelegenen nördlichen Teilen Malis zugestimmt hat. Signe Cold-Ravnkilde/Peter Albrecht/Rikke Haugegaard, Friction and Inequality among Peacekeepers in Mali, *The RUSI Journal*, 162. Jg., 2/2017, S. 34–42.

¹⁵ Nur einige wenige ärmere Staaten verdienen an solchen Erstattungen. Katharina P. Coleman/Benjamin Nyblade, Peacekeeping for Profit? The Scope and Limits of 'Mercenary' UN Peacekeeping, *Journal of Peace Research*, 55. Jg., 6/2018, S. 726–741.

messene Pläne zu entwickeln, Fortschritte zu verfolgen und Wirkungen aufzuzeigen. Der zweite Mechanismus ist die Arbeitsgruppe zur Bewertung militärischer Leistungen (Military Performance Evaluation Taskforce – MPET), der darauf abzielt, die Ausbildung der Truppen vor einem Einsatz zu verbessern und sicherzustellen, dass alle Militärkontingente den UN-Standards entsprechen. Den dritten Mechanismus stellen die Richtlinien für die Polizeieinheiten in der UN-Friedenssicherung dar, die sowohl einzelne Polizeibeamte als auch formierte Polizeieinheiten betreffen. Der vierte Mechanismus umfasst die Bewertung der Truppenführeinheiten (Force Commander Unit Evaluations), wobei diese regelmäßig durchgeführt und die Ergebnisse den Verantwortlichen am UN-Amtssitz in New York mitgeteilt werden. Als fünfter und gleichzeitig umstrittenster Mechanismus gelten die Untersuchungen der Leistungen auf Unzulänglichkeiten durch das Büro für die strategische Partnerschaft für Friedenssicherung (Office for the Peacekeeping Strategic Partnership – OPSP). Das im Jahr 2013 eingerichtete Büro überprüft alle laufenden Missionen und nimmt an Sonderuntersuchungen zu kritischen Zwischenfällen teil. Die Beteiligung des OPSP ergänzt andere Untersuchungsmethoden wie beispielsweise Untersuchungen durch die Menschenrechtsabteilung der betreffenden Mission oder durch speziell eingerichtete Untersuchungsausschüsse oder Untersuchungsteams.

Zwei Vorfälle in Südsudan – der Angriff auf den Schutzort für Zivilpersonen in Malakal im Februar 2016 und die zuvor erwähnten Gewalttaten in Juba im Juli 2016 – veranschaulichen die Schwierigkeiten, die sich bei Untersuchungen ergeben. In Malakal brachen Kämpfe zwischen Bewohnern in dem Schutzort für Zivilpersonen aus, die dazu führten, dass externe Regierungstruppen eingriffen und dabei mindestens 30 Zivilpersonen getötet wurden. Eine interne Untersuchung machte Mängel in der Befehlsstruktur, eine falsche Auslegung der Einsatzregeln und eine schlechte Koordination zwischen zivilen, militärischen und polizeilichen Komponenten dafür verantwortlich.¹⁶ Ein Untersuchungsausschuss aus New York kam zu dem Schluss, dass die Friedenstruppen eine schriftliche Genehmigung des Befehlshabers des Sektors zur

Anwendung von Gewalt eingeholt hatten, was nach den Einsatzrichtlinien nicht erforderlich war, und dass die Wachposten, die den Schutzort für Zivilpersonen bewachten, ihre Posten verließen. Das Sekretariat kündigte zwar Repatriierungen an, weigerte sich aber, die Namen derjenigen zu nennen, die ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllten.¹⁷

Ein halbes Jahr nach dem Vorfall hat das Sekretariat einen ruandischen Bataillonskommandeur in seine Heimat zurückgeschickt. Ein indischer Bataillonskommandeur, der eigentlich nach Hause geschickt werden sollte, blieb stillschweigend bis zum Ende seiner Einsatzzeit. Die Forderung nach einer vollständigen Repatriierung des äthiopischen Kontingents, das die Wachposten verlassen hatte, wurde »von geopolitischen Bedenken eingeholt«¹⁸.

Ein UN-Büro überprüft alle laufenden Missionen und nimmt an Sonderuntersuchungen zu kritischen Zwischenfällen teil.

Nach den Gewalttaten in Juba wurde im Rahmen einer unabhängigen Sonderuntersuchung festgestellt, dass das chinesische Bataillon die Wachposten rund um den Schutzort für Zivilpersonen verlassen hatte und die nepalesische UN-Polizeinheit es versäumt hatte, die öffentliche Ordnung innerhalb des Schutzorts für Zivilpersonen aufrechtzuerhalten.¹⁹ Die Benennung der konkreten Einheiten, die ihrer Verantwortung nicht gerecht wurden, war ein Schritt in Richtung Rechenschaftspflicht.

Zwei Vorfälle, die in der Zentralafrikanischen Republik stattgefunden haben, verdeutlichen ebenfalls die komplizierte und komplexe Natur der Rechenschaftspflicht. Eine Sonderuntersuchung bezüglich der mangelhaften Maßnahmen der Friedenstruppen bei der Gewalt im Jahr 2017, bei denen 115 Zivilpersonen während eines einzigen Angriffs getötet wurden, kritisierte die schlechte Vorbereitung und unzureichende Ausbildung der Truppen, ohne jedoch Verantwortliche zu benennen.²⁰ Eine

¹⁶ UN, Note to Correspondents on the Special Investigation and UNHQ Board of Inquiry Into the Violence in the UNMISS Protection of Civilians Site in February 2016, 21.6.2016, www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2016-06-21/note-correspondents-special-investigation-and-unhq-board

¹⁷ Center for Civilians in Conflict (CIVIC), Under Fire: The July 2016 Violence in Juba and UN Response, Washington, D.C., 2016, S. 29.

¹⁸ Ebd., S. 30.

¹⁹ UN Doc. S/2016/924 v. 1.11.2016.

²⁰ UN, Note to Correspondents on the Findings of the Central African Republic Special Investigation, 24.1.2018, www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-01-24/note-correspondents-findings-central-african-republic

weitere Untersuchung, an der das OPSP beteiligt war, konzentrierte sich auf den Angriff auf das Flüchtlingslager Alindao im Jahr 2018 mit mehr als 100 zivilen Opfern. Dieser Vorfall führte zwar dazu, dass das mauretische Kontingent zurückgeführt wurde, aber einige Mitgliedstaaten waren der Meinung, dass dem Kontingent zu Unrecht Schuld zugewiesen worden war. Die Friedensstruppen bewachten ein Lager mit mehr als 20 000 Menschen. Es gab keine Verbindungsassistenten zu den Gemeinden, und niemand von der zivilen Komponente hatte Alindao innerhalb dieser vier Monate besucht. Gleichzeitig kannten sich die mauretischen Truppen mit den Einsatzrichtlinien nicht gut aus, sie verhielten sich passiv und waren möglicherweise zugunsten der muslimischen Angreifer ihnen gegenüber voreingenommen.²¹ Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die zivilen, die polizeilichen und die militärischen Komponenten zuständig sind, einen Einsatz zu analysieren, vorzubereiten und zu planen, dass es aber letztlich die Einsatztruppen und Polizeikräfte sind, die die Zivilbevölkerung bei Angriffen schützen.

Im Gegensatz zu Untersuchungen zu einmaligen Vorfällen liefern unabhängige strategische Überprüfungen von friedenserhaltenden Maßnahmen eine ganzheitliche Leistungsanalyse. Derartige Überprüfungen können vom Sicherheitsrat oder vom UN-Sekretariat angefordert werden. Die Missionen stehen diesen Überprüfungen mitunter skeptisch gegenüber und interpretieren sie als ein »Zeichen des Misstrauens in ihre Arbeit«²². Das Se-

ekretariat kann solche Überprüfungen jedoch nutzen, um die Leistungen der Friedensstruppen hervorzuheben und auf Schwierigkeiten hinzuweisen, die sich durch unkontrollierbare Entwicklungen ergeben, sowie Probleme hinsichtlich der Mandate und Budgets aufzuzeigen. Die Ergebnisse der strategischen Überprüfungen von MONUSCO, UNMISS und der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL) sind öffentlich. In Fällen von MONUSCO und UNMISS reagierten die Mitgliedstaaten unzufrieden angesichts der mangelnden Fortschritte und der steigenden Kosten der Operationen. Die Überprüfungen verwiesen jedoch auf das schwierige Umfeld, in dem sich die Friedensstruppen bewegen: Sowohl in der Demokratischen Republik Kongo als auch in Südsudan gibt es zahlreiche Vertriebene, die Länder sind weniger gut entwickelt und die politischen Eliten sehen ihre Interessen durch Reformen der Regierungsführung gefährdet. Darüber hinaus sind die Sicherheitskräfte dysfunktional oder übergriffig und die Justizwesen schwach ausgebildet. Und obwohl negative Nachrichten die Schlagzeilen beherrschen, haben beide Missionen zu einem Rückgang der Gewalt beigetragen, hunderttausende von Zivilpersonen geschützt, lokale Menschenrechtsinstitutionen aufgebaut, zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit beigetragen und sich für Frauen, Jugendliche und die Zivilgesellschaft eingesetzt. Evaluierungen sollten sich nicht nur auf Misserfolge und Sanktionen konzentrieren, sondern auch bewährte Verfahren aufzeigen und gute Leistungen würdigen.

English Abstract

Dr. Kseniya Oksamytna

The Politics of Peacekeeping Performance pp. 3–8

Peacekeeping performance is a complex and politicised issue. It is one of the key priorities of the Action for Peacekeeping (A4P) and Action for Peacekeeping Plus (A4P+) reform agendas. The efforts to ensure performance accountability should focus not only on individual peacekeepers, leaders, or planners but acknowledge member states' responsibility for designing appropriate mandates, allocating sufficient resources, providing political support, and contributing well-trained and equipped troops. Furthermore, measures to enhance performance should be implemented in a fair and equitable manner.

Keywords: Friedenssicherung /-missionen, UN-Reform, UN-Sekretariat, Peacekeeping/missions, UN reform, UN Secretariat

Der Weg nach vorn

Das Bestreben, die Leistung der UN-Friedenssicherung zu verbessern, sollte nicht als Angriff auf die Friedensmissionen oder die truppenstellenden Staaten ausgelegt werden. Die Vereinten Nationen sollten sicherstellen, dass die Bemühungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit fair und gerecht umgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten sollten eine Politisierung des Prozesses vermeiden und eine konstruktive Rolle bei der Ausarbeitung von Mandaten, der Budgetierung und der Bereitstellung von gut ausgebildeten Truppen spielen. Erfolg ist eine gemeinsame Verantwortung.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

²¹ Namie Di Razza, Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping, Case Study: Central African Republic, IPI, New York 2020.

²² Daniel Forti, »Learning From Recent Independent Reviews of UN Peace Operations«. 22.4.2021, theglobalobservatory.org/2021/04/learning-independent-reviews-of-un-peace-operations