

Friedenskonsolidierung: Deutschlands ziviler Beitrag

Ziviles Engagement im Kontext von UN-Friedenseinsätzen muss breit gedacht und umgesetzt werden. Deutschland hat personelle und signifikante finanzielle Beiträge geleistet. Nun hat die Bundesrepublik die Gelegenheit, politisch Weichen zu stellen und zur Entwicklung von zukunftsfähigen Ansätzen für die Friedenssicherung und -konsolidierung beizutragen.



Seit 25 Jahren engagiert sich Deutschland im zivilen Krisenmanagement – auch im Kontext von UN-Friedenseinsätzen. Die Gründung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) im Jahr 2002 entsprang dem Wunsch, Sekundierungen ziviler Expertinnen und Experten sowie unabhängige Analyse und Beratung zu ihren Einsätzen als Instrumente deutscher Außenpolitik systematisch zu nutzen. Das spiegelt sich in den Kerndokumenten der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wie der Nationalen Sicherheitsstrategie, den Leitlinien der Bundesregierung zur Krisenprävention oder der Stabilisierungsstrategie des Auswärtigen Amtes wider.¹

Doch die Welt ist heute eine andere. Die Tatsache, dass es im Jahr 2023 mit 59 die höchste Anzahl an Konflikten mit staatlicher Beteiligung seit dem Zweiten Weltkrieg gab, sowie die zunehmende Einmischung von Drittstaaten und die Internationalisierung von Konflikten verdeutlichen die Entwicklung hin zu einer unruhigeren Welt.²

Der Ruf, militärische Instrumente und damit Deutschlands sowie Europas Wehrfähigkeit zu stär-

ken, sind gerechtfertigt. Gleichzeitig ist eine wichtige Erkenntnis der letzten 25 Jahre, dass weder rein zivile noch rein militärische Ansätze nachhaltige Stabilisierung und Entwicklung bewirken können – vielmehr müssen beide im Zusammenspiel eines integrierten Ansatzes betrachtet werden, der dem jeweiligen Konfliktkontext entsprechend zu gestalten ist. Dabei wird Deutschlands Sicherheit auch außerhalb Europas verteidigt. Das zivile Engagement im Kontext von Friedenseinsätzen leistet einen wesentlichen Beitrag. Dieser erfolgt durch die Bereitstellung von Personal – sowohl zivilem als auch polizeilichem –, aber auch durch finanzielle und politische Unterstützung.

Konsequenzen der veränderten Konstellationen

Eine aktuelle ZIF-Studie spricht von drei Diskrepanzen, die multilaterales Krisenmanagement adressieren muss: »mehr Konflikte, weniger Friedensabkommen; mehr Angriffe auf Zivilpersonen, weniger Rechenschaftspflicht für die Täterinnen und Täter; größerer humanitärer Bedarf, weniger Mittel.«³ Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit neuer Ansätze im multilateralen Krisenmanagement – und für zukünftige zivile Beiträge Deutschlands. Zentral sind dabei folgende Erkenntnisse:

Die Komplexität der Konfliktlage, die durch zahlreiche Akteure und vielfältige Verflechtungen von Interessen, Anliegen und Konfliktursachen geprägt ist, erfordert eine Zusammenarbeit, um alle Instrumente des multilateralen Krisenmanagements,

¹ Die Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie, www.nationalesicherheitsstrategie.de/; Die Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/283636/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/leitlinien-krisenpraevention-konfliktbewaeltigung-friedensfoerderung-dl-data.pdf; Auswärtiges Amt, Stabilisierung gestalten, www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2571114/5628ac0ddfb0966b7c3ade051a04b9e3/integriertes-friedensengagement-data.pdf

² The Peace Research Institute Oslo (PRIO), Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2023, www.prio.org/publications/14006

³ Annika Hansen et al., UN-Friedenseinsätze: Fünf Trends und Fünf Chancen, ZIF-Studie, Januar 2025, www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/2025-02/ZIF_Studie_5Trends_5Chancen_UN-Friedenseinsaetze_0.pdf

insbesondere des UN-Systems, entsprechend ihren jeweiligen Stärken effektiv einzusetzen.

Der wachsende finanzielle Druck verstärkt die Bemühungen, Friedenseinsätze unter Einbeziehung aller verfügbaren Ressourcen zu konfigurieren. Aufgrund unbezahlter Beiträge haben die UN mit einer wachsenden Liquiditätskrise zu kämpfen.⁴ Das mögliche Einfrieren der Beiträge der USA, die 26 Prozent des Budgets zur Friedenssicherung verantworten, droht nun ein signifikantes Loch zu reißen.⁵ Zudem hat die US-Regierung Ende Februar 90 Prozent ihrer bilateralen Entwicklungshilfe – rund 60 Milliarden US-Dollar – mit sofortiger Wirkung eingestellt.⁶ Dies steht im Kontrast zu den rekordhohen humanitären Bedarfen: Prognosen für dieses Jahr gehen davon aus, dass über 305 Millionen Menschen Hilfe benötigen werden.⁷

Der UN-Zukunftspakt, der im September 2024 von den Mitgliedstaaten verabschiedet wurde, war ein Moment der Einigkeit. Er sollte der Startschuss sein, um die politische Unterstützung für Friedenseinsätze auszubauen und diese auf eine neue, zukunftsgerichtete Grundlage zu stellen. Gleichzeitig sehen sich Friedenseinsätze in Gastländern zuletzt mit Vorwürfen unzureichender Wirksamkeit sowie mit geschwächter Legitimität und Glaubwürdigkeit konfrontiert. Dieses verlorene Vertrauen muss vor allem auf lokaler Ebene wiedergewonnen werden.

Diese Erkenntnisse spiegeln sich auch in aktuellen Politikentwicklungen der Vereinten Nationen wider, die für Deutschlands Engagement die Richtung vorgeben und Möglichkeiten eröffnen.

Friedenseinsätze in der Architektur der Friedenskonsolidierung

Friedenseinsätze stehen in vielerlei Hinsicht eingebettet in einen breiteren Kontext. Zum einen operieren sie parallel zu anderen Akteuren wie internationalen und regionalen Organisationen, nationalen Regierungen, Drittstaaten, bewaffneten Grup-



Terese Lago, Beamtin der UN-Polizei (UNPOL) aus Schweden, spricht mit einem Jungen in Juba, Südsudan. UN PHOTO: GREGÓRIO CUNHA

pen, zivilgesellschaftlichen Friedensakteuren und der Bevölkerung im Gastland.

Zum anderen wurden UN-Mandate in den letzten zwei Dekaden ausgeweitet und haben Friedenseinsätze multidimensionaler aufgestellt. Gerade auf der zivilen Seite sind immer mehr Aufgaben hinzugekommen: Seit den 1990er Jahren erfüllen diese Einsätze Polizeiaufgaben⁸, fördern die Reform des Sicherheitssektors und die Entwicklung des Rechtsstaats oder leisten seit dem ersten Mandat zum Schutz von Zivilpersonen im Jahr 1999 einen zivilen Beitrag mit besonderem Fokus auf den Schutz von Frauen und Kindern.

Des Weiteren sind verwandte Anliegen wie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe enger an Friedenseinsätze herangerückt. Das spiegelt sich in etablierten integrierten Stabilisierungsansätzen und Konzepten wie dem ›Humanitäre Hilfe-Entwicklung-Friedens-Nexus‹ wider.⁹

Aktuell steht vor allem die Modernisierung der in den Jahren 2005 und 2006 geschaffenen UN-Architektur der UN-Friedenskonsolidierung als Referenzrahmen auch für Friedenseinsätze im Fokus.

⁴ UN Doc. GA/AB/4471 v. 23.10.2024.

⁵ Eugene Chen, Preparing for the Worst Case for UN Assessed Funding Under Trump 2.0, Center on International Cooperation (CIC NYU), 21.2.2025, cic.nyu.edu/resources/preparing-for-the-worst-case-for-un-assessed-funding-under-trump-2-0/

⁶ Supreme Court Blocks Order for Trump Administration to Release Billions in US Foreign Aid, AP News, 27.2.2025, apnews.com/article/trump-usaid-foreign-aid-cuts-6292f48f8d4025bed0bf5c3e9d623c16

⁷ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Global Humanitarian Overview 2025, 4.12.2024, www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2025-enarfrres

⁸ Siehe dazu auch den Beitrag von Ekkehard Strauß in diesem Heft.

⁹ Auswärtiges Amt, Stabilisierung gestalten – Außen- und sicherheitspolitisches Konzept für ein integriertes Friedensengagement, www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2571114/5628ac0ddfb0966b7c3ade051a04b9e3/integriertes-friedensengagement-data.pdf; Carina Böttcher/Andreas Wittkowsky, Give »P« a Chance: Peacebuilding, Friedenseinsätze und der HDP-Nexus, ZIF-Studie, Dezember 2021, www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/inline-files/ZIF_Studie_HDP_Nexus_web.pdf

Institutionell besteht sie aus der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) – einem politischen Gremium der Mitgliedstaaten –, dem Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund – PBF) als Finanzierungsinstrument und dem Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Support Office – PBSO) als Sekretariat. Die im Jahr 2016 vom Sicherheitsrat und der Generalversammlung verabschiedeten Zwillingsresolutionen zur Aufrechterhaltung des Friedens¹⁰ sind die konzeptionellen Meilensteine für das Krisenmanagement als systemweite Aufgabe der UN. Diese Entwicklungen waren wegweisend und setzten neue Schwerpunkte für die zivilen Beiträge Deutschlands im Rahmen von UN-Friedenseinsätzen.

Seit ihrem Höchststand im Jahr 2015 sinkt die Personalstärke der UN-Friedenseinsätze.

Deutsche Personalbeiträge

Seit ihrem Höchststand im Jahr 2015, als noch rund 112 000 Kräfte im Einsatz waren, sinkt die Personalstärke der UN-Friedenseinsätze.¹¹ Zuletzt sank die Zahl des zivilen, polizeilichen und militärischen Personals zwischen Ende 2023 und Ende 2024 um 20 Prozent von 85 000 auf 68 000. Das zivile Personal in UN-Friedenseinsätzen verringerte sich von 6334 im Jahr 2015 auf 4053 im Jahr 2024, also um 36 Prozent. Deutschland hat in dieser Zeit durchweg etwa ein Prozent des zivilen Personals gestellt.

Es ist schon lange ein außenpolitisches Anliegen, den Anteil des deutschen Personals in UN-Friedenseinsätzen zu erhöhen. Aufgrund des Personalmodells der UN, das wenig Raum für Sekundierungen lässt, konnte bisher nur ein kleiner Teil des Personals in UN-Friedenseinsätzen über ZIF-Sekundierungen bereitgestellt werden. In den letzten fünf Jahren hat das ZIF seine Unterstützung für die UN trotzdem ausbauen können, indem es vermehrt Personal in humanitäre Einsätze entsendet und auch die Möglichkeit erarbeitet hat, Personal in

das UN-Sekretariat und zu anderen UN-Sonderorganisationen zu entsenden.

Hierzu hat das ZIF seit dem Jahr 2019 fortlaufend Sekundierungsvereinbarungen unter anderem mit verschiedenen UN-Organisationen wie dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA), dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) abgeschlossen. Im Laufe des Jahres 2024 konnten so insgesamt 30 Sekundierungen mit verschiedenen Profilen die Einsätze der UN-Partnerorganisationen unterstützen. Sekundierte arbeiten in gleichen Kontexten wie UN-Friedenssicherungseinsätze, womit das ZIF Forderungen der Nationalen Sicherheitsstrategie oder der Stabilisierungsstrategie des Auswärtigen Amtes konkret umsetzt.

Aufseiten der Polizei ist der deutsche Beitrag seit dem Jahr 2009 deutlich gesunken und liegt in den letzten 15 Jahren zwischen 0,1 und 0,3 Prozent. Dies hängt mit der Reduktion der UN-Polizeikomponenten insgesamt zusammen, die von einem Höchststand von 14 700 UN-Polizeikräften im Jahr 2011 auf rund 6300 Personen Ende 2024 zurückgegangen sind. Im Februar 2025 sind noch 14 deutsche Polizeikräfte in Südsudan, auf Zypern und in Kosovo im Einsatz.¹²

Die Aufgaben der Polizei passen sich in die breiteren Entwicklungen hin zu multidimensionalen UN-Missionen ein. Die UN-Polizei wird als flexibles Instrument angesehen, das mehrgleisig kurzfristig zur Stabilisierung und zum Schutz vulnerabler Gruppen, langfristig auch zur Friedenskonsolidierung und Entwicklung beitragen kann.

Das in der Aufrechterhaltung des Friedens anvisierte Kontinuum, das einen fließenden Übergang unter den Instrumenten im gesamten UN-System vorsieht, wird von der UN-Polizei bereits seit rund 15 Jahren gelebt. Sie sieht sich als systemweiter Dienstleister, der die politischen, entwicklungsrelevanten und humanitären Ziele der UN unterstützt.¹³ UN-Polizeikräfte arbeiten in verschiedenen Konstellationen, von Friedenssicherungseinsätzen bis hin zur Beratung des UNDP im Vorfeld von Wahlen in Sambia oder Gambia.¹⁴

¹⁰ UN Doc. SC/12340 v. 27.4.2016.

¹¹ Diese Zahlen und die folgenden basieren auf ›World Map of Peace Operations 2024/2025‹ des ZIF und schließen sowohl Friedenssicherungseinsätze als auch feldbasierte Besondere politische Missionen ein, www.zif-berlin.org/en/publications/world-map-peace-operations-202425

¹² Department of Peace Operations (DPO), Troop and Police Contributors, peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors

¹³ DPO, UN Police, peacekeeping.un.org/en/un-police

¹⁴ United Nations Police, Standing Police Capacity (SPC), police.un.org/en/what-spc-does

Deutsche finanzielle Mittel

Deutschland kommt eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von UN-Instrumenten einschließlich Friedenseinsätzen zu. Es ist viertgrößter Geber für den ordentlichen UN-Haushalt, viertgrößter Beitragszahler für das Budget zur Friedenssicherung und steht an zweiter Stelle nach den USA, wenn es um freiwillige Beiträge an das gesamte UN-System geht.¹⁵ Es unterstützt dabei auch flankierende Instrumente wie etwa Projekte des PBF, dessen größter Geber Deutschland ist.¹⁶ Ein anderes erfolgreiches Wirkmittel integrierten Handelns in Gastländern sind die Beraterinnen und Berater zu Frieden und Entwicklung (Peace and Development Adviser – PDAs) in den Büros der Residierenden Koordinatoren der UN. Deutschland beteiligte sich allein in den Jahren 2022 und 2023 mit sieben Millionen Euro an dem Programm zum Aufbau nationaler Kapazitäten zur Konfliktprävention, das seit dem Jahr 2004 gemeinsam mit dem UNDP und der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (Department of Political Affairs and Peacebuilding Affairs – DPPA) durchgeführt wird.¹⁷

Deutsches Engagement auf politischer Ebene

Neben den personellen Beiträgen ist das Engagement auf politischer Ebene für die Friedenskonsolidierung in New York bedeutend. Die Ko-Moderation der Verhandlungen zum Zukunftspakt – gemeinsam mit Namibia – hat Deutschland viel Anerkennung eingebracht und den Weg für die Bewerbung um einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2027 und 2028 bereitet.

Ende Januar 2025 hat Deutschland zudem den Vorsitz der PBC übernommen. Der Zukunftspakt empfiehlt, die PBC als Koordinierungsinstrument für ein geeintes und kohärentes Vorgehen bei der Friedenskonsolidierung sowie für die Mobilisierung der erforderlichen Finanzmittel zu nutzen. So könnte sie den beratenden Austausch sowohl mit

dem Sicherheitsrat als auch mit der Generalversammlung vertiefen und zum Beispiel die Aufmerksamkeit auf vernachlässigte Konfliktkontexte lenken.¹⁸

Ein offensichtliches Potenzial liegt in einer erweiterten Rolle der Architektur der Friedenskonsolidierung im Kontext von Transitionen, wenn Friedenseinsätze ihre Arbeit herunterfahren. Eine stärkere Verbindung mit anderen Instrumenten der Friedenskonsolidierung kann helfen, finanzielle und politische Lücken, die oft am Ende einer Mission entstehen, zu füllen.¹⁹

Deutschland kann diese Ideen während seines PBC-Vorsitzes weiterentwickeln und zu einer engeren Verknüpfung von Friedenskonsolidierung und Friedenseinsätzen beitragen. Die laufende Überprüfung der Architektur der UN-Friedenskonsolidierung und die Überprüfung der Zukunft aller Formen von Friedensoperationen, die dem Zukunftspakt entspringt, sind konkrete Ansatzpunkte. Diese Prozesse werden das Umfeld bestimmen, in dem Deutschland mit seinem zivilen Engagement Wirkung erzielen möchte.

English Abstract

Dr. Annika Hansen

Peacebuilding: Contributions from Germany's Civilian Sector

pp. 72–75

Civilian engagement in UN peace operations is a part of wider peacebuilding approaches that draw on all resources of the UN-System and beyond. Germany has contributed personnel and significant financial resources to this effort. Through engagement in key policy processes, Germany can now, as Chair of the Peacebuilding Commission and host of the Peacekeeping Ministerial in Berlin in May 2025, promote efforts to put peace operations on a sustainable footing to effectively address rising conflict management needs.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Friedenskonsolidierung, Friedenssicherungsmissionen, Krisenmanagement, Zivilgesellschaft, German UN policy, peacebuilding, peacekeeping/missions, crisis management, civil society

¹⁵ Pflicht- und freiwillige Beiträge zusammen belaufen sich auf rund 5,1 Milliarden Euro, siehe Auswärtiges Amt, Deutschland in den Vereinten Nationen, 17.12.2024, new-york-un.diplo.de/un-de/deutschland-un-381468

¹⁶ PBF, www.un.org/peacebuilding/fund

¹⁷ Auswärtiges Amt, 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, Februar 2024, www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2644334/2d9de62520053313b90e17d6184d0c03/vn-zweijahresbericht-data.pdf

¹⁸ Erica Gaston, Revisiting the Peacebuilding Commission's »bridging« and advisory role, United Nations University Centre for Policy Research (UNU-CPR), 14.12.2024, unu.edu/cpr/blog-post/revisiting-peacebuilding-commissions-bridging-and-advisory-role

¹⁹ Security Council Report, UN Transitions in a Fractured Multilateral Environment, Research Report Nr. 4, 8.12.2023, www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/transitions_2023.pdf