

75 Jahre UNO-Blauhelme

Der 75. Jahrestag der UNO-Friedenssicherung ist ein Grund zum Feiern. Die Forschung zeigt, dass UNO-Truppen die Gewalt in Kriegen zwischen und innerhalb von Staaten wirksam eindämmen können. Trotzdem steht die UNO-Friedenssicherung gegenwärtig vor grossen Herausforderungen.

/ Corinne Bara, CSS /

Im Jahr 2023 feiert die Welt das 75-jährige Bestehen der UNO-Friedenssicherung. Im arabisch-israelischen Krieg von 1948 testeten die Vereinten Nationen zum ersten Mal die scheinbar abwegige Idee, Soldaten nicht zu entsenden, um Krieg zu führen, sondern um den Frieden zu erhalten. Die UNO-Organisation zur Überwachung des Waffenstillstands (United Nations Truce Supervision Organization, *Untso*) wurde geschaffen, um Israel und seine arabischen Nachbarstaaten bei der Einhaltung eines Waffenstillstands zu unterstützen. Die Blauhelme sind seitdem zum Symbol für die Arbeit der Vereinten Nationen inmitten von Krieg und Gewalt geworden. Seit 1948 haben mehr als zwei Millionen Männer und Frauen in 71 UNO-Missionen gedient, und mehr als 4300 Friedenssoldatinnen und -soldaten aus 130 Ländern haben im Dienste des Friedens ihr Leben gelassen.

Mangelhaft ist besser als gar nichts

In den letzten zehn Jahren ist ein breiter Konsens darüber entstanden, dass Friedenssicherung funktioniert. Dieser Konsens bedeutet eine Abkehr von früheren Einschätzungen. Als die Blauhelme Mitte der 1990er-Jahre angesichts der Massaker in Ruanda und Srebrenica machtlos waren, schien die Entsendung von leicht bewaffneten Truppen als Antwort auf extrem gewaltbereite Kriegsparteien tatsächlich utopisch gewesen zu sein. Die Einschätzung änderte sich, als die ForscherInnen zu untersuchen begannen, ob (selbst mangelhafte) Friedenssicherungseinsätze besser seien als gar keine.

Sie kamen zum Schluss, dass dem so ist. Da die UNO-Friedenssicherung in einer zerstrittenen Welt eine Krise

durchläuft – seit 2014 hat es keine neue militärische UNO-Mission mehr gegeben, – ist es wichtiger denn je, zu verstehen, wie UNO-Friedenstruppen seit 75 Jahren Leben retten und welchen Herausforderungen sie gegenüberstehen.

Wirksamkeit der Friedenssicherung

UNO-Friedenssicherungseinsätze sind darauf ausgerichtet, den Übergang vom Krieg zum Frieden zu unterstützen. Sie unterscheiden sich von militärischen Interventionen (wie den Nato-Einsätzen in Bosnien und Libyen) dadurch, dass sie unparteiisch sind und mit Zustimmung der Hauptkonfliktparteien eingesetzt werden. Traditionelle Missionen wie die *Untso* oder die UNO-Friedenstruppe in Zypern (*Unficyp*) überwachen Waffenstillstände und halten Pufferzonen zwischen Kriegsparteien aufrecht.

Moderne multidimensionale Missionen verfolgen anspruchsvollere Ziele: Sie setzen sich nicht nur für die Eindämmung von Gewalt ein, sondern schaffen zudem Bedingungen für einen dauerhaften Frieden, indem sie die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen einer Gesellschaft umgestalten. Um diese vielfältigen Aufgaben zu bewältigen, werden die bewaffneten Truppen durch Polizeikräfte und ziviles Personal ergänzt.

Neueste Erkenntnisse der Forschung

Wie finden ForscherInnen heraus, ob die Friedenssicherung in Anbetracht ihrer vielfältigen Ziele wirksam ist? Sie vergleichen Konflikte mit Friedensmissionen mit ähnlichen Konflikten ohne solche Missionen. Statt zu fragen, ob alle Ziele der Mission erreicht wurden, fragen sie, ob Konflikte, bei denen ein Einsatz stattgefunden hat, besser verlaufen, als wenn dieser nicht stattgefunden hätte. Das ist komplizierter, als es im ersten Moment scheint. Erstens kann «besser verlaufen» vieles bedeuten: weniger Gewalt, kürzere Kriege, längeren Frieden oder bessere Lebensbedingungen, um nur einige Vergleichskriterien zu nennen.

Zweitens sind wirklich vergleichbare Fälle mit und ohne Friedensmissionen schwer zu finden, da die UNO-Truppen

in der Regel dorthin entsandt werden, wo sie am meisten gebraucht werden. Die dritte Schwierigkeit besteht darin, die Wirkung von Friedenssicherung von anderen gleichzeitig stattfindenden Aktivitäten wie Mediation, Entwicklungshilfe oder Sanktionen abzugrenzen. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, nutzt die Forschung neueste Erkenntnisse aus der Datenwissenschaft und modernste Statistikmodelle in Kombination mit der Feldforschung in Kriegsgebieten.

UNO-Friedenstruppen retten Leben

Insgesamt zeigen diese Untersuchungen, dass UNO-Friedenseinsätze Gewalt in Kriegen eindämmen können. Wenn die Missionen genügend Truppen aufstellen können, kommen weniger Soldatinnen und Soldaten der Konfliktparteien ums Leben, und es werden weniger Zivilpersonen im Kreuzfeuer oder durch gezielte Angriffe getötet. Friedenstruppen können auch die Ausbreitung von Gewalt innerhalb eines Landes und über Grenzen verhindern. Ebenfalls gibt es Belege dafür, dass Kriege durch Friedenssicherung schneller enden. Wenn sie denn einmal beendet sind, ist es zudem sehr viel unwahrscheinlicher, dass sie in Zukunft wieder aufflammen, wenn eine Friedensmission aktiv ist oder war.

UNO-Friedenstruppen retten also Leben, so die bisherige Forschung. Aber wie? Blauhelmsoldatinnen und -soldaten nehmen zwar an Kämpfen teil, aber in der Regel zur eigenen Verteidigung und zur Verteidigung der bedrohten Zivilbevölkerung. Friedenssicherung funktioniert nicht durch militärische Überlegenheit. Stattdessen wirkt die Anwesenheit von Friedenstruppen als Abschreckung und verursacht Kosten für potenzielle Angreifer.

Die Aktivitäten der Friedenstruppen zur Überwachung und Berichterstattung erschweren Überraschungsangriffe und schränken die Verbreitung von Fehlinformationen ein, die Konflikte eskalieren lassen könnten. Militärische Manöver sind schwieriger, wenn die Friedenstruppen intervenieren. Ausserdem werden Gewalttaten bei der Anwesenheit von Friedenstruppen eher

publik und können zur Rufschädigung führen, was wiederum den Verlust der Unterstützung durch wichtige Verbündete zur Folge haben kann.

Auch negative Folgen von Friedensmissionen

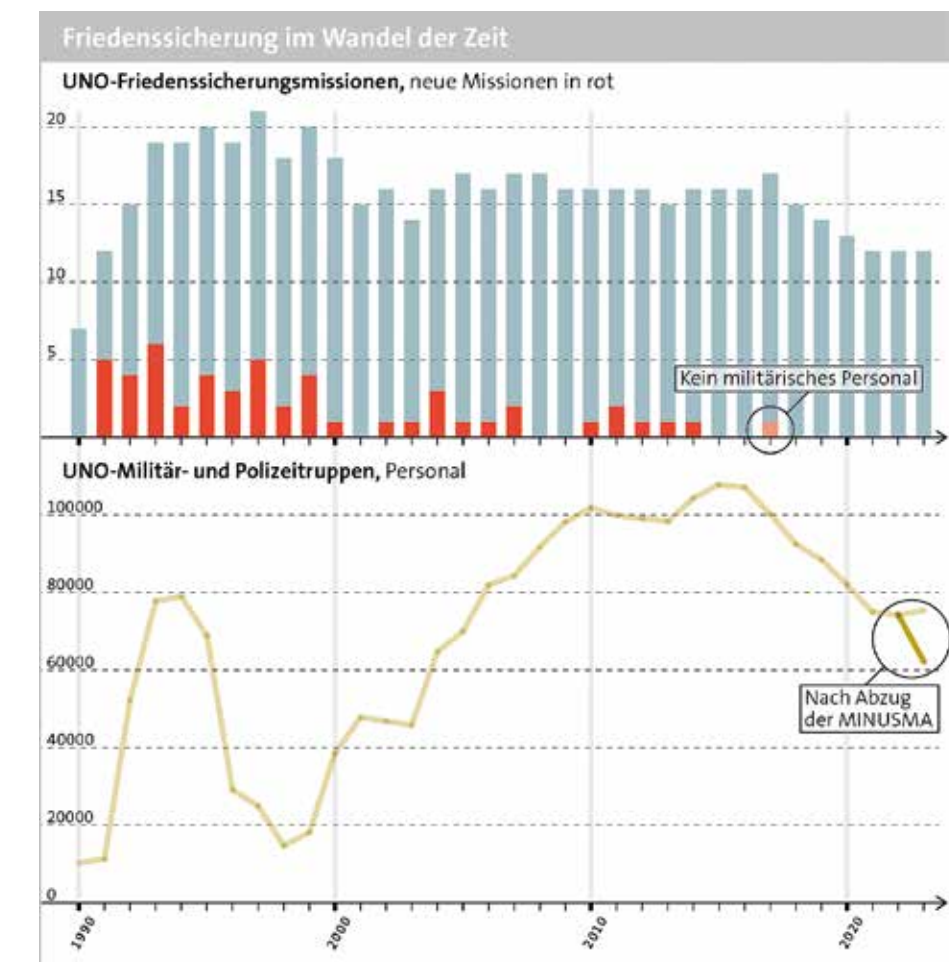
Das funktioniert nicht immer gleich gut. Die positiven Forschungsergebnisse zur Friedenssicherung basieren auf durchschnittlichen statistischen Effekten über eine Vielzahl von unterschiedlichen Missionen hinweg. Friedensmissionen können auch negative Folgen haben. Einige sind auf ein klares Versagen und auf Fehlverhalten zurückzuführen, während andere schwer zu vermeiden sind, nicht aber auf schlechten Absichten fussen.

Die erste Kategorie umfasst zum Beispiel sexuellen Missbrauch und Ausbeutung durch Mitglieder der Friedenstruppen, ein Vergehen an den Menschen, deren Schutz die Blauhelme hätten gewährleisten sollen. Die Anzahl Vorfälle geht in die Tausende und betrifft mehrere Missionen. Die zweite Kategorie umfasst Phänomene wie etwa die «Friedenssicherungswirtschaft», das heisst lokale wirtschaftliche Verzerrungen des Wettbewerbs. Diese entstehen, da die Missionen eine Nachfrage nach Arbeitskräften und Ressourcen schaffen, die nach dem Abzug der Truppen schnell abnimmt.

Eine Welt im Wandel

Friedenssicherung war schon immer das, was die Staaten daraus gemacht haben. Während des Kalten Krieges einigten sich die fünf ständigen Mitglieder (*permanent five*, P5) des UNO-Sicherheitsrates, die ein Vetorecht haben, nur selten auf friedenserhaltende Massnahmen. Die wenigen Missionen, die gestartet wurden, hatten traditionelle Interventions- und Überwachungsaufgaben. Unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges entsandten die Vereinten Nationen mehr Missionen als je zuvor (siehe Grafik oben), doch obwohl diese in einigen der brutalsten Kriege agieren mussten, fehlte es den meisten Missionen an einem entsprechenden Mandat oder an Ressourcen, um Gräueltaten zu verhindern.

Mit der Jahrtausendwende gewannen das Konzept der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) und der Krieg gegen den Terrorismus an Bedeutung, was zu umfangreicheren Missionen führte, die zuweilen mit einer starken militärischen Präsenz einhergingen. Beispiele hierfür sind die Stabili-



sierungsmissionen in der Zentralafrikanischen Republik (*Minusca*) und in Mali (*Minusma*), die proaktiv militärische Gewalt einsetzen können, um gegen Angreifer vorzugehen, bevor diese die Mission angreifen oder Zivilpersonen zu Schaden kommen.

Rivalität der Grossmächte schränkt Friedensmissionen zunehmend ein

Seitdem scheint die UNO-Friedenssicherung wieder an dem Punkt angekommen, an dem sie begonnen hatte. Die Rivalität der Grossmächte schränkt die Fähigkeit des UNO-Sicherheitsrates, den internationalen Frieden und die Sicherheit zu wahren, erneut ein. Die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen verschlechterten sich mit der Annexion der Krim im Jahr 2014 rapide und erreichten mit dem Einmarsch Russlands in die Ukraine 2022 einen neuen Tiefpunkt. Neben Russland treten auch China und aufstrebende Regionalmächte zunehmend energischer auf und wehren sich gegen Mandate, die sich mit Menschenrechten, Geschlechterfragen, der Zivilgesellschaft und ähnlichen Initiativen befassen. Diese werden als Eingriff in die Souveränität des Gastlandes und als Förderung westlich-liberaler Werte aufgefasst.

Da Russland im UNO-Sicherheitsrat das Vetorecht hat, ist eine Einigung über neue Missionen schwierig, obwohl der Rat die Mandate bestehender Missionen bisher grösstenteils verlängert hat. Infolgedessen wurde seit 2014 kein neuer Friedenseinsatz mit bewaffneten Truppen gestartet, und während die Vereinten Nationen in ihren besten Zeiten weltweit über 100'000 Personen im Einsatz hatten, ist diese Zahl auf das fast tiefste Niveau der letzten zwanzig Jahre gesunken (siehe Grafik oben). Mit dem bevorstehenden Abzug der 13'000 Personen zählenden *Minusma*, einer der grössten UNO-Missionen, wird sie weiter sinken. Die *Minusma* wurde von der malischen Regierung ausgewiesen, auch weil die Vereinten Nationen die Militärjunta wegen Massakern in Zusammenarbeit mit russischen Wagner-Söldnern angeprangert hatten.

Der globale Süden stellt die meisten Blauhelme

Neben geopolitischen Machtverschiebungen haben auch illiberale Tendenzen in den Regierungen weltweit Druck auf das Budget zur Friedenssicherung der Vereinten Nationen ausgeübt. Dies gilt auch für die westlichen P5. So hat

Fortsetzung Seite 12



UNO-Friedenstruppen der MONUSCO in der Nähe von Goma im Osten der Demokratischen Republik Kongo, 7. August 2013.

Fortsetzung von Seite 11

die Trump-Regierung beispielsweise die finanziellen Beiträge der USA zur Friedenssicherung deutlich reduziert. Eine permanente Herausforderung ist zudem die ungleichmässig verteilte personelle Lastenteilung. Heute steuert der globale Süden die meisten Truppen zur Friedenssicherung bei. Doch während das Personal dieser Länder für die Friedenssicherung der Vereinten Nationen unverzichtbar ist, weisen viele dieser Staaten selbst eine problematische Menschenrechtssituation auf. Eine weitere Herausforderung ist es, genügend Polizeikräfte für UNO-Einsätze zu gewinnen, da diese immer auch im eigenen Land gebraucht werden, selbst in Friedenszeiten.

Schliesslich muss die UNO die drei Grundprinzipien der Friedenssicherung – Zustimmung der Hauptkonfliktparteien, Unparteilichkeit und Anwendung von Gewalt nur zur Selbstverteidigung oder zur Verteidigung des Mandats – mit der sich wandelnden Natur der Konflikte in Einklang bringen. Die heutigen Konflikte unterscheiden sich von Konflikten in der Zeit, als diese Grundsätze verabschiedet wurden. Die Zustimmung der Hauptparteien setzt zum Beispiel voraus, dass die Parteien klar definiert und offen für Gespräche sind, welche die Grundlage für ihre Zustimmung zur Friedenssicherung bilden.

Einvernehmliches Handeln nötig

Die fragmentierte Landschaft moderner Konflikte, an denen eine Vielzahl

bewaffneter Gruppen mit unterschiedlichen Zielen beteiligt ist, hat die Anwendung dieses Grundsatzes erschwert. Infolgedessen ist das Prinzip der Zustimmung heute oft auf die Zustimmung des Gastlands reduziert. Dies hat zur Kritik geführt, dass die Vereinten Nationen staatszentriert sind, autoritäre Regime unterstützen und Menschenrechtsverletzungen von Regierungen aus Angst vor dem Verlust der Zustimmung kleinreden – eine Befürchtung, die angesichts der jüngsten Ausweisung der *Minusma* aus Mali nicht unbegründet ist.

Einvernehmliches Handeln ist jedoch nicht nur eine idealistische Haltung, sondern entscheidend für die Sicherheit der Friedenstruppen und für deren Fähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Ohne Zustimmung werden bewaffnete Akteure die Friedenstruppen behindern, einschüchtern und im schlimmsten Fall Gewalt gegen sie anwenden. Das Gleiche gilt für die beiden anderen Grundsätze. Übermässige Gewaltanwendung oder mangelnde Unparteilichkeit von UNO-Friedenstruppen sind nicht deshalb problematisch, weil sie gegen die vor 75 Jahren aufgestellten Grundsätze verstossen – sie sind ein Problem, weil sie die Friedenstruppen selbst und die Menschen, die sie schützen sollen, in Gefahr bringen.

Die Rolle der Schweiz

Für die Schweiz fällt der 75. Jahrestag der UNO-Friedenssicherung mit der ersten Mitgliedschaft des Landes im UNO-Sicherheitsrat zusammen. Die allererste

UNO-Mission, *Untso*, ist übrigens auch die erste, die von einem Schweizer Offizier geleitet wird: von Divisionär Patrick Gauthat, der dieses Amt seit 2021 innehat. Rein zahlenmässig ist die Schweiz kein grosser Akteur in der UNO-Friedenssicherung. Die Schweiz verfügt derzeit über rund 35 Militär- und Polizeixperten und -expertinnen in sechs verschiedenen Friedensmissionen unter UNO-Führung (siehe Tabelle auf Seite 13). Diese sind alle unbewaffnet – Blaumützen statt Blauhelme. Die grössten Truppenbeiträge der Schweiz sind in der von der Nato geführten Kosovo-Truppe (*Kfor*) und in einem von der EU geführten Einsatz in Bosnien-Herzegowina. Anders als die Schweizer UNO-Expertinnen und -Experten im Einsatz sind die Kontingente im Kosovo und in Bosnien zum Selbstschutz bewaffnet.

Die Schweiz ist nicht die einzige Nation, die nur einen kleinen Personalbeitrag zur UNO-Friedenssicherung leistet. Forschende sehen sogenannte «token contributions», also symbolische Truppenstellungen mit wenigen Personen pro Mission, als eine besondere Form der Beteiligung an der UNO-Friedenssicherung, wenn grössere Kontingente nicht möglich oder erwünscht sind. Im Fall der Schweiz ist die Begrenzung in erster Linie rechtlicher Natur: Das Schweizerische Militärgesetz verbietet den Einsatz bewaffneter Truppen ohne die Zustimmung der Bundesversammlung.

Neutralität ist kein Hindernis

Ein Versuch, dies zu ändern (das soge-

nannte Blauhelmgesetz), wurde 1994 in einer Volksabstimmung abgelehnt. Innerhalb dieser Grenzen versucht die Schweiz, ihren Beitrag zu leisten, indem sie Nischenkompetenz zur Verfügung stellt, zum Beispiel im Bereich der humanitären Minenräumung, mit erfahrenen Staboffizieren oder mit Fachwissen im Bereich der Sicherheitssektorreform (SSR).

Neutralität an sich ist kein Hindernis für die Beteiligung an der UNO-Friedenssicherung. Andere neutrale (oder ehemals neutrale) Staaten wie Finnland, Irland, Österreich oder Schweden haben sich mit bewaffneten Kontingenten beteiligt. Für die Schweiz wären bewaffnete Friedenstruppen gerade deshalb mit dem Neutralitätsrecht vereinbar, weil die UNO-Missionen auf den drei Grundsätzen Zustimmung, Unparteilichkeit und Nichtanwendung von Gewalt beruhen. Diese Grundsätze spiegeln die Grundprinzipien der schweizerischen Neutralitäts- und Verteidigungspolitik in der Tat sehr gut wider.

Schwaches Engagement der Schweiz

Die Schweiz arbeitet derzeit daran, ihre Rolle in der UNO-Friedenssicherung zu stärken. Im Jahr 2020 hat der Bundesrat das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) damit beauftragt, mehrere Massnahmen in diesem Sinne umzusetzen. Die Schweiz hat der UNO inzwischen drei Einheiten in Kompaniegrösse für mögliche künftige UNO-Einsätze angeboten.

Dieses Angebot ist unverbindlich, und die Entscheidung über die Entsendung bedarf wie stets der Zustimmung des Parlaments, wenn ein Einsatz mehr als hundert Soldatinnen und Soldaten umfasst oder länger als drei Wochen dauert. Als Beitrag ans Ziel der UNO, die Beteiligung von Frauen in der Friedenssicherung zu erhöhen, hat die Schweiz zudem einen neuen Karriereweg eingeführt. Dieser ermöglicht es Frauen, die keine Rekrutenschule absolviert haben, nach einer zwölfwöchigen militärischen Ausbildung in der *Kfor* zu dienen und danach der Milizarmee beizutreten.

Ausblick

In den vergangenen 75 Jahren sind die UNO-Blauhelme und -mützen zu einem international anerkannten Symbol für den Schutz von Menschen vor Krieg und Gewalt über die Landesgrenzen hinaus

geworden. Trotz der gewaltigen Herausforderungen, mit denen die UNO-Friedenssicherung derzeit konfrontiert ist, ist es unwahrscheinlich, dass sie verschwinden wird.

Erstens haben die Vereinten Nationen immer noch mehr uniformiertes Personal vor Ort als alle anderen Akteure der Friedenssicherung zusammen. Zweitens hat die UNO-Friedenssicherung schon früher Krisen überstanden, wie der massive Personalabbau nach den Misserfolgen in den 1990er-Jahren zeigt (siehe Grafik auf Seite 11). Selbst auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges fanden die Supermächte einen Konsens für einige Einsätze, wie die UNO-Übergangstruppe (*Unifil*) im Jahr 1978 zur Bestätigung des israelischen Rückzugs aus dem Libanon. Der UNO-Sicherheitsrat ist sich zudem auch heute, trotz grosser Differenzen, nicht immer einig. Im Jahr 2023 nahm er einstimmig Resolutionen an, in denen er die Diskriminierung von Frauen durch die Taliban verurteilte, die grenzüberschreitende humanitäre Hilfe für Syrien verlängerte und zum ersten Mal in seiner Geschichte Antisemitismus anprangerte, um nur einige Beispiele zu nennen.

Partnerschaftliche Friedenssicherung

Kurzfristig werden sich die Vereinten Nationen anpassen müssen, um ihrer Rolle bei der Wiederherstellung und Erhaltung des Friedens gerecht zu werden. Sie tun das bereits, indem sie beispielsweise politischen Missionen Vorrang geben. Dabei handelt es sich um kleine Missionen, die zu politischen Lösungen und zur zivilen Friedensförderung beitragen. Sie erfor-

dern weniger Personal, agieren zurückhaltender und sind kostengünstiger, sodass es einfacher ist, eine Zustimmung zu diesen Missionen zu erhalten. Die Vereinten Nationen betonen auch die Bedeutung einer partnerschaftlichen Friedenssicherung mit regionalen Organisationen (wie der Afrikanischen Union) oder mit Ad-hoc-Koalitionen von Staaten.

Während partnerschaftliche Friedenssicherung in der Regel bedeutet, dass UNO- und Nicht-UNO-Missionen gemeinsam oder nacheinander eingesetzt werden und die Friedenssicherung nicht einfach an andere delegiert wird, könnte die Delegation in den kommenden Jahren zur Realität werden. Die Missionen regionaler Organisationen und von Ad-hoc-Koalitionen sind jedoch eher militärisch ausgerichtet, während die Stärke der Vereinten Nationen in ihrem multidimensionalen Ansatz zur Friedensförderung liegt. In diesem Sinne kann die UNO-Friedenssicherung nicht einfach ersetzt und ausgelagert werden.

Corinne Bara ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 330 vom Oktober 2023. Die CSS-Analysen werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Abdruck mit freundlicher Genehmigung. Die Untertitel stammen von der Redaktion.

Übersichtskarte der internationalen **Friedenseinsätze 2022/2023**. In der FRIEDENSZEITUNG Nr. 45 vom Juni 2023 haben wir auf den Mittelseiten eine grosse Karte der zurzeit laufenden internationalen Friedenseinsätze publiziert: die eigentlichen Peacekeeping-Einsätze der UNO sowie deren Sondermissionen, die Einsätze der EU, die OSZE-Feldoperationen, die subregionalen Einsätze der Afrikanischen Union sowie die Nato-Einsätze (Kosovo).

| Schweizer Friedenseinsätze | | |
|----------------------------|---|--|
| Org. | Mission ¹ | Personal |
| UNO | UNTSO, Naher Osten | 1 Missionsleiter; 12 Armeeeingehörige (BeobachterInnen, StaboffizierInnen) |
| UNO | MINUSMA, Mali | 5 Armeeeingehörige (StaboffizierInnen, MinenräumungsspezialistInnen und AufklärungsexpertInnen) 1 Polizeikraft ² |
| UNO | MONUSCO, Demokratische Republik Kongo | 5 Armeeeingehörige (MinenräumungsspezialistInnen) 2 Polizeikräfte |
| UNO | UNMISS, Südsudan | 4 Armeeeingehörige (1 StaboffizierIn, 3 MinenräumungsspezialistInnen); 1 Polizeikraft |
| UNO | UNMOGIP, Kaschmir | 2 Armeeeingehörige (BeobachterInnen) |
| UNO | MINURSO, Westsahara | 1 Armeeeingehörige(r) (BeobachterIn) |
| NATO | KFOR, Kosovo | 181 Armeeeingehörige, bewaffnet |
| EU | EUFOR-ALTHEA, Bosnien-Herzegowina | 26 Armeeeingehörige, bewaffnet |
| | Neutrale Überwachungskommission, Korea (Nord-Süd) | 5 Armeeeingehörige (einschliesslich Missionsleitung) |

Stand der Daten: September 2023, genaue Zahlen schwanken.
¹ Beinhaltet nur Friedensmissionen mit uniformiertem Personal.
² Mit bis zu sechs PolizistInnen war MINUSMA bis im Frühjahr 2023 die Mission mit dem grössten Schweizer Polizeikontingent.
 Quellen: VBS/SWISSINT (Militär); EDA (Polizei)