



„Action for Peacekeeping“: Ein Impuls für Reformen

Mit einer Rede im Sicherheitsrat am 28. März 2018 rief der Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN), António Guterres, die Initiative *Action for Peacekeeping* ins Leben. Die Inhalte sind nicht ganz neu, vielmehr werden bereits existierende Reformvorschläge zusammengeführt, um diesen eine erhöhte politische Bedeutung zu verleihen. Auf einem Sondergipfel zu Peacekeeping in New York im September 2018 wird Guterres die Staats- und Regierungschefs¹ auffordern, diese Reform mit konkreten Maßnahmen, vor allem aber mit politischem Kapital, zu unterstützen.

Zwei Dekaden Peacekeeping Reform

Verschiedene Reformberichte der letzten zwei Jahrzehnte zeigen die Herausforderungen und den Handlungsbedarf für zukünftige Friedenseinsätze auf. Viele ihrer Reformvorschläge sind bis heute relevant und gültig.

2000 | Im März 2000 veröffentlichte die Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen ihren Bericht (*Brahimi-Bericht*), in dem sie ein erneuertes politisches Engagement seitens der Mitgliedstaaten, institutionellen Wandel in der Organisation und mehr finanzielle Unterstützung für Friedenseinsätze fordert. Die Gruppe betonte zudem die Bedeutung klarer, realistischer Mandate und einer angemessenen Ausstattung.

2004 | Das *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* führte im Auftrag von Generalsekretär Kofi Annan eine umfassende Studie zu globalen Sicherheitsbedrohungen durch und analysierte künftige Herausforderungen im Bereich Frieden und Sicherheit. Im Lichte dieser Herausforderungen zielten Reformvorschläge vor allem auf wirksamere kollektive Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

2005 | Im *Abschlussdokument des Weltgipfels von 2005* vereinbarten die Mitgliedstaaten, eine Kommission für Friedenskonsolidierung und einen Menschenrechtsrat einzurichten. Zudem bekannten sich die Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen internationalen Schutzverantwortung. Auch das *Peacebuilding Support Office* und der *Peacebuilding Fund* wurden in Folge eingerichtet.

2006 | *Peace Operations 2010* enthielt die Reformstrategie des *Department of Peacekeeping Operations* zur Unterstützung der Friedenssicherung im nächsten Jahrzehnt. Personal, Doktrin, Partnerschaften, Ressourcen und Organisation waren die Kernbereiche dieser Strategie.

2009 | In dem *New Horizon* Papier fordern das *Department for Peacekeeping Operations* und das *Department for Field Support* gemeinsam eine neue globale Partnerschaft zwischen Mitgliedstaaten, Sicherheitsrat und dem UN-Sekretariat.

2015 | Der *High-Level Independent Panel on UN Peace Operations* widmete sich unter anderem der veränderten Natur von Konflikten, der Weiterentwicklung von Mandaten, den Schwierigkeiten bei Planung und Kooperation im Rahmen der Einsätze sowie Herausforderungen beim Schutz von Zivilisten.²

2017 | Generalsekretär Guterres stellte Reformen der *UN Friedens- und Sicherheitsarchitektur*, des *Managementsystems* sowie des *UN-Entwicklungssystems* vor. Diese sollen die UN dazu befähigen, Konflikte effektiver zu verhindern und so die Wirksamkeit der gesamten Organisation verbessern. Die Generalversammlung hat die Reformpakete bereits gebilligt, die Umsetzung soll 2019 beginnen.

2017 | Im Dezember 2017 veröffentlichte General dos Santos Cruz seinen Bericht *Improving Security of United Nations Peacekeepers* (*Santos-Cruz-Bericht*), in dem konkrete Empfehlungen zur Reduzierung von Todesfällen in UN-Friedenseinsätzen formuliert werden. Ein *Headquarters Implementation Support Team* wurde eingesetzt, um die Umsetzung des korrespondierenden Aktionsplans zu steuern.

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

² Zwei weitere Berichte aus dem Jahr 2015, die sich auf Friedenseinsätze auswirkten, waren der *Report on the UN Peacebuilding Architecture* und die *Global Study on the Implementation of UNSC 1325*.

Siehe: https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/NUPI_Report_2_16_Stamnes_Osland.pdf

2018 | Action for Peacekeeping (A4P)

Trotz aller Fortschritte durch die bisherigen Reformbemühungen klafft noch immer eine zentrale Lücke auf der Reformagenda: Es bedarf eines echten politischen Engagements auf höchster Ebene, damit Friedenseinsätze Erfolg haben können.

Entsprechend hat Generalsekretär Guterres während einer Debatte im Sicherheitsrat im vergangenen März die Initiative *Action for Peacekeeping (A4P)* ins Leben gerufen. Guterres verwies darauf, dass die UN einen „Quantensprung im kollektiven Engagement“ benötigen und forderte die Mitgliedstaaten dazu auf, „das große Unternehmen UN-Peacekeeping zu unterstützen“. Die Initiative ist ein Aufruf zum Handeln: Keine gänzlich neue Reformagenda, sondern der Appell an die Regierungen, politisch in bereits bestehende Ideen und identifizierten Veränderungsbedarf zu investieren.

Erklärung gemeinsamer Verpflichtungen im Bereich UN-Friedenseinsätze

Guterres hat die Mitgliedstaaten eingeladen, eine Reihe gemeinsamer Verpflichtungen zu entwickeln, deren Einhaltung Friedenseinsätze fit für die Zukunft machen soll. Nach mehreren Konsultationen legte das Sekretariat am 16. August 2018 eine überarbeitete und [endgültige Fassung](#) dieser gemeinsamen Verpflichtungen vor in der Hoffnung, noch vor dem Sondergipfel am 25. September die Staats- und Regierungschefs zum Unterzeichnen zu bewegen.

Mit einer Unterschrift verpflichten sich die Mitgliedstaaten dazu:

- im Konfliktfall politische Lösungen voranzutreiben und die politische Wirkung der Einsätze zu stärken;
- den Schutz von Zivilisten durch Friedenseinsätze zu stärken;
- die Sicherheit der Friedenstruppen zu verbessern;
- Effektivität in allen Einsatzkomponenten zu fördern und die Rechenschaftspflicht zu stärken;
- den Beitrag von Friedenseinsätzen zu einem dauerhaften Frieden („*sustaining peace*“) zu stärken;
- *Peacekeeping Partnerships* zu verbessern;
- professionelle Standards und professionelles Verhalten von Einsatzkräften zu stärken.

25. September: High-Level Summit on Peacekeeping

Guterres plant, den Gipfel im September zu nutzen, um seine Initiative weiter voranzutreiben, vor allem auch im Dialog mit Staats- und Regierungschefs. Neben der Vorlage der unterzeichneten Erklärung ist noch unklar, ob der Gipfel weitere Ergebnisse, wie zum Beispiel eine Resolution des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung, hierzu hervorbringen könnte.

Follow-up zu A4P und Deutschlands Rolle

Die Erklärung enthält politische Verpflichtungen und Versprechen, die schwer nachzuprüfen und zu bewerten sind. Die Umsetzung bzw. Einhaltung dieser Verpflichtungen muss also klug politisch begleitet werden.

Denkbar wären:

- die Einrichtung einer *Group of Friends*, die als Forum für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Einhaltung der Verpflichtungen fungiert;
- die Ernennung eines *A4P*-Berichtstatters mit dem Auftrag, die Umsetzung der vereinbarten Verpflichtungen zu bewerten;
- der Einbezug von Zivilgesellschaft und Forschung in die Bewertung der Fortschritte.

Kritiker mögen sagen, dass es sich bei *A4P* letztlich um alten Wein in neuen Schläuchen handelt. Die Initiative von Guterres ist jedoch mehr, nämlich der Versuch, drängendem Änderungsbedarf eine erhöhte politische Bedeutung zu geben und ihn der Umsetzung zuzuführen. Für Deutschland ist die Initiative durchaus von Bedeutung, deckt sie sich doch mit dem deutschen Interesse an einer Stärkung des Multilateralismus und des Krisenmanagements sowie einer Priorisierung von Prävention und politischer Lösungen für gewaltsame Konflikte. Dazu kommt, dass Deutschland in den kommenden zwei Jahren Mitglied im Sicherheitsrat ist und sich dort auch mit der Leistungsfähigkeit von UN-Friedenseinsätzen befassen wird. Deutschland sollte daher Guterres Initiative unterstützen und dabei helfen, längst überfällige Reformschritte umzusetzen. Letztlich geht es um die Modernisierung eines der vielseitigsten multilateralen Instrumente zur Stabilisierung, Prävention und Friedenskonsolidierung.