

Gelingt ein “Neuanfang” für UN-Friedenseinsätze?

Am 20. August veröffentlichte UN-Generalsekretär António Guterres den lang erwarteten [Review on the Future of all Forms of Peace Operations](#). Darin beschreibt er „einen Neuanfang“ für die Konzeption, Umsetzung und Durchführung von Friedenseinsätzen. Mitgliedstaaten und UN-Sekretariat müssen nun die konkreten Empfehlungen des Reviews entschlossen vorantreiben. Kritiker bemängeln, dass der Review [keine neuen Impulse](#) setzt. Tatsächlich enthielten bereits der [Brahimi-Bericht](#) von 2000 und der sogenannte [HIPPO-Report](#) aus dem Jahr 2015 sowie weitere zahlreiche interne und externe Studien ähnliche Forderungen, die aber nie ausreichend umgesetzt wurden. Nach wie vor gilt: Eine wirksame Reform von Friedenseinsätzen ist im Kern eine politische und nur zweitrangig eine technische Herausforderung. Angesichts wachsender geopolitischer Spannungen, einem blockierten Sicherheitsrat und schwindender Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu multilateraler Kooperation scheint diese Herausforderung größer denn je.

| Hintergrund

Der [Review on the Future of all Forms of Peace Operations](#) entspringt einem Auftrag der Mitgliedsstaaten an den UN-Generalsekretär aus dem [Zukunftspakt](#) vom September 2024. Der Pakt wurde verabschiedet gegen den Hintergrund wachsender Kritik an Friedenseinsätzen aufgrund vermeintlich fehlender Wirksamkeit und steigender politischer Spannungen im UN-Sicherheitsrat. Er wies auf die sich verschlechternde Konfliktlage weltweit hin, enthielt aber ein eindeutiges Bekenntnis der Mitgliedstaaten zu UN-Friedenseinsätzen als essenziellem Instrument des multilateralen Krisenmanagements. Dennoch sind Friedenseinsätze einem enormen finanziellen Druck ausgesetzt, der 2025-26 zu Mittelkürzungen von etwa 25 Prozent bei den Feldeinsätzen geführt hat – mit entsprechenden Auswirkungen auf Personalzahlen und Mandatsumsetzung. In diesem schwierigen politischen, operativen und finanziellen Umfeld versucht der Review Lösungen zu konzipieren, die die neue Realität widerspiegeln und Friedenseinsätze auf eine zukunftsgerichtete Grundlage stellen sollen.

| Zentrale Empfehlungen

Entlang einer Liste von 15 Prioritäten (siehe Box), spricht der UN-Generalsekretär **47 Empfehlungen und Verpflichtungen in acht Themenbereichen** aus, die Friedensmissionen auf eine äußerst dynamische Zukunft ausrichten sollen. Diese lassen sich unter den folgenden Überschriften subsumieren.

| Primat der Politik und der Friedensschaffung

Seit dem Bericht des [High-level Independent Panel on Peace Operations \(HIPPO\)](#) aus dem Jahr 2015 gilt das Streben nach nachhaltigen

politischen Lösungen als primäres Leitprinzip für die Konzeption, Durchführung und Mandatierung aller UN-Friedenseinsätze. Der aktuelle Review greift diesen zentralen Grundsatz auf und beschreibt Friedensschaffung (*Peacemaking*) als gemeinsames Ziel aller Friedenseinsätze. So sollen die Vereinten Nationen eine stärkere Rolle bei Vermittlungsbemühungen durch eine proaktive und zukunftsgerichtete

15 Prioritäten für künftige Friedenseinsätze

- Friedensschaffung fokussieren
- Partnerschaft mit Gastländern stärken
- politische Lösungen verfolgen
- Unparteilichkeit wahren
- Verpflichtungen respektieren
- globale Partnerschaften ausbauen
- Mandate anpassungsfähig machen
- Exitstrategien und Transitionspläne konzipieren
- ganzheitliche Maßnahmen für nachhaltigen Frieden
- normative Ansätze und den Fokus auf ‘people’ bewahren
- Bereitschaft für Flexibilität erhöhen
- eine Kultur der Effizienz anwenden
- die technologische Lücke schließen
- das multilaterale System vernetzen
- Entscheidungsfindung repräsentativer machen

Herangehensweise anstreben. Auffällig ist vor allem der Ruf nach „politischem Mut, Risikobereitschaft und Kreativität.“ Das Sekretariat soll Mitgliedstaaten systematisch seine „Guten Dienste“ (*good offices*) anbieten und u.a. durch Sondierungsgespräche mit Konfliktparteien Ansatzpunkte identifizieren und politischen Raum für Dialog schaffen. Außerdem will das Sekretariat Mitgliedstaaten bei friedensschaffenden Bemühungen, bei Waffenstillstandsverhandlungen und deren Umsetzung unterstützen sowie regionale Ansätze - speziell Regionalbüros - ausbauen.

Während seiner Amtszeit stand António Guterres oft in der [Kritik](#), die Guten Dienste seines Amtes kaum eingesetzt zu haben und die UN als friedensschaffenden Akteur ins Abseits gerückt zu haben. Die Empfehlungen des Reviews, dass Friedensschaffung für das Sekretariat eine Aufgabe von höchster Priorität sein müsse, lesen sich wie ein Eingeständnis. [Kritiker:innen](#) weisen darauf hin, dass der Generalsekretär unter Artikel 99 der UN-Charta die Befugnis hat, selbst die Initiative zu ergreifen und seine Guten Dienste in einen Konfliktkontext einzubringen. Diese Möglichkeit greift der Review allerdings nicht auf, obwohl genau das mit Blick auf einen [zunehmend blockierten Sicherheitsrat](#) als wichtige Option erscheint.

| Zielgerichtete Mandate, Fokus auf Schutz der Zivilbevölkerung

Der Review fordert Mandate, die politisch ausgerichtet, realistisch und flexibel sind. Sie sollen politischen und sicherheitspolitischen Aufgaben Vorrang einräumen. Mit dem Hinweis auf rekordhohe Opferzahlen und steigende Gewalt gegen Zivilbevölkerungen in Konflikten bestätigt der Review den Schutz der Zivilbevölkerung als prioritäres, übergreifendes Missionsziel, worauf Planung und Ressourcenverteilung ausgerichtet werden sollen. Dem Sicherheitsrat wird die Aufgabe zugewiesen, klare strategische Ziele für Friedenseinsätze zu formulieren und ihre Umsetzung systematisch zu verfolgen. Mandatsverlängerungen böten eine Gelegenheit, strategische Prioritäten, auf Grundlage von ‘realistischen und ausgewogenen’ Assessments durch das Sekretariat anzupassen.

Das Verhältnis zwischen Gastregierung, Sicherheitsrat und Friedenseinsatz ist zentral. Nach Erfahrungen mit angespannten und teils zerrütteten Beziehungen zwischen Einsätzen und Gastregierungen, etwa in der DR Kongo, Mali und Sudan, soll durch strukturierte Prozesse sichergestellt werden, dass Prioritäten und Vorgehensweisen abgeglichen und gegenseitige Verpflichtungen erfüllt werden. Eine Herausforderung bleibt die [Einbindung anderer Schlüssel-Akteur:innen](#), darunter nichtstaatliche bewaffnete Gruppen und die lokale Bevölkerung selbst, die der Review nur am Rande erwähnt. Kritiker:innen merken zudem an, dass die angedachten Prozesse der Mandatierung von Einsätzen keine Garantie für die Zustimmung von Gastregierungen bieten, ihnen aber die Möglichkeit geben, [diese zu behindern](#).

Im Rahmen eines vernetzten Ansatzes (*network approach*), der sich die komparativen Vorteile unterschiedlicher Akteur:innen im UN-System zunutze macht und schon als Teil der [UN80 Initiative](#) forciert wurde, sollen Friedenseinsätze Aufgaben in bestimmten Bereichen an spezialisierte UN-Agenturen delegieren können. Genannt werden Rechtsstaatlichkeit, *governance* und der Kinderschutz. Unter anderem soll dieser Ansatz auch nach dem Abzug einer Mission zur Kontinuität – und damit zu einer nachhaltigen Friedensförderung beitragen. Dazu müssen Planungsprozesse enger zusammengeführt und Finanzierungsmechanismen flexibler werden. Zudem unterstreicht der Review die Notwendigkeit, auf die politische Unterstützung u.a. der Generalversammlung oder des Menschenrechtsrats zurückzugreifen. Die *Peacebuilding Commission* soll dabei als “zentrale Plattform” dienen.

| Technologie – als Bedrohung und Chance

Technologien bieten die Möglichkeit, Wirkung und die Effizienz von Einsätzen zu steigern. Gleichzeitig stehen Friedenseinsätze neuen, technologiebedingten Bedrohungen gegenüber, die sie bislang nicht ausreichend antizipieren, verstehen und abwehren können. Kapazitäten zur Frühwarnung, Mobilität und Fernüberwachung sollen daher durch den Einsatz von Technologien ausgebaut werden, um operative Effizienz und Entscheidungsfindung zu stärken. Um diesen Technologieeinsatz zu unterstützen, sollen zudem Partnerschaften mit Mitgliedstaaten, der Privatwirtschaft sowie regionalen Organisationen ausgebaut werden.

Risiken der Integration von Künstlicher Intelligenz (KI), beispielsweise in Entscheidungsprozessen und Führung thematisiert der Review jedoch nicht. Auch zur Nutzung digitaler Technologien in der Umsetzung mandatierter Aufgaben, etwa dem Schutz der Zivilbevölkerung, der Wahrung der Menschenrechte oder der Unterstützung von Dialogprozessen, enthält der Review eher wenig, mit Ausnahme eines Verweises auf deren mögliche Rolle im Kontext von Waffenstillständen.

| Agilität, Mobilität, Flexibilität

Der Ruf nach agileren Einsätzen entspringt der Erkenntnis, dass Konfliktkontexte sehr dynamisch und lokalisiert sein können. Das wiederum verlangt den Friedenseinsätzen eine höhere Anpassungsfähigkeit und schnellere Reaktionsfähigkeit ab, als es bisherige Prozesse zur Änderung von Mandaten zulassen. Zugleich bedeuten Budgetkürzungen, dass Friedenseinsätzen weniger befähigende Ressourcen zur Verfügung stehen. Beides bedeutet, dass Einsätze Frühwarnung und Lagebild verbessern, Operationsmuster ändern und technologiegestützte Fähigkeiten ausbauen müssen. Hierzu wird das Sekretariat weitere Schritte unternehmen müssen, um einen agileren Ansatz in Planungsprozessen, Policy-Dokumenten und Kommandostrukturen zu verankern. Zudem wird es darum gehen, Anforderungen an die Aufstellung und Ausrüstung von Einsatzkräften, einschließlich technologischer Kapazitäten, anzupassen, relevante (militärische und polizeiliche) Fähigkeiten zu identifizieren, und Partnerschaften für die Entsendung von spezialisiertem zivilem und uniformiertem Personal auszubauen. In den Einsätzen selbst sollen Hindernisse, die die Handlungsfähigkeit von Missionsleitungen einschränken, reduziert werden.

Agilität ist nur möglich, wenn Friedenseinsätze und ihre Partner:innen auf die gesammelten Ressourcen im UN-System flexibler zugreifen können. UN-Mitgliedsstaaten werden sich die Kontrolle über die Verwendung ihrer Beiträge nur schwer abringen lassen. Hier wird sich zeigen, wie groß deren Bereitschaft ist, notwendige Reformen durchzuführen.

| Aussichten für die Umsetzung

Die Umsetzung der Empfehlungen – vor allem zur Nutzung der Guten Dienste – hängt vom neuen Generalsekretär oder der neuen Generalsekretärin ab. Es bleibt abzuwarten, ob der UN-Sicherheitsrat eine:n Kandidat:in auswählt, der/die das Amt mit dem notwendigen Mut und entsprechender Risikobereitschaft ausführen kann und will. Die Umsetzung weiterer Verpflichtungen zur Stärkung von Friedenseinsätzen ist nur mit dem politischen Willen der UN-Mitgliedstaaten möglich.

Im Wissen, dass seine Tage im Amt gezählt sind, schlägt Guterres keine Umstrukturierung oder den Zusammenschluss der zwei Hauptabteilungen vor, die für Friedenseinsätze verantwortlich sind ([DPO](#) und [DPPA](#)). Wenn aber die gewünschte Agilität, variable Missionsformate und systemweite, vernetzte Umsetzung Realität werden sollen, werden auch hier Maßnahmen folgen müssen.

Auf der Suche nach globalem Zusammenhalt findet der Review ungewöhnlich klare Worte für die Notwendigkeit der Reform des Sicherheitsrats. Er greift die Frage der Machtverteilung im UN-System auf und spricht sich für die „überfällige“ Aufnahme afrikanischer Staaten aus. Die Stimme des Globalen Südens und die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit des Rates sollen so gestärkt werden. Die Empfehlungen zur Reform des Sicherheitsrats machen den aktuellen geopolitischen Kontext sichtbar, in dem Friedenseinsätze beschlossen und Reformbemühungen umgesetzt werden müssen. Angesichts dieser geopolitischen Realitäten liegt es im eigenen nationalen Interesse Deutschlands, sich weiterhin politisch und konzeptionell für eine starke und reformfähige UN einzusetzen. Mit Formaten wie der [Peace Operations Review Week](#), die das ZIF in Kooperation mit anderen Partnern organisiert, leistet die Bundesregierung bereits einen wichtigen Beitrag zur Stärkung multilateraler Friedenseinsätze.