

Reform der UN-Friedenssicherung

Die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe weisen den Weg

Oliver Ulich



Oliver Ulich, geb. 1971, leitet den Bereich ›Policy und Partnerships‹ in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) im UN-Sekretariat. In den Jahren 2014/2015 war er unter anderem für die Beiträge des DPKO zu dem Bericht der Hochrangigen Gruppe und dem Bericht des UN-Generalsekretärs zuständig und für die Vorbereitungen des UN-Friedenssicherungs-Gipfels.

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Drei schwierige Friedenseinsätze in den Jahren 2013 und 2014 – in Mali, Südsudan und Kongo – verdeutlichen, dass eine Überprüfung der UN-Friedenssicherung notwendig war. Die von Generalsekretär Ban Ki-moon eingesetzte Hochrangige Gruppe schlug in ihrem Bericht von Juni 2015 vier grundlegende Neuausrichtungen vor, darunter eine stärkere global-regionale Sicherheitspartnerschaft. Ban übernahm viele der mehr als 100 Empfehlungen in seinem Bericht. Der zweite UN-Friedenssicherungs-Gipfel im September 2015 begrüßte beide Berichte und regte spezifische Reformen an. Die Aussichten auf eine moderate Reform der Friedenssicherung sind gut.

Hintergrund

Als UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Juni 2014 ankündigte, eine Kommission zur Überprüfung der UN-Friedenssicherung einsetzen zu wollen, waren die UN-Mitgliedstaaten sofort von dieser Idee angezogen. Es war fast 14 Jahre her, dass eine umfassende Überprüfung stattgefunden hatte, der Brahimi-Bericht vom August 2000.¹ Es herrschte auch die allgemeine Wahrnehmung vor, dass sich die Art der Konflikte gewandelt hat und die Instrumente der UN zur Friedenssicherung mit diesen Veränderungen nicht mehr Schritt gehalten haben. Die Entsendung von Friedensmissionen (und ihre Haushalte) waren auf einem Höchststand. Zwei große Missionen waren innerhalb von zwölf Monaten bewilligt worden: im April 2013 die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) und im April 2014 die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA).

Insbesondere die Mission in Mali warf einige grundsätzliche Fragen für das Sekretariat und die Mitgliedstaaten auf: MINUSMA war die erste UN-Friedensmission, die sich bewaffneten Gruppen gegenüber sah, die asymmetrische und terroristische Taktiken anwendeten. Zwar sind Politische Missionen bereits in Länder mit ähnlichen Bedingungen entsendet worden, etwa Afghanistan, Irak und Somalia. Auch mussten sich einige Friedensmissionen im Nahen Osten mit extremistischen Gruppen auseinandersetzen. Doch keine dieser Missionen hatte den Auftrag, Zivilpersonen zu schützen. Und, noch wichtiger, MINUSMA war mandatiert, »aktive Schritte zu unternehmen«, um die Rückkehr bewaff-

neter Gruppen in die wichtigen Bevölkerungszentren im Norden Malis zu verhindern.² Dies warf die schwierige Frage auf, ob UN-Blauhelme zum ersten Mal in Antiterroroperationen verwickelt werden würden.

Die zweite Krise, die sich im Jahr 2014 stark auf die Friedenssicherung auswirkte, war Südsudan, wo die Mission UNMISS von einem Bürgerkrieg überrascht wurde und an ihre Grenzen stieß. Mitte Dezember 2013, knapp zweieinhalb Jahre nach der Unabhängigkeit Südsudans, brach der Konflikt zwischen der Regierung und Rebellengruppen aus. Mehr als 100 000 Menschen suchten Zuflucht auf dem UN-Gelände.³ Die UNMISS konnte wenig tun, um die Gräueltaten, die beide Seiten an Zivilisten verübten, zu verhindern. Gleichzeitig eskalierte der Konflikt in der Zentralafrikanischen Republik. Dort befand sich seit vielen Jahren das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA). Im März 2013 überfielen Rebellengruppen die Hauptstadt und übernahmen die Macht. Nachdem der UN-Sicherheitsrat im Dezember 2013 eine afrikanischgeführte Mission genehmigt hatte, setzte er im April 2014 die MINUSCA ein, mit dem Mandat, Zivilisten zu schützen, den politischen Prozess zu unterstützen und andere wichtige Aufgaben zu übernehmen.

Eine dritte wichtige Entwicklung in der Friedenssicherung, die zu hitzigen Debatten unter den Mitgliedstaaten (und innerhalb des Sekretariats) führte, fand im Jahr 2013 statt. Im März billigte der Sicherheitsrat die Interventionsbrigade (FIB) als Teil der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO). Die FIB war als Antwort auf die ›M23‹ autorisiert worden. Die ›M23‹ war eine im Osten Kongos operierende bewaffnete Miliz, die die Provinzhauptstadt Goma Ende November 2013 eingenommen hatte, was allgemein als eine Demütigung der Streitkräfte des Landes, der FARDC, und der MONUSCO angesehen wurde. In Resolution 2089(2013) vom 28. März 2013 beauftragte der Sicherheitsrat die FIB, »die bewaffneten Gruppen zu neutralisieren« und »gezielte Offensiveinsätze auszuführen, entweder einseitig oder gemeinsam mit der FARDC«.

Auch wenn die Resolution einstimmig angenommen wurde, brachten einige Ratsmitglieder vor der Abstimmung ihre Vorbehalte zum Ausdruck. Guatemala gab zu Bedenken, dass, wenn die UN in frie-

dens erzwingende Maßnahmen einbezogen würden, dies die Neutralität und Unparteilichkeit der Friedenssicherung gefährden könnte. Auch Argentinien machte deutlich, dass die Idee, »den Frieden zu erzwingen, statt ihn zu wahren« tiefergehender Überlegungen bedürfe. Trotz der Aussage in Resolution 2098, dass die FIB »ausnahmsweise, ohne einen Präzedenzfall zu schaffen und unbeschadet der einvernehmlichen Grundsätze der Friedenssicherung«, geschaffen wurde, fühlten sich einige Mitgliedstaaten mit dem Mandat nicht wohl, einschließlich einiger großer Truppenstellerstaaten.

Trotz der vollen Tagesordnung und schwieriger Fragen, die auf die Friedenssicherung im Jahr 2014 zukamen, entschied der Generalsekretär, die Überprüfung auf die Politischen Missionen auszuweiten.

Die Hochrangige Gruppe und ihr Bericht

Nach Monaten der Konsultationen und Diskussionen über mögliche Mitglieder für eine Überprüfungs-kommission setzte der Generalsekretär am 31. Oktober 2014 die Hochrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen (High-level Independent Panel on Peace Operations) ein. In seiner Bekanntmachung sagte Ban Ki-moon: »Die Welt wandelt sich, und die UN-Friedenssicherungseinsätze müssen sich mit ihr ändern, wenn sie ein unverzichtbares und wirksames Instrument zur Förderung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bleiben wollen.«⁴ Vorsitzender der 16 Mitglieder umfassenden Gruppe⁵ war José Ramos Horta, ehemaliger Präsident Timor-Lestes und Friedensnobelpreisträger. Stellvertretende Vorsitzende war die Bangladescherin Ameerah Haq, ehemalige Leiterin der UN-Mission in Timor-Leste und Leiterin der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (DFS) im Sekretariat. Nach intensiven Beratungen in New York und in den wichtigen Weltregionen, nach Dutzenden von Eingaben von Mitgliedstaaten, nichtstaatlichen Organisationen und Think Tanks brachte die Gruppe am 16. Juni 2015 ihren Bericht heraus: »Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People.«⁶

Zu Beginn des Berichts hebt die Gruppe hervor, dass die UN-Friedensmissionen sich als »äußerst anpassungsfähig« erwiesen und zu einem Rückgang der Anzahl an Konflikten in den letzten zwei Jahrzehnten beigetragen hätten. Gleichzeitig verweist sie auf den beunruhigenden Anstieg an Bürgerkriegen und Angriffen auf Zivilpersonen in den zurückliegenden Jahren. Sie betont darüber hinaus, dass sich die Art der Konflikte mehrmals gewandelt hätte, was die Fähigkeit der Vereinten Nationen, sich daran anzupassen, übersteigen könnte; hier vor allem der gewaltsame Extremismus. Die Hochrangige Gruppe betont, dass einige Friedensmissionen in Umgebungen zum Einsatz kämen, wo »es keinen Frie-



Der Vorsitzende der Hochrangigen unabhängigen Gruppe für Friedensmissionen José Ramos Horta (l.) überreichte den Bericht der Gruppe »Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People« an UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon am 16. Juni 2015 in New York.
UN-Foto: Eskinder Debebe

den zu wahren« gebe und dass die politische Unterstützung in vielen Situationen sehr gering sei. Sie sieht eine wachsende Lücke zwischen den Anforderungen an die UN-Friedensmissionen und dem, was diese leisten könnten.

Um diese Lücke zu verringern, schlägt die Gruppe »vier grundlegende Neuausrichtungen« vor.

1. Konzeption und Umsetzung der Friedensmissionen müssen von der Suche nach einer politischen Lösung geleitet sein.
2. Das gesamte Spektrum der Friedensmissionen muss flexibler genutzt werden, um auf sich verändernde Bedürfnisse vor Ort reagieren zu können. Dabei sollte die scharfe Trennlinie zwischen Friedenssicherungseinsätzen und Politischen Missionen einem Kontinuum der Reaktionen weichen.

¹ UN-Dok. Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi-Bericht), UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000. Zur Bilanz des Brahimi-Berichts siehe: Thorsten Benner, Philipp Rotmann, Zehn Jahre Brahimi-Bericht. Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin vor großen Herausforderungen, Vereinte Nationen (VN), 3/2010, S. 115–118.

² UN-Dok. A/RES/2100 v. 15.4.2013, Abs. 16 a) i).

³ Siehe dazu: Drei Fragen an Nicolai von Hoyningen-Huene, VN, 5/2014, S. 200.

⁴ Secretary-General's Statement on Appointment of High-level Independent Panel on Peace Operations, 31.10.2014, www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8151

⁵ Ebd.

⁶ UN Doc. A/70/95-S/2015/446 v. 16.6.2015 oder: www.un.org/sg/pdf/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf

3. Eine stärkere und inklusivere global-regionale Friedens- und Sicherheitspartnerschaft für die Zukunft wird benötigt.
4. Das Sekretariat muss mehr auf die Feldaktivitäten ausgerichtet sein, und die Friedensmissionen müssen verstärkt die Menschen in den Mittelpunkt stellen.⁷

Auf knapp 100 Seiten gibt der Bericht mehr als 100 Empfehlungen zu einer Bandbreite an Themen ab, darunter Prävention, Schutz von Zivilpersonen, Einsatz von Gewalt, Friedenserhaltung, Planung, uniformierte Kräfte und Kapazitäten und Unterstützung der Feldeinsätze.

Ende Juni/Anfang Juli 2015 hatten die Mitgliedstaaten mehrmals die Gelegenheit, über den Bericht der Gruppe zu diskutieren. Dies ermöglichte es dem Sekretariat, sich ein Bild darüber zu machen, was die Staaten über die Analyse und Empfehlungen der Gruppe denken. Der Bericht wurde von allen wichtigen Staatengruppen begrüßt. Dies allein ist schon eine Errungenschaft angesichts der Differenzen unter den Mitgliedstaaten bei vielen Kernfragen. Viele Mitgliedstaaten schätzten besonders, wie die Gruppe mit schwierigen Fragen wie Antiterrormaßnahmen, Maßnahmen der Friedenserzwingung, Schutz von Zivilpersonen, Einsatz von Gewalt und Kernprinzipien der Friedenssicherung umgegangen ist. Auch jene Staaten, die sich für eine Friedensmission in Mali ausgesprochen hatten, stimmten der Schlussfolgerung der Gruppe zu, dass Truppen der Vereinten Nationen – aufgrund ihrer Zusammensetzung und ihres Charakters – keine militärischen Antiterrorinsätze durchführen sollten. In Bezug auf Aufgaben der Friedenserzwingung mahnt die Gruppe bei deren Autorisierung zu »äußerster Vorsicht«. Solche Einsätze sollten »eine Ausnahme darstellen, zeitlich begrenzt sein« und in Unterstützung eines klaren und erreichbaren politischen Endziels bei voller Achtung der Völkerrechts durchgeführt werden. Zugleich erkennt die Gruppe an, dass es das Vorrecht des Sicherheitsrats sei, UN-Friedensmissionen zu mandantieren, die Aufgaben der Friedenserzwingung durchführen sollen, einschließlich gezielter Kampfhandlungen.

Die Hochrangige Gruppe betont die große Bedeutung des Schutzes von Zivilpersonen in den Mandaten der meisten großen Friedensmissionen. 98 Prozent der in Missionen eingesetzten Militär- und Polizeikräfte hätten ein solches Mandat. Die Gruppe bestätigt, dass die internationalen Schutzrahmenwerke, Standards, Advocacy und Fachpersonal in den vergangenen zwei Jahrzehnten substanziell verbessert worden seien. Ferner macht die Gruppe Vorschläge, wie man die Schutzmaßnahmen weiter verbessern könnte, etwa die Rolle von unbewaffneten zivilen Schutzakteuren sowie Ausbildung, Ausrüstung und Kommandostrukturen für Polizeikräfte und Militärs. Sie ermahnt die truppen- und polizeistel-

lenden Staaten (und das Sekretariat), dass es angesichts von unmittelbar drohenden Gefahren für Zivilpersonen keine Rücksichtnahme auf nationale Beschränkungen und kein Versagen beim Ausführen von Befehlen geben dürfe.

In einem besonders sorgsam ausgearbeiteten Abschnitt widmet sich die Hochrangige Gruppe jedem einzelnen Kernprinzip der Friedenssicherung und bekräftigt ihre Bedeutung als Leitlinien für erfolgreiche Friedenmissionen im Bereich Überwachung von Waffenstillständen und Umsetzung von Friedensabkommen. Zugleich hebt die Gruppe hervor, dass diese Grundsätze nie als Ausrede dafür herhalten dürfen, Zivilpersonen nicht zu schützen. Zwei Jahrzehnte an Erfahrungen mit Friedenseinsätzen in unsicheren Umgebungen verlangten nach einer flexiblen und progressiven Auslegung der Prinzipien, so der Bericht.

Diese unsicheren Umgebungen sind oft von anhaltenden Konflikten gekennzeichnet (Mali, Südsudan, Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik) und entweder von keinem oder einem gescheiterten politischen Prozess. Die Gruppe argumentiert, dass UN-Missionen in diesen Situationen oft dazu aufgefordert werden, die Rolle des »Krisenmanagers« zu übernehmen und dass den UN-Missionen die Verantwortung, durch solche Krisen zu steuern, nicht leichtfertig übertragen werden sollte. Denn diese müssten schon darum kämpfen, die notwendigen Fähigkeiten für das effektive Funktionieren in solchen unsicheren Umgebungen zu erhalten. Trotz dieser Beschränkungen seien Missionen in diesen Situationen damit beauftragt worden, Zivilpersonen zu schützen und eine weitere Verschlechterung der Sicherheitslage zu verhindern.

Die Gruppe fordert ein »sorgfältiges und kollektives Nachdenken« darüber, wie UN-Missionen wirksam in künftigen Konfliktmanagementsituationen handeln können und schlägt sieben erste Überlegungen vor. So sollten zum Beispiel diese Art von Missionen klare, relativ enge, erreichbare und mit einer politischen Strategie verbundene Mandate erhalten. Die Gruppe warnt zugleich davor, dass Entscheidungen über einen Einsatz einer Friedensmission in Situationen anhaltender bewaffneter Konflikte im vollen Wissen über die bekannten Beschränkungen der Fähigkeiten einer UN-Truppe und der Möglichkeit, dass diese Beschränkungen schonungslos zutage treten können, getroffen werden müssen. Mit Blick auf diese Beschränkungen sollte der Sicherheitsrat daher auch über andere Akteure nachdenken, wie *Ad-hoc*-Koalitionen von Mitgliedstaaten und regionale Akteure, die für bestimmte Situationen besser geeignet seien. Die Gruppe erkennt die Realitäten von Missionen in Situationen wie in Südsudan und der Zentralafrikanischen Republik an und geht davon aus, dass der Sicherheitsrat möglicherweise wieder auf UN-Truppen wird zurückgrei-

98 Prozent der in Missionen eingesetzten Militär- und Polizeikräfte haben das Mandat, Zivilpersonen zu schützen.

Truppen der Vereinten Nationen sollten keine militärischen Antiterrorinsätze durchführen.

fen müssen, um Konflikte einzuhegen und Massenverbrechen zu verhindern oder zumindest einzudämmen. Dennoch ist sich die Gruppe der gegenwärtigen Beschränkungen von UN-Friedensmissionen bei der effektiven Durchführung dieser Mandate wohl bewusst. Mit ihnen beschäftigt sich die Gruppe ausführlich in anderen Teilen des Berichts. Mehr als zehn Seiten widmen sich zum Beispiel allein der Frage, wie die Geschwindigkeit, Fähigkeiten und Leistung von uniformiertem Personal verbessert werden könnten.

Der Bericht des Generalsekretärs

Die Beratungen mit den Mitgliedstaaten über den Bericht der Hochrangigen Gruppe und interne Diskussionen innerhalb der Hauptabteilungen im UN-Sekretariat waren Grundlage für die Antwort des Generalsekretärs auf den Bericht der Gruppe. Ban stellte seine Überlegungen am 11. September 2015 in seinem Bericht vor: ›The Future of UN Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations‹.⁸ In seiner Stellungnahme an diesem Tag forderte er drei grundlegende Änderungen:

1. Priorisierung von Prävention und Mediation;
2. Änderung der Art und Weise, wie die Vereinten Nationen Friedensmissionen planen und durchführen, mit dem Ziel, sie schneller, ansprechbarer und verantwortlicher für die Länder und Menschen in einem Konflikt zu machen;
3. Schaffung eines global-regionalen Rahmens, um den heutigen Herausforderungen im Bereich Frieden und Sicherheit gerecht zu werden.⁹

Trotz einiger Unterschiede stimmen diese drei Änderungen großteils mit drei der vier »grundlegenden Neuausrichtungen« der Gruppe überein. Wenig überraschend und ähnlich wie bei dem Brahimi-Bericht und dem nachfolgenden Umsetzungsbericht übernimmt der Generalsekretär die allermeisten Empfehlungen. Doch es gibt Ausnahmen. Die auffälligsten Ausnahmen betreffen die Vorschläge der Gruppe zu Umstrukturierungen der Friedens- und Sicherheitsarchitektur im Sekretariat. Dazu gehören etwa die Schaffung des Postens eines weiteren Stellvertretenden Generalsekretärs und die Einrichtung eines Friedensmissionskontos für alle Missionen. Zur Enttäuschung einiger und Erleichterung anderer im Sekretariat beschloss der Generalsekretär, diesen Empfehlungen nicht zu folgen. Als Grund nennt er, dass dies eine umfassendere Beschäftigung erfordern würde, welche vorzunehmen, er seinem Nachfolger empfiehlt. Von den von der Gruppe vorgeschlagenen »grundlegenden Neuausrichtungen« befasst sich der Generalsekretär mit dem Vorschlag des flexibleren Gebrauchs des »gesamten Spektrums« von Friedensmissionen nicht ausführlich. Fairerweise muss gesagt werden, dass auch die Gruppe die Idee

des »Spektrums« nicht genauer ausgeführt hat und stattdessen die Friedensmissionen und die Politischen Missionen in großen Teilen des Berichts getrennt voneinander abhandelt.

In den meisten anderen Bereichen geben beide Berichte zahlreiche Empfehlungen ab, viele davon recht detailliert und operativ ausgerichtet. Wenig überraschend enthalten beide Berichte deutliche Worte und Empfehlungen zur Notwendigkeit, gegen sexuelle Gewalt und sexuellen Missbrauch durch UN-Blauhelme vorzugehen. Die Endredaktion beider Berichte fiel in die Zeit, in der die Anschuldigungen gegen französische Soldaten und UN-Blauhelme in der Zentralafrikanischen Republik die Schlagzeilen zum Thema Friedenssicherung beherrschten. Zu den Empfehlungen gehören das Aussetzen der Bezahlung und die Rückführung ganzer Kontingente in ihre Heimatländer, wenn es ein deutliches Muster von Missbrauch und keine Reaktion auf Anschuldigungen in Bezug auf Fehlverhalten gibt. Der Generalsekretär verpflichtet sich darüber hinaus, die Nationalität des von Mitgliedstaaten gestellten Personals, gegen das wegen sexueller Ausbeutung oder sexuellem Missbrauch ermittelt wird, offenzulegen. Er drängt die Mitgliedstaaten als Maßnahme einer sichtbaren Verantwortlichkeit, in den Gastländern Militärgerichte einzurichten.

Einer Forderung von einigen humanitären und Menschenrechtsorganisationen folgend nutzt der Generalsekretär den Bericht, um seine Entscheidung bekanntzugeben, in Zukunft kein Personal mehr von Staaten für die UN-Friedensmissionen zu akzeptieren, die in seinen jährlichen Berichten zu ›Kinder und bewaffnete Konflikte‹ und zu konfliktbezogener sexueller Gewalt wiederholt aufgelistet sind. Gegenwärtige truppen- und polizeistellende Staaten, die aufgelistet sind (Demokratische Republik Kongo, Côte d'Ivoire und Jemen), werden aufgefordert, mit den entsprechenden Sonderbeauftragten in Kontakt zu treten. Um von der Liste gestrichen zu werden, müssen sie bestimmte termingebundene Maßnahmen im Einklang mit den mit den Sonderbeauftragten vereinbarten jeweiligen Aktionsplänen ergreifen. Sollten sie die systematischen Verletzungen nicht abstellen und die Aktionspläne nicht umsetzen, hat dies die Suspendierung von den Friedensmissionen zur Folge.

Im Bereich Prävention und Mediation schließt sich Ban der Forderung der Gruppe nach einer deutli-

Ban folgt nicht den Empfehlungen zu Umstrukturierungen im Sekretariat.

Ban verpflichtet sich, die Nationalität von Personal, gegen das wegen sexuellen Missbrauchs ermittelt wird, offenzulegen.

⁷ Auszugsweise auf Deutsch übersetzt: www.un.org/Depts/german/gv-sonst/a70-95-515-446-summary.pdf

⁸ UN Doc. A/70/357-5/2015/682 v. 2.9.2015.

⁹ Secretary-General, in Report on Future of Peace Operations, Proposes Action Plan to Bolster Partnerships, Conflict Prevention, Response Efforts, Press Release SG/SM/17067-PKO/518, 11.9.2015.

Ban will untersuchen lassen, ob die Einrichtung zusätzlicher Regionalbüros in Nordafrika, im Nahen Osten und im südlichen Afrika sinnvoll wäre.

chen Stärkung der Kernfähigkeiten des Sekretariats in diesem Bereich an. Er kündigt auch an, zusätzliche Mittel aus dem ordentlichen UN-Haushalt für diese Fähigkeiten zu beantragen. Ferner will er untersuchen lassen, ob die Einrichtung zusätzlicher Regionalbüros in Nordafrika, im Nahen Osten und im südlichen Afrika sinnvoll wäre. Diese gehört zu den wenigen Empfehlungen des Berichts, die zu relativ kurzfristigen Budgetanträgen des Sekretariats führen werden. Im Vergleich zum Brahimi-Umsetzungsbericht von Oktober 2000¹⁰, der zu einer beträchtlichen Ausweitung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) führte, halten sich Bitten um zusätzliche Ressourcen im aktuellen Bericht des Generalsekretärs in engen Grenzen. Damit trägt Ban den Wünschen der großen Beitragszahler Rechnung, keine bedeutenden Mittelzuwächse zu unterstützen.

Eine wichtige Vorbedingung für besser priorisierte und zugeschnittene Mandate ist in den Worten des Generalsekretärs eine »umfassende Stärkung« der Art und Weise, wie die UN Friedensoperationen planen. Die Hochrangige Gruppe hatte das Sekretariat aufgefordert, seine strategische Analyse von Konflikt dynamiken auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene zu verbessern, um die Formulierung einer Strategie und von Maßnahmen zu unterstützen. Sie hatte empfohlen, die Missionsanalyse und -planung durch Sachverständige, bessere Analyseinstrumente und den Ausbau von Missionsplanungskapazitäten zu stärken. Im Bericht des Generalsekretärs werden einige der Empfehlungen zum Bereich Planung aufgegriffen, aber keine Vorschläge für bedeutend mehr Kapazitäten auf Ebene des Amtssitzes oder der Feldmissionen gemacht. Am Amtssitz soll im Büro des Generalsekretärs mit vorhandenen Mitteln nur eine »kleine zentralisierte Analyse- und Planungskapazität« geschaffen werden. Die maßgeblichen Hauptabteilungen, die für den integrierten Planungsprozess zuständig sind, müssen auf kleine Planungskapazitäten zurückgreifen, insbesondere in den meisten zivilen Bereichen. Ob den Missionen zusätzliche Planungskapazitäten zugestanden werden können, bleibt abzuwarten.

Am Amtssitz soll im Büro des Generalsekretärs mit vorhandenen Mitteln nur eine »kleine zentralisierte Analyse- und Planungskapazität« geschaffen werden.

Der zweite Friedenssicherungs-Gipfel

Die erste offizielle Reaktion von Mitgliedstaaten auf beide Berichte erfolgte auf höchster politischer Ebene. Am 28. September 2015, dem ersten Tag der Generaldebatte der 70. Generalversammlung, nahmen 50 Mitgliedstaaten, NATO, EU und AU am »Leader's Summit on Peacekeeping« teil. Dies war der zweite Gipfel dieser Art, organisiert von den Vereinigten Staaten und den UN. 43 von den 50 Mitgliedstaaten verabschiedeten eine Erklärung, in welcher sie »die Bemühungen, die Reformen voranzubringen« durch die beiden Berichte begrüßen und »einer Diskussion der Empfehlungen des Generalsekretärs, wo

passend, in einem angemessenen zwischenstaatlichen Forum entgegensehen«.¹¹ Die Gipfel-Erklärung hebt einige Reformbereiche hervor, etwa eine »wirklich integrierte Missionsplanung«, verbessertes Personalmanagement und verbesserte nachrichtendienstliche Fähigkeiten.

Der Gipfel, unter dem Ko-Vorsitz des amerikanischen Präsidenten Barack Obama, war das hochrangigste Treffen, das jemals ausschließlich zum Thema UN-Friedenssicherung abgehalten wurde. Es nahmen 37 Staats- und Regierungschefs aus allen Weltregionen teil. Ähnlich wie beim ersten Gipfel im Jahr 2014¹² lag der Hauptzweck darin, mehr Zusagen für uniformiertes Personal von den Staaten zu erhalten. In der Tat gab es Zusagen für mehr als 160 militärische und Polizeieinheiten, insgesamt mehr als 40 000 Personen.¹³ In der Erklärung brachten die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung zum Ausdruck, ihren Teil dazu beizutragen, »die Friedenssicherung weiter zu stärken, unterstrichen durch die heute gemachten bedeutenden zusätzlichen Zusagen zur UN-Friedenssicherung, die dazu beitragen werden, die lange bestehenden Fähigkeitslücken zu schließen, die Leistungen und Fähigkeiten des uniformierten Personals zu verbessern, eine rasche Dislozierung zu unterstützen und die Grundlage für künftige Friedenssicherungsbemühungen zu stärken und zu verbessern«.¹⁴

Der Gipfel hat weitere Impulse für die Reformbemühungen, die in den beiden Berichten vorgeschlagen werden, gegeben. Doch es bleibt noch viel Arbeit, und die Diskussionen in den verschiedenen zwischenstaatlichen Foren, insbesondere in den relevanten Ausschüssen der Generalversammlung, werden nicht einfach werden. Es ist zu hoffen, dass die Mitgliedstaaten ihren Teil dazu beitragen, das Momentum zu nutzen und die vielen wichtigen Reformvorhaben mitzutragen, die die UN-Friedensmissionen dazu befähigen werden, die heutigen und künftigen Herausforderungen zu meistern.

¹⁰ UN Doc. A/55/502 v. 20.10.2000.

¹¹ Declaration of Leaders' Summit on Peacekeeping, White House, 28.9.2015, www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/28/declaration-leaders-summit-peacekeeping

¹² Fact Sheet: Summit on UN Peacekeeping, White House, 26.9.2014, www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/26/fact-sheet-summit-un-peacekeeping

¹³ Michelle Nichols, Countries Pledge 40,000 U.N. Peacekeepers at U.N. Summit, Reuters, 28.9.2015, <http://www.reuters.com/article/2015/09/29/us-un-assembly-peacekeepers-idUSKCN0RS2E420150929>

¹⁴ Ebd.