



Generalversammlung Sicherheitsrat

Unsere Stärken für den Frieden vereinen: Politik, Partnerschaft und Menschen. Bericht der Hochrangigen unabhängigen Gruppe für Friedensmissionen

(Auszugsweise Übersetzung)

*Zusammenfassung**

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen in einem veränderten und sich wandelnden Umfeld

Es war im Jahr 1948, als die Vereinten Nationen die erste Friedenssicherungsmission und den ersten hochkarätigen Vermittler zum Einsatz brachten, damals innovative Lösungen einer jungen Organisation. Heute, fast siebenzig Jahre später, sind die Friedensmissionen der Vereinten Nationen – die von Friedenssicherungseinsätzen über besondere politische Missionen und Gute Dienste bis hin zu Vermittlungsinitiativen reichen – ein zentraler Bestandteil der Anstrengungen der Organisation, das Leben von Menschen auf der ganzen Welt zu verbessern. Mehr als 128.000 Frauen und Männer in fast 40 Missionen versehen in vier Kontinenten ihren Dienst unter der blauen Flagge der Vereinten Nationen, um Konflikte zu verhüten, bei Friedensprozessen vermittelnd zu helfen, Zivilpersonen zu schützen und fragile Friedensprozesse am Leben zu erhalten.

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen haben sich als äußerst anpassungsfähig erwiesen und in bedeutendem Maß zur erfolgreichen Beilegung von Konflikten und einer zwei Jahrzehnte lang anhaltenden Reduzierung ihrer Zahl beigetragen. Heute lässt sich jedoch eine besorgniserregende teilweise Umkehr dieser Entwicklung feststellen, und viele teilen die Befürchtung, dass die Reaktionsfähigkeit der Friedensmissionen der Vereinten Nationen mit der Veränderung der Konflikte nicht mehr Schritt halten kann. Die Ausbreitung eines gewalttätigen Extremismus vor dem Hintergrund lange schwelender lokaler oder regionaler Konflikte und zunehmender Bestrebungen von Bevölkerungsgruppen nach Veränderungen setzt Regierungen und das internationale System unter Druck, darauf eine Antwort zu finden. Die Schwierigkeiten der Friedensmissionen der Vereinten Nationen, ihre Ziele zu erreichen, machen Veränderungen notwendig, um sie den neuen Umständen anzupassen und sicherzustellen, dass sie in Zukunft effektiver sind und in geeigneter Weise eingesetzt werden.

* Quelle: Dokument A/70/95-S/2015/446 der Vereinten Nationen. Übersetzung: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, 15.07.2015.



Eine Reihe von Friedensmissionen kommen heute in einem Umfeld zum Einsatz, in dem es kaum oder überhaupt keinen Frieden gibt, der gesichert werden könnte. In vielen Fällen sind die Rahmenbedingungen heute so, dass die Belastung der operativen Fähigkeiten und der Unterstützungssysteme sichtbar wird, und die politische Unterstützung ist oft schwach ausgeprägt. Es herrscht das klare Gefühl, dass die Kluft zwischen den Anforderungen, die heute an die Friedensmissionen der Vereinten Nationen gestellt werden, und dem, was zu leisten sie in der Lage sind, immer breiter wird. Diese Kluft kann – ja muss – verringert werden, damit die Friedensmissionen der Organisation in der Lage sind, auf künftige Herausforderungen wirksam und angemessen zu reagieren. Angesichts der gegenwärtigen Generation von Konflikten, deren Lösung sich schwierig gestaltet, und angesichts des Entstehens neuer Konflikte kommt es entscheidend darauf an, dass die Friedensmissionen der Vereinten Nationen im Verein mit regionalen und anderen Partnern ihre jeweiligen komparativen Vorteile gemeinsam zur Geltung bringen und ihre Stärken im Dienst des Friedens und der Sicherheit vereinen.

Ein Aufruf zu Veränderungen

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen sind im Verlauf des letzten Jahrzehnts in vielerlei Hinsicht professioneller geworden und haben ihr Fähigkeitsspektrum erweitert, doch bestehen nach wie vor bedeutende chronische Herausforderungen. Für Prävention und Vermittlung stehen nur geringfügige Ressourcen bereit, und oft reagieren die Vereinten Nationen zu langsam auf neu auftretende Krisen. Mandate und Missionen folgen allzu oft einem vorgefertigten Muster, anstatt auf die Unterstützung situationsspezifischer politischer Strategien zugeschnitten zu werden, und technische und militärische Ansätze gehen zu Lasten verstärkter politischer Anstrengungen. Die Organisation war nicht in der Lage, als Antwort auf die gestiegene Nachfrage im vergangenen Jahrzehnt Friedenssicherungskräfte rasch und in ausreichender Zahl zu entsenden, und sie stützt sich häufig auf Militär- und Polizeikapazitäten, die mit unzureichenden Ressourcen ausgestattet sind. Die Mobilisierung rasch einsetzbarer spezialisierter Kräfte und Mittel stößt auf Schwierigkeiten, und eine Interoperabilität zwischen den Truppen der Vereinten Nationen ist kaum oder überhaupt nicht vorhanden. Den Dienststellen des Sekretariats und den Organisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen fällt es angesichts konkurrierender Zwänge, zuweilen widersprüchlicher Botschaften und unterschiedlicher Finanzierungsquellen schwer, ihre Anstrengungen zu bündeln. Für die Zentrale der Vereinten Nationen konzipierte bürokratische Systeme hemmen die Geschwindigkeit, Mobilität und Agilität der Reaktion im Feld. Diese chronischen Herausforderungen sind groß, können und sollten aber behoben werden.

Vier grundlegende Neuausrichtungen

Die künftige Konzeption und Durchführung der Friedensmissionen der Vereinten Nationen bedarf in vierfacher Hinsicht einer grundlegenden Neuausrichtung, wenn echte Fortschritte erzielt werden sollen und wenn das vorhandene Potenzial der Friedensmissionen der Vereinten Nationen, bessere Ergebnisse vor Ort zu erzielen, verwirklicht werden soll.

Konzeption und Umsetzung der Friedensmissionen müssen von der Politik geleitet sein

Dauerhafter Friede wird nicht durch militärische und technische Maßnahmen, sondern durch politische Lösungen erzielt. Konzeption und Einsatz von Friedensmissionen der Vereinten Nationen sollten sich stets an politischen Lösungen orientieren. Wenn die friedensfördernde Dynamik nachlässt, müssen die Vereinten Nationen und insbesondere die Mitgliedstaaten zur Mobilisierung erneuter politischer Anstrengungen beitragen, damit Friedensprozesse auf Kurs bleiben.

Das gesamte Spektrum der Friedensmissionen der Vereinten Nationen muss flexibler genutzt werden, um auf sich verändernde Bedürfnisse vor Ort reagieren zu können

Die Vereinten Nationen können sich auf ein einzigartig breit gefächertes Spektrum von Friedensmissionen stützen, um in einer der spezifischen Situation angepassten Weise zu reagieren. Dennoch fällt es ihnen oft schwer, auf das jeweilige Umfeld zugeschnittene Missionen aufzustellen und diese rasch zu entsenden. Die scharfe Trennlinie zwischen Friedenssicherungseinsätzen und besonderen politischen Missionen sollte einem Kontinuum der Reaktionen und einem nahtloseren Übergang zwischen den verschiedenen Phasen der Missionen weichen. Die Vereinten Nationen sollten sich einen Begriff der „Friedensmissionen“ zu eigen machen, der das gesamte Spektrum der erforderlichen Reaktionen umfasst, und in die Stärkung der zugrundeliegenden Analyse, Strategie und Planung investieren, die eine erfolgreichere Konzeption von Missionen möglich machen. Zeitlich sequenzierte und priorisierte Mandate werden ermöglichen, dass sich die Missionen im Zeitverlauf entwickeln, statt zu versuchen alles zugleich zu tun und dabei zu scheitern.

Eine stärkere und inklusivere Friedens- und Sicherheitspartnerschaft für die Zukunft wird benötigt

Eine Reaktion auf die schwierigeren Krisen der Zukunft erfordert eine stärkere global-regionale Friedens- und Sicherheitspartnerschaft. Bereits zu Beginn einer neuen Mission gilt es, gemeinsame Ziele festzulegen und für gemeinsame Entschlossenheit zu sorgen, die anschließend durch erhöhte Zusammenarbeit und Konsultation aufrechterhalten werden müssen. Auch das System der Vereinten Nationen muss im Dienste der Konfliktprävention und des Friedens verstärkt an einem Strang ziehen. Alle diese Partnerschaften müssen auf der Grundlage gegenseitigen Respekts und wechselseitiger Verantwortung beruhen.

Das Sekretariat muss mehr auf die Feldaktivitäten ausgerichtet sein, und die Friedensmissionen der Vereinten Nationen müssen verstärkt die Menschen in den Mittelpunkt stellen

Am Amtssitz der Vereinten Nationen muss der Sinn für die ganz eigenen, wichtigen Bedürfnisse der Feldmissionen geweckt werden, und von Seiten des Personals der Friedensmissionen der Vereinten Nationen bedarf es einer erneuten Entschlossenheit, sich auf die Menschen, denen sie helfen sollen, einzulassen, ihnen zu dienen und sie zu schützen.

Neue Ansätze

Um sicherzustellen, dass die Friedensmissionen der Vereinten Nationen in den kommenden Jahren verlässlich in der Lage sind, ihre unverzichtbare Rolle auf dem Gebiet des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wahrzunehmen, sind maßgebliche Veränderungen in vier der wichtigsten Arbeitsbereiche der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und der Organisation selbst erforderlich.

Konfliktprävention und Vermittlung müssen wieder in den Vordergrund gerückt werden

Obschon die Verhütung bewaffneter Konflikte die wohl wichtigste Aufgabe der internationalen Gemeinschaft ist, wird nicht genug in sie investiert. Vor einem Jahrzehnt wurde auf dem Weltgipfel die Notwendigkeit einer „Kultur der Prävention“ hervorgehoben. Einige Veränderungen haben seither stattgefunden, doch die Organisation und ihre Mitgliedstaaten haben sich diese Präventionskultur nicht zu eigen gemacht. Die Mitgliedstaaten haben nicht ausreichend in die Bekämpfung der Ursachen von Konflikten investiert, während die Vereinten Nationen im Allgemeinen nicht in der Lage waren, bei neu auftretenden Krisen frühzeitig genug einzugreifen.

Die Vereinten Nationen müssen in ihre eigenen Kapazitäten für Prävention und Vermittlung und in ihre Fähigkeit investieren, andere zu unterstützen, insbesondere auf nationaler und regionaler Ebene. Der Sicherheitsrat sollte mit Unterstützung des Sekretariats bestrebt sein, schon in einem früheren Stadium eine Rolle beim Umgang mit neu auftretenden Konflikten zu spielen, und muss dies in unparteiischer Weise tun. Auf globaler Ebene müssen die Vereinten Nationen ein neues internationales Engagement für die Verhütung von Konflikten und die Mobilisierung von Partnerschaften zur Unterstützung politischer Lösungen erreichen. Sie müssen Mittel und Wege finden, um sich das Wissen und die Ressourcen anderer außerhalb des Systems der Vereinten Nationen zunutze zu machen, und dazu die Zivilgesellschaft – Gemeinwesen-, religiöse, Jugend- und Frauengruppen – und die globale Geschäftswelt heranziehen.

Beim Schutz von Zivilpersonen, einer zentralen Verpflichtung der Vereinten Nationen, muss für eine Konvergenz der Erwartungen und der Fähigkeiten gesorgt werden

Was die Förderung von Normen und Rahmen für den Schutz von Zivilpersonen angeht, sind bedeutende Fortschritte erzielt worden. Dennoch sind die vor Ort erzielten Ergebnisse unausgewogen, und die Kluft zwischen dem, was verlangt wird und dem, was die Friedensmissionen leisten können, hat sich in schwieriger gewordenen Umfeldern verbreitert. Der Schutz von Zivilpersonen ist eine nationale Verantwortung, und die Friedensmissionen der Vereinten Nationen können eine wichtige Rolle dabei spielen, die Regierungen bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung zu unterstützen. Die Missionen der Vereinten Nationen und die nichtstaatlichen Akteure verfügen über bedeutende unbewaffnete, zivile Instrumente für den Schutz von Zivilpersonen und die Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinschaften.

Die Vereinten Nationen müssen sich der Herausforderung des Schutzes von Zivilpersonen vor unmittelbar drohender Gefahr stellen, und sie müssen dies proaktiv und wirksam, aber auch im Bewusstsein ihrer Grenzen tun. Schutzmandate müssen realistisch und mit einem umfassenderen politischen Ansatz verknüpft sein. Wenn die Kluft zwischen dem, was von Missionen zum Schutz von Zivilpersonen verlangt wird, und dem, was sie leisten können, verringert werden soll, sind Verbesserungen in einer Reihe von Dimensionen erforderlich: Bewertungs- und Planungsfähigkeiten, zeitnahe Information und Kommunikation, Führung und Ausbildung sowie präzisere Mandate.

Das Sekretariat muss dem Sicherheitsrat eine freimütige Einschätzung der Erfordernisse geben, die zur Reaktion auf die Bedrohung von Zivilpersonen erfüllt werden müssen. Die Mitgliedstaaten sollten ihrerseits die erforderlichen Ressourcen bereitstellen und ihren Einfluss und ihr Gewicht zur Geltung bringen, um Drohungen gegen Zivilpersonen entgegenzutreten. Wenn es zu einer Schutzkrise kommt, kann das Personal der Vereinten Nationen nicht einfach zusehen, wenn Zivilpersonen bedroht oder getötet werden. Es muss jedes ihm verfügbare Mittel nutzen, um Zivilpersonen, die unmittelbar von Gewalt bedroht sind, zu schützen. Jede einzelne Friedenssicherungskraft – ob militärisch, polizeilich oder zivil – muss diese Probe bestehen, wenn eine Krise eintritt.

Es bedarf der Klarheit, wenn es um die Anwendung von Gewalt und um die Rolle der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und anderer bei der Bewältigung bewaffneter Konflikte geht

Während einige Missionen mit der Umsetzung von Waffenruhen oder der Durchführung von Friedensabkommen befasst sind, operieren andere in Umfeldern, in denen es keinen Frieden zu sichern gibt. Sie haben Mühe, Konflikte einzudämmen oder zu bewältigen und die Aussichten auf die Wiederaufnahme eines Friedensprozesses wach zu halten. Die Hocharrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen ist überzeugt, dass die Vereinten

Nationen in Zukunft möglicherweise mit mehr anstatt weniger derartigen Situationen zu tun haben werden. Die bestehenden Konzepte, Instrumente und Fähigkeiten zur Friedensumsetzung sind den Missionen nicht immer wirklich dienlich. Derartige Situationen erfordern einen neuen Ansatz zur Mandatierung und zur Bereitstellung von Ressourcen für die Missionen und gleichzeitig die Absteckung der Grenzen dessen, was die Vereinten Nationen unter gegebenen Rahmenbedingungen erreichen kann. Es muss alles getan werden, um die Mindestvoraussetzungen für die Tragfähigkeit einer Mission festzulegen und „Erfolg“ in solchen Umfeldern realistischer zu definieren.

Während ein bewaffneter Konflikt ausgetragen wird, wird es den Missionen Mühe bereiten, sich durchzusetzen, insbesondere wenn sie nicht als unparteiisch angesehen werden. Trotz laufender Bemühungen zur Stärkung ihrer Fähigkeiten sind die Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen für solche Einsatzumfelder oft schlecht geeignet, und andere müssen eingreifen. Die Hochrangige unabhängige Gruppe ist der Überzeugung, dass es für Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen äußere Grenzen gibt, die durch ihre Zusammensetzung, ihren Charakter und ihre inhärent eingeschränkten Fähigkeiten bedingt sind. Friedenssicherungseinsätze sind nur eines der dem Sicherheitsrat zur Verfügung stehenden Instrumente, und sie sollten genau umschriebene Rollen wahrnehmen. In dieser Hinsicht ist die Hochrangige unabhängige Gruppe der Auffassung, dass Truppen der Vereinten Nationen keine militärischen Antiterrorereinsätze durchführen sollten. Bei der Erteilung von Mandaten für Durchsetzungsaufgaben mit dem Ziel, einen bestimmten Feind zu schwächen, zu neutralisieren oder zu besiegen, sollte mit äußerster Vorsicht vorgegangen werden. Solche Einsätze sollten eine Ausnahme darstellen, zeitlich begrenzt sein und im vollen Bewusstsein der Risiken und der Verantwortlichkeiten für die gesamte Mission der Vereinten Nationen erfolgen. Wenn eine parallele Streitkraft offensive Kampfhandlungen durchführt, ist es wichtig, dass die Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen eine klare Arbeitsteilung einhalten und eine klar unterscheidbare Rolle wahrnehmen.

Die Hochrangige unabhängige Gruppe hat viele Auffassungen zu den Kernprinzipien der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen angehört. Sie ist überzeugt von ihrer Wichtigkeit als Leitlinien für erfolgreiche Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen. Die Prinzipien müssen jedoch dynamisch und flexibel mit Blick auf die neuen Herausforderungen ausgelegt werden und sollten nie als Ausrede dafür herhalten, Zivilpersonen nicht zu schützen oder die Mission nicht proaktiv zu verteidigen.

Um den Frieden zu erhalten, ist politische Wachsamkeit erforderlich

Friedensprozesse enden nicht, wenn ein Friedensabkommen unterzeichnet wird oder Wahlen abgehalten werden. Die internationale Gemeinschaft muss ihr politisches Engagement auf hoher Ebene aufrechterhalten, um die nationalen Anstrengungen zur Vertiefung und Erweiterung der Prozesse der Inklusion und der Aussöhnung zu unterstützen, und die tieferen Ursachen von Konflikten angehen. Friedensmissionen müssen ebenso wie die anderen Akteure daran arbeiten, Defizite in der Unterstützung von konfliktbetroffenen Ländern bei der Friedenserhaltung zu überwinden, darunter starre, angebotsgesteuerte Muster und eine allzu technokratische Fixierung auf Hauptstädte und Eliten, und das Risiko der unbeabsichtigten Verschärfung von Trennlinien zu vermeiden. Die entschiedene Unterstützung von Aussöhnung und Heilung ist ebenfalls von ausschlaggebender Bedeutung, um ein Wiederaufleben von Konflikten zu verhüten.

Den Friedensmissionen kommt eine Schlüsselrolle dabei zu, politische Unterstützung für Reformen und Ressourcen zur Behebung von Lücken in den staatlichen Kapazitäten zu mobilisieren sowie andere bei der Revitalisierung der Existenzgrundlagen in konfliktbetroffenen Volkswirtschaften zu unterstützen. Der Dialog mit den betroffenen Gemeinschaften sollte dazu beitragen, Vertrauen in politische Prozesse und verantwortungsvolle staatli-

che Strukturen aufzubauen. Die Missionen müssen sich zuallererst darauf konzentrieren, politisches Engagement zu fördern und Freiräume zu schaffen, damit wichtige Elemente der Friedenserhaltung von anderen Akteuren angegangen werden können.

Besondere Aufmerksamkeit muss dem Sicherheitssektor gelten, der in vielen Ländern ein potenzieller Störfaktor für den Frieden sein kann; die Vereinten Nationen können dabei auf Ersuchen die Akteure an einen Tisch bringen und eine koordinierende Rolle spielen. Es bedarf einer erheblichen Änderung der Ansätze der Polizeiarbeit, um den Aufbau und die Reform der nationalen Polizei besser zu unterstützen. Diese Bemühungen sollten mit der gesamten „Justizkette“ verknüpft werden und so einen integrierten Ansatz bei Menschenrechts- und Rechtsstaatskapazitäten gewährleisten. Bei der Erhaltung des Friedens muss das System der Vereinten Nationen strukturelle und andere Hindernisse für die Zusammenarbeit überwinden, unter anderem durch innovativere Optionen der Ressourcenbereitstellung. Die Missionen müssen mit ihren nationalen Ansprechpartnern und den Partnern der Vereinten Nationen und regionalen Partnern eng zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die mit Übergangsphasen und mit ihrem Abzug verbundenen Störungen möglichst gering gehalten werden.

Stärkung der Feldaktivitäten und Festigung der Fundamente

Die bisher umrissenen Ansätze müssen von bedeutenden Veränderungen der Konzeption und Durchführung besserer Friedenssicherungsmissionen begleitet werden.

Eine klare Richtung und ein gemeinsames Ziel vorgeben

Die Vereinten Nationen müssen unbedingt realistischere und kontextabhängige politische Strategien entwickeln. Diese müssen sich auf verbesserte Analyse, Strategie und Planung stützen. Erfüllbare Mandate lassen sich formulieren, sofern sinnvolle und effektive Konsultationen zwischen dem Sicherheitsrat, dem Sekretariat, den regionalen Akteuren und, wenn uniformierte Kräfte benötigt werden, den truppen- und polizeistellenden Ländern stattfinden. Die Hochrangige unabhängige Gruppe ist der Überzeugung, dass eine Mandatserteilung in zwei Stufen zur regelmäßigen Praxis werden sollte. Die zeitlich sequenzierte Genehmigung von Mandaten wird zur Konzeption besser zugeschnittener Missionen mit einem präziseren und priorisierten Auftrag beitragen. Die Hochrangige unabhängige Gruppe ist der Meinung, dass es an der Zeit ist, einen Rahmen zu institutionalisieren, der truppen- und polizeistellende Länder und das Sekretariat zusammenbringt und in dem sie ein echtes gemeinsames und realistisches Verständnis des Mandats und der zur Durchführung der Mission erforderlichen Fähigkeiten und Normen entwickeln können.

Verlegungstempo, Fähigkeiten und Leistung des uniformierten Personals verbessern

Die Vereinten Nationen und ihre Partner müssen bedeutende Hindernisse überwinden, die sich einer raschen Verlegung von Kräften in Reaktion auf Krisen entgegenstellen. Erforderlich dazu sind ein robusterer Rahmen schnell verfügbarer Erstreaktionskapazitäten, auf die sich der Sicherheitsrat in den Krisen der Zukunft stützen kann, sowie eine bescheidene Schnellreaktionskapazität der Vereinten Nationen, um eine erste Präsenz errichten und Missionen im Krisenfall verstärken zu können. Die Vereinten Nationen haben ein Jahrzehnt lang ein hohes Niveau des Kräfteinsatzes in schwierigen Umfeldern aufrechterhalten. Der Versuch eines neuen strategischen Ansatzes der Bereitstellung von Kräften muss durch entsprechende Ressourcen und verstärkte politische Anstrengungen unterstützt werden, einschließlich engerer Konsultationen mit gegenwärtigen und potenziellen Beitragenden sowie einer breiteren Bereitschaft, Kräfte bereitzustellen. Diese Anstrengungen müssen mit internen Veränderungen der Art und Weise einhergehen, in der die Vereinten Nationen ihr uniformiertes Personal mobilisieren, entsenden und dauerhaft unterhalten. Es bedarf innovati-

ver Ansätze, um spezialisierte Kapazitäten zu beschaffen und einen Ansatz der logistischen Unterstützung festzulegen, der speziell dafür konzipiert ist, größere taktische Mobilität zu ermöglichen. Ausgehend von bereits laufenden Initiativen sollten ein umfassenderer mittelfristiger Rahmen für Kapazitätsermittlung und Leistungsverbesserung sowie eine verstärkte globale Ausbildungspartnerschaft zur Deckung des vorrangigen Ausbildungsbedarfs geschaffen werden.

Globale und regionale Partnerschaften stärken

Die Vereinten Nationen müssen eine Führungsrolle bei der Gestaltung der Vision einer stärkeren globalen und regionalen Partnerschaft für Frieden und Sicherheit übernehmen, um sicherzustellen, dass der Sicherheitsrat in der Lage ist, sich bei der Reaktion auf künftige Bedrohungen auf ein belastbareres und über größere Kapazitäten verfügendes Netzwerk von Akteuren zu stützen. Zu diesem Zweck sollten es die Vereinten Nationen künftig als ihre Rolle sehen, nicht nur zusammen mit den Regionalorganisationen zu arbeiten, sondern ihnen auch im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu ermöglichen, die Lasten zu teilen. Die Vereinten Nationen sollten insbesondere ihre strategische Partnerschaft mit der Afrikanischen Union vertiefen und den vom Sicherheitsrat genehmigten Friedensunterstützungsmissionen der Afrikanischen Union von Fall zu Fall Unterstützung leisten, unter anderem durch eine berechenbarere Finanzierung, während die Afrikanische Union gleichzeitig ihre eigenen Fähigkeiten und Ressourcen für diesen Zweck aufbaut.

Politik in die Praxis umsetzen

Die Vereinten Nationen müssen viele ihrer politischen Zusagen noch in die Praxis umsetzen, wozu auch gehört, dass Auswahl, Vorbereitung und Rechenschaftspflicht ihrer hochrangigen Missionsleiter durch einen auf dem Leistungsprinzip beruhenden Auswahlprozess und die vermehrte Ernennung von Frauen auf hohe Führungspositionen verbessert werden. Die Hochrangige unabhängige Gruppe schlägt eine Reihe von Maßnahmen vor, um das Thema Frauen, Frieden und Sicherheit sowie die Menschenrechte wirksamer während des gesamten Lebenszyklus einer Mission querschnittsartig in allen mandatierten Aufgaben zu integrieren, unter anderem durch verstärkte Unterstützung und Beratung, durch Förderung der Rechenschaftspflicht für die Integration von Geschlechterfragen und Menschenrechten auf der hochrangigen Führungsebene der Missionen sowie durch die Operationalisierung der Agenda „Die Menschenrechte zuerst“ des Generalsekretärs. In den von erhöhter Unsicherheit gekennzeichneten Umfeldern, die heute anzutreffen sind, ist es von ausschlaggebender Bedeutung, die Sicherheits- und Krisenmanagementsysteme und medizinischen Standards zu verbessern sowie für die Zukunft einen verantwortungsvollen Umgang mit Schadenersatz und Todesfällen zu gewährleisten. Die Wirkung und die positive Präsenz von Missionen sollten außerdem durch eine bessere Kommunikation sowohl auf globaler als auch lokaler Ebene und ein verstärktes Augenmerk der Organisation auf die Umweltauswirkungen verbessert werden. Die Vereinten Nationen sollten sicherstellen, dass zur Unterstützung ihrer Friedensmissionen im Feld geeignete Technologien eingesetzt werden.

Die Gastländer und die örtlichen Gemeinschaften einbeziehen

Dies muss immer mehr als zentral für den Erfolg einer Mission angesehen werden. Indem die Missionen die örtliche Bevölkerung nicht mehr bloß konsultieren, sondern sie künftig aktiv in ihre Arbeit einbeziehen, sind sie in der Lage, sich ein Bild davon zu verschaffen, wie die örtliche Bevölkerung die Wirkung der Friedensmissionen erlebt, und können entsprechend reagieren. Auf diese Weise kann die Mission sicherstellen, dass sie keine schädlichen Folgen hat. Die laufende Einbeziehung der Gemeinschaften hilft der Mission außerdem, bessere Schutzstrategien zu erarbeiten, damit die Mission das Leben der Men-

schen, denen sie dienen und die sie schützen soll, wirksamer verbessern kann.

Übergriffe ahnden und die Urheber verstärkt zur Rechenschaft ziehen

Zehn Jahre, nachdem die Vereinten Nationen begannen, systematisch gegen sexuelle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch in Friedenssicherungseinsätzen anzugehen, finden diese noch immer statt – zur dauerhaften Schande der Organisation, ihres Personals und der Länder, deren Friedenssicherungskräfte solche Übergriffe begehen. Es darf nicht zugelassen werden, dass die erbärmlichen Handlungen einiger weniger die Organisation, ihre Mitarbeiter und die Länder, die Truppen und Polizei stellen, in den Schmutz ziehen. Es liegt in aller Interesse, dass die Rechenschaft verbessert und Gerechtigkeit geübt wird. Bei sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch gibt es für Zivilpersonal keine Immunität. Die truppendienstenden Länder müssen gegen ihr nationales Personal energische Ermittlungen und Strafverfolgungen durchführen. Der Generalsekretär sollte über die von den einzelnen Mitgliedstaaten angesichts glaubwürdiger Behauptungen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs ergriffenen oder nicht ergriffenen Maßnahmen Bericht erstatten. Die Vereinten Nationen sollten sicherstellen, dass die einzelnen Opfer sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs für durch Personal der Vereinten Nationen zugefügten Schaden entschädigt werden.

Die Unterstützungssysteme verbessern, um reaktionsfähigere Friedensmissionen mit erhöhter Rechenschaftspflicht zu ermöglichen

Die Botschaft, die wir aus dem Feld erhalten, ist eindeutig: Die Verwaltungsverfahren der Vereinten Nationen – insbesondere im Bereich der Personalressourcen – sind für die Missionen und ihre Mandate untauglich. Die Haushalte der Friedensmissionen sind um das Vierfache höher als die Haushaltsmittel für den Rest des Sekretariats der Vereinten Nationen; 55 Prozent des gesamten Sekretariatspersonals versieht seinen Dienst in Friedensmissionen, viele von ihnen an Härtedienstorten. Trotzdem sind die Feldmissionen der Vereinten Nationen an einen Verwaltungsrahmen gebunden, der ihre Bedürfnisse als „Ausnahmen“ von auf die Zentrale ausgerichteten Politiken, Verwaltungsverfahren und Praktiken behandelt. Befugnisse müssen an diejenigen delegiert werden, die für die Leistungserbringung verantwortlich sind, und die Politiken und Verfahren der Unterstützung müssen überarbeitet werden, damit die Feldeinsätze effektiver und effizienter sein können. Ein stärker auf die Feldaktivitäten ausgerichteter Rahmen muss mit verlässlichen Garantien für den verantwortungsvollen und rechenschaftspflichtigen Umgang mit Mitteln einhergehen.

Innovationen und den wichtigsten Mittelbedarf unterstützen

Die Hochrangige unabhängige Gruppe legt den Mitgliedstaaten nahe, die Reformdynamik bei der Bereitstellung von Ressourcen für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen aufrechtzuerhalten und weitere Möglichkeiten der Verbesserung der operativen Effektivität wie auch Effizienz quer über die Missionen zu erkunden, unter anderem durch Ansätze einer regionalen Unterstützung. Sie befürwortet einen strategischeren und stärker ergebnisorientierten Fokus der Haushaltsaufstellung und -aufsicht sowie Innovationen wie regionale Unterstützung und neue Ansätze zur Mandatsdurchführung im Wege einer programmorientierten Finanzierung. Eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreichere Präventionsmaßnahmen und Vermittlungsbemühungen der Vereinten Nationen sowie für effektivere politische Missionen vor Ort sind Fortschritte bei der Finanzierung und den Unterstützungsregelungen für die besonderen politischen Missionen der Vereinten Nationen. In dieser Hinsicht ruft die Hochrangige unabhängige Gruppe die Generalversammlung auf, die Vorschläge des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen aus dem Jahr 2011 zu unterstützen.

Führung, Management und Reform in der Zentrale verbessern

Die derzeit mit der Unterstützung der Friedens- und Sicherheitsmaßnahmen der Vereinten Nationen betrauten Sekretariatsstrukturen behindern zuweilen eine wirksame Konzeption und Durchführung der Friedensmissionen der Vereinten Nationen durch unzureichende strategische Orientierungen, mangelnde Koordination und zu geringe Betonung politischer Lösungen. Frühere Bemühungen um die Lösung dieser Probleme durch Koordinierungs- oder andere Strukturen haben keine echten Veränderungen bewirkt. Die Hochrangige unabhängige Gruppe ist der Auffassung, dass sich der Status quo ändern muss. Der Generalsekretär sollte Optionen zur Umstrukturierung der Friedens- und Sicherheitsarchitektur des Sekretariats erarbeiten, mit dem Ziel, Führung und Management zu stärken und Silodenken in der Zentrale abzuschießen, um eine wirksamere, auf die Feldaktivitäten ausgerichtete Unterstützung der Friedensmissionen der Vereinten Nationen zu gewährleisten. Der Generalsekretär sollte die Schaffung der Position eines zusätzlichen, für Fragen des Friedens und der Sicherheit zuständigen Stellvertretenden Generalsekretärs prüfen, mit den im Sekretariat vorhandenen Mitteln eine Analyse- und Planungskapazität zur Unterstützung der Friedensmissionen der Vereinten Nationen einrichten und einen Vorschlag zur Einführung eines einheitlichen Teilhaushaltsplans für die Friedensmissionen ausarbeiten, aus dem künftig alle Friedensmissionen und die entsprechenden Unterstützungsaktivitäten finanziert würden.

Unsere Stärken vereinen

Die Vereinten Nationen müssen ihre Stärken vereinen – Politik, Partnerschaft und Menschen –, um die vor ihnen liegenden Herausforderungen zu bewältigen. Politische Strategien müssen das Fundament der Friedensmissionen bilden. Partnerschaften werden angesichts lange andauernder wie auch neuer Krisen von ausschlaggebender Bedeutung für künftigen Erfolg sein. Die Menschen müssen unverrückbar in den Mittelpunkt der Bemühungen der Friedensmissionen der Vereinten Nationen gestellt werden.

Viele der Faktoren, die eine Verbesserung der Friedensmissionen verhindern, sind politischer Natur und lassen sich beheben, wenn der politische Willen aufgebracht wird, Kompromisse einzugehen und anhaltende Herausforderungen anzugehen. Gleichzeitig muss die Bereitschaft gegeben sein, ein flexibleres Management der Ressourcen zuzulassen, damit die begrenzten Haushaltsmittel zur Erzielung von Ergebnissen in dynamischen Umfeldern eingesetzt werden. In Zeiten der Haushaltsknappheit hat die Hochrangige unabhängige Gruppe ihre Empfehlungen sorgsam abgewogen, um sicherzustellen, dass sie das System nicht weiter mit unnötigen Kosten belasten. Sie ist überzeugt, dass unter der Voraussetzung einer effektiv sequenzierten Umsetzung alle getätigten Investitionen durch Kostenersparnisse infolge der Verkleinerung von Missionen kompensiert werden. Die Verbesserung von Analyse, Strategie und Planung, die Stärkung von Prävention und Vermittlung, strategischere Ansätze zur Bereitstellung von Kräften und eine Verbesserung der Schnellreaktionsinstrumente stellen wichtige, maßvolle Investitionen dar, die ein frühzeitigeres Eingreifen, präzisere und erfüllbare Mandate und verschlankte Missionen ermöglichen.

Mit Unterstützung der Mitgliedstaaten können sich die Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Partner in Position bringen, um ihren Auftrag im Namen der internationalen Gemeinschaft wirksamer zu erfüllen. Im kommenden Jahrzehnt werden die Vereinten Nationen den wichtigen Verantwortlichkeiten gerecht werden müssen, die ihnen bei den wesentlichen Zielen der Konfliktprävention und der Vermittlung für den Frieden, beim Schutz von Zivilpersonen und bei der Friedenserhaltung zukommen. Sie sollten darüber hinaus eine Vision vorgeben, zum Handeln aufrufen und einen Fahrplan für eine stärkere globale und regionale Partnerschaft in der Zukunft erarbeiten. Die Krisen von morgen wer-

den alle unsere Kräfte fordern und rufen nach Institutionen, ja einem Netz von Institutionen, die rasch und effektiv reagieren können, wenn sie am dringendsten gebraucht werden.

Dies wiederum erfordert, dass sich die Mitgliedstaaten rückhaltlos dazu verpflichten, die Organisation zu stärken, damit sie die universellen Grundsätze und Ideale der Charta besser umsetzen und auf die Bedürfnisse der Menschen – Frauen, Männer und Kinder – reagieren kann, deren Leben bedroht ist oder durch bewaffnete Konflikte zerstört wurde. Mit diesem Ziel sollten wir, die Vereinten Nationen, unsere Stärken vereinen, um die Friedensmissionen der Vereinten Nationen der Zukunft zu verbessern.