

Wird die Schweiz in drei Jahren erstmals Mitglied des UNO-Sicherheitsrates? Bundesrätin Micheline Calmy-Rey hat seinerzeit eine Kandidatur des Landes eingeleitet, um für die Jahre 2023/24 einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat zu erlangen. Welche Rolle spielt und welche Aufgaben hat der Sicherheitsrat, welche Bedeutung hat eine Mitgliedschaft und welche Chancen ergibt eine solche für die Schweizer Friedenspolitik? Wir gehen in diesem Jahr in einer Serie diesen Fragen nach.

Im ersten Teil in der letzten Ausgabe vom März lieferten wir Grundlagen zum wichtigsten Friedens- und Sicherheitsgremium der Welt. In dieser Ausgabe bringen wir eine Übersicht über die aktuelle Lage der UNO, über ihre eklatanten Schwierigkeiten, aber auch über ihre anhaltende Bedeutung für den Weltfrieden.

Dabei handelt es sich um Auszüge aus dem *Friedensgutachten 2019* der bundesdeutschen Friedensforschungsinstitute Bonn International Center for Conversion BICC, der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung HSKF, des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg IFSH sowie des Instituts für Entwicklung und Frieden INEF (Untertitel von der Redaktion).



Das *Friedensgutachten 2019* analysiert aktuelle Gewaltkonflikte. Mit friedenswissenschaftlichem Zugang zeigt es Trends der internationalen Ausen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik auf. LIT Verlag, Zürich 2019, 160 Seiten, Fr. 17.90.

Die Vereinten Nati

Der Rückzug der USA aus den multilateralen Abstimmungsprozessen trifft die Vereinten Nationen hart, die durch die zunehmende Grossmachtkonfrontation ohnehin geschwächt sind. Die Schweiz hätte als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat in den Jahren 2023/24 die Chance, die friedenspolitischen Kapazitäten der UNO zu schützen und zu stärken: durch themenspezifische Allianzen mit gleichgesinnten Staaten und einem strategischen Fokus auf die Reform der Arbeitsstrukturen der UNO.

/ Friedensgutachten 2019 /

In den grossen Konflikten der Gegenwart, so der allgemein herrschende Eindruck, scheinen internationale Institutionen keine oder zumindest nur mehr eine geringfügige Rolle zu spielen. Ob im Jemen, in Syrien, im Nahostkonflikt, in Nordkorea, auf der Krim und in der Ostukraine – über Krieg und Frieden entscheiden die Gross- und Regionalmächte und die Konkurrenz zwischen ihnen. In keinem dieser Konflikte konnten internationale Organisationen viel ausrichten. Dieser scheinbare Bedeutungsverlust gilt insbesondere für die zentrale Organisation im Bereich der internationalen Friedenssicherung: die Vereinten Nationen.

Friedensgespräche stagnieren, wie in Syrien; Missionen werden zurückgefahren, wie in Haiti und in der Demokratischen Republik Kongo; andere Konflikte werden gar nicht in der UNO verhandelt, wie jener im Jemen oder die nukleare Bedrohung durch Nordkorea. Nicht zuletzt führte diese vermeintlich schwindende Relevanz der UNO zu verschiedenen Bemühungen um alternative oder zusätzliche Formate der multilateralen Friedenssicherung.

Zwar sind auch die europäischen Institutionen der Friedenssicherung angesichts der amerikanisch-russischen Konfrontation, dem anhaltenden Konflikt in der Ukraine und deutlichen Spannungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten nach wie vor unter erheblichem Druck. Als Anker der nach dem



Begrüssung des Untergeneralsekretärs in Gao im N

Zweiten Weltkrieg etablierten internationalen Friedensordnung erscheint aber auch die UNO zusehends geschwächt.

Europäische Alternativen zur UNO?

Die EU-Mitglieder reagierten auf das Erstarken der Grossmachtspolitik und insbesondere die EU-kritische Haltung der US-Regierung unter Donald Trump mit dem Versuch, handlungsfähige Kapazitäten zur Krisenintervention aufzubauen. Drei Problemen müssen sie sich dabei stellen: Der Schwierigkeit, überhaupt gemeinsame Positionen zu finden; der unzureichenden Ausstattung sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich; und dem Ausscheiden Grossbritanniens aus der EU. Seit 2016

Missionen unter Druck



Streitkräfte für UNO-Friedensoperationen, Jean-Pierre Lacroix, bei einer Visite am 20. Januar 2020 im Nordosten des Landes durch die UNO-Mission in Mali (MINUSMA).

gibt es eine Reihe von Initiativen, die diese Probleme beheben sollen.

Mit der «Globalen Strategie» verabschiedete die EU ein programmatisches Dokument, das für mehr Gemeinsamkeit sorgen soll. Vorschläge Deutschlands, gemeinsame Entscheidungen auch durch Mehrheitsabstimmungen oder einen Europäischen Sicherheitsrat zu erleichtern, haben dagegen kaum Chancen auf Verwirklichung. Auf bessere (gemeinsame) Einsatzfähigkeit zielen in der zivilen Konfliktbearbeitung der «Civilian CSDP Compact», im militärischen Bereich ein Rüstungsfonds (EDF) und die politische Verpflichtung auf eine verstärkte Zusammenarbeit bei Ausrüstung und Einsatz von Streitkräften (PESCO).

Besonders Frankreich bemüht sich, trotz des Brexits die verteidigungspolitische Zusammenarbeit in Europa voranzutreiben. Innerhalb der EU sucht es den Schulterschluss mit Deutschland wie zum Beispiel im Aachener Vertrag, um die EU handlungsfähiger zu machen. Ausserhalb des EU-Rahmens soll die Europäische Interventionsinitiative dafür sorgen, dass die Streitkräfte «williger» Staaten inklusive Grossbritanniens stärker interagieren und so besser gemeinsam einsatzfähig werden. Von echter Autonomie im militärischen Bereich hingegen sind die europäischen Staaten, auch auf mittlere Sicht, noch weit entfernt. Im zivilen Bereich könnte die EU dagegen mittelfristig wichtige Leistungen erbringen.

Die Problemfelder des UNO-Sicherheitsrates

- Wesentliche Gewaltkonflikte werden aktuell nicht oder nur unzureichend von der UNO behandelt. Obwohl der Nahe Osten neben Subsahara-Afrika aktuell die gewaltvollste Region der Welt ist, ist die UNO dort – im Gegensatz zu Afrika – weder mit robusten Friedensmissionen präsent, noch konnten politische Missionen bisher ernsthaft friedensstiftende Erfolge verzeichnen.

- In wichtigen Entscheidungen ist die UNO blockiert: Vor allem Russland und China machen vermehrt Gebrauch von ihrem Veto-Recht im Sicherheitsrat. Seit Ende des Kalten Krieges gab es nie so viele Vetos wie in den letzten fünf Jahren. Zu zentralen Konflikten – insbesondere Syrien – wurden so friedenspolitisch notwendige Entscheidungen verhindert.

- Die Finanzierung der UNO im Bereich Frieden und Sicherheit ist schwieriger geworden: Vor allem aufgrund der Entscheidung von US-Präsident Trump, weniger Mittel bereitzustellen, ist das Budget für UNO-Friedensmissionen in den vergangenen Jahren gesunken. So ist die Umsetzung der ohnehin schon überladenen Mandate deutlich erschwert worden.

- Die Debatte um die Reform des Sicherheitsrates stagniert weiterhin. Deutschland fordert gemeinsam mit Brasilien, Japan und Indien eine Erweiterung des Rates um ständige Sitze für diese sowie zwei afrikanische Staaten. Die konkurrierenden Vorstellungen der UNO-Mitglieder machen substanzielle Fortschritte hin zu einer Reform derzeit unwahrscheinlich. Dabei wäre eine allmähliche Änderung der Arbeitsmethoden des Rates ein erster Schritt in die richtige Richtung.

- In vielen Konflikten hat die UNO ihre Funktion als primärer Friedensakteur an Regionalorganisationen oder Ad-hoc-Arrangements abgegeben: Von den insgesamt 77 im Jahr 2018 aktiven multilateralen Friedensmissionen, politische Missionen eingeschlossen, waren nur 25 (32 Prozent) UNO-geführt. Dies mag unter dem Gesichtspunkt einer global-regionalen Arbeitsteilung begrüssenswert und im Einklang mit Kapitel VIII der UNO-Charta stehen; das

Fortsetzung Seite 16

gilt aber nur, solange hierdurch weder das Völkerrecht (vor allem das Gewaltverbot) noch globale Standards der Friedenssicherung unterlaufen werden.

Stimmt dieses pessimistische Bild?

Die folgende Analyse macht deutlich, dass der Blick auf die friedenspolitische

Leistung der UNO nicht auf die medial präsenten Gewaltkonflikte verengt werden darf. Das Handlungsspektrum der UNO in diesem Bereich ist weitaus breiter und sollte als Ganzes auf den Prüfstand gestellt werden. Hierzu zählen neben UNO-Friedensmissionen auch die Konfliktprävention sowie die Formulierung und Überwachung friedenspolitisch relevanter Normen. Nimmt man diese Bereiche in den Blick, wird das Bild zumindest uneinheitlicher.

Liste der Truppensteller. Den Löwenanteil des Personals stellen nach wie vor Länder des globalen Südens, allen voran Äthiopien, gefolgt von Bangladesch und Ruanda. Diese Länder tragen damit das grösste Risiko in den Einsätzen, ihre Einsatzkräfte sind zugleich für die komplexen Missionen oftmals unzureichend ausgebildet oder ausgerüstet.

Veränderte Einsatzdoktrin für Friedenseinsätze

Noch brisanter: Mit der neuen Einsatzrealität ist die traditionelle Peacekeeping-Doktrin herausgefordert. In der praktischen Umsetzung ringt die UNO deshalb mit der Frage, wie ihre Missionen in Kontexten, die von Gewalt geprägt sind, einerseits kurzfristig Sicherheit und Stabilität gewähren, andererseits Grundlagen für langfristigen Frieden schaffen können. Traditionelle Missionen, bei denen Blauhelme (zwischenstaatliche) Waffenstillstände überwachen und sichern, gibt es nach wie vor. Viel häufiger allerdings sind multidimensionale Stabilisierungsmissionen mit weitreichenden Aufgaben, die vom Schutz von Zivilisten über Aufstandsbekämpfung bis zum Wiederaufbau staatlicher Strukturen reichen. Sie kommen zudem häufig in Kontexten zum Einsatz, in denen – wie in Mali oder dem Südsudan – Friedensabkommen fragil sind, nicht alle Gewaltakteure einschliessen oder wieder gänzlich zusammenbrechen.

Seit dem Brahimi-Report aus dem Jahr 2000 ringt die UNO mit der Frage, wie weit sie die Peacekeeping-Doktrin an diese veränderte Einsatzrealität anpassen und sich von der Trias der Zustimmung der Konfliktparteien, der Unparteilichkeit und dem zurückhaltenden und selbstverteidigenden Waffengebrauch verabschieden soll. Mittlerweile gilt, dass Missionen nur noch die Zustimmung der wichtigen Konfliktparteien und insbesondere der Regierung des Gastlandes voraussetzen, neutral nur in der Verteidigung des Mandats sind und dass sie dabei, etwa wenn es um den Schutz von Zivilisten geht, auch Gewalt jenseits der Selbstverteidigung einsetzen.

Die neuen Widersprüche

So wurde die UNO-Mission in Mali (MINUSMA) autorisiert, robust und aktiv gegen Bedrohungen, einschliesslich solcher asymmetrischer und terroristischer Art, vorzugehen. Die UNO-Mission im Kongo (MONUSCO) wurde 2013 sogar durch eine Interventionsbrigade

Friedenssicherung durch die UNO: Drei Handlungsfelder auf dem Prüfstand

1. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

UNO-Friedensmissionen sind das sichtbarste Instrument der Friedenssicherung. Seit ihrer Gründung hat die UNO insgesamt 71 «Blauhelm»-Missionen entsendet. Aktuell sind über 103'000 Männer und Frauen als militärisches, polizeiliches und ziviles Personal in 14 Missionen auf vier Kontinenten für die UNO im Einsatz (siehe dazu unsere grosse Übersicht in der **FRIEDENSZEITUNG** Nr. 32-20).

Entgegen öffentlicher Kritik, nicht zuletzt verstärkt durch Mitglieder der Trump-Regierung, wird die Effektivität von UNO-Friedensmissionen in der Forschung positiv bewertet. Sie tragen zu einer Reduktion der Gewaltintensität und zum Schutz von Zivilisten bei, leisten einen positiven Beitrag zur Beilegung von Konflikten und reduzieren die Wahrscheinlichkeit ihres Wiederausbruchs. Allerdings bezieht sich die in quantitativen Studien identifizierte positive Wirkung auf durchschnittliche Effekte auf gesamtstaatlicher Ebene. Auf lokaler Ebene können UNO-Missionen durchaus gegenläufige Effekte haben, wie die Forschung gezeigt hat. Zudem gilt es, Unterschiede in der Ausgestaltung von Friedensmissionen zu berücksichtigen. Hier zeigt sich insbesondere, dass die Robustheit des Mandats und die Anzahl und Qualität der eingesetzten Truppen zentrale Faktoren für den Erfolg sind.

Trotz der vorsichtig positiven Wirkungseinschätzung stehen UNO-Friedensmissionen aktuell vor grossen politischen, strategischen und operativen Herausforderungen, für die Generalsekretär António Guterres mit der Initia-

tive Action for Peacekeeping (A4P) nach Lösungen sucht. Insbesondere die jüngeren, sogenannten robusten Friedensmissionen sind mit Widersprüchen und Zielkonflikten belastet, weil sie zwar einerseits in der Tradition des klassischen Peacekeeping stehen, andererseits aber immer komplexere Aufgaben in Kontexten extremer Gewalt umsetzen sollen.

Bisherige Widersprüche der UNO-Friedensmissionen

Die Widersprüche betreffen zunächst die knappen Finanzmittel und die unfaire Lastenverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten. Angesichts der massiven Kosten, die der Staatengemeinschaft entstünden, wenn Gewaltkonflikte nicht durch internationales Eingreifen befriedet werden, sind Ausgaben für UNO-Friedensmissionen gut angelegtes Geld. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Kürzungen des UNO-Peacekeeping-Budgets alarmierend. Der Haushalt für 2018/19 wurde auf Drängen der USA um ca. 600 Mio. auf 6,7 Mrd. US-Dollar reduziert. Bisher trugen die USA einen gewichtigen Anteil des Peacekeeping-Haushalts (2016 bis 2018 durchschnittlich 28 Prozent).

Jetzt wollen sie nur noch ihren Pflichtanteil von maximal 25 Prozent des Budgets beisteuern – und bisher ist niemand bereit, diesen Ausfall zu kompensieren. Hinzu kommt die geringe Bereitschaft vor allem der westlichen Staaten und Russlands, eigenes Personal für Friedensmissionen bereitzustellen. Auch Deutschland rangierte 2018 mit 537 Blauhelmen weit unten in der



Dutzende Zivilisten wurden am 9. Juni 2019 bei einem Angriff auf das Dorf Sobana De in der Region Mopti in Zentralmali getötet. Die Menschenrechtsabteilung und die Abteilung für den Schutz der Zivilbevölkerung der MINUSMA führen mit Unterstützung von Beamten der technischen und wissenschaftlichen Polizeieinheit der UNPOL eine Untersuchung des Angriffs durch.

verstärkt, die offensiv namentlich identifizierte Gewaltakteure bekämpfen soll. Doch mit dieser Verschiebung hin zu einem friedensschaffenden und erzwingenden Charakter eröffnen sich neben den vielfach diskutierten Konflikten, die die Stationierung fremder Truppen in fragilen Gesellschaften ohnehin aufwerfen, neue Widersprüche. Um die wichtigsten kurz anzudeuten:

Die UNO-Friedensmissionen sind tödlicher geworden

Wenn Blauhelmsoldaten als Partei in einem bewaffneten Konflikt wahrgenommen werden, relativiert sich ihr völkerrechtlicher Status als besonders geschützte Personen; sie werden verstärkt Ziel militärischer Angriffe, auf die sie als Friedensmission ungenügend vorbereitet sind. Die Folge: UNO-Friedensmissionen sind tödlicher geworden. Für viele UNO-Soldatinnen und Soldaten gehören militärische Auseinandersetzungen in den vergangenen Jahren zum Alltag.

Die Ausweitung der Mandate erzeugt Erwartungen, welche die UNO-Missionen strukturell und organisatorisch überfordern und die Konflikte zwischen beitragszahlenden und truppenstel-

lenden Staaten verschärfen. Während nämlich erstere darauf drängen, dass die UNO-Truppen ihrer Verpflichtung zur Verteidigung des Mandats und zum Schutz von Zivilisten nachkommen, nutzen letztere ihre operativen Mitsprachemöglichkeiten oftmals, um die Risiken für ihre Soldatinnen und Soldaten zu minimieren.

Wenn UNO-Blauhelme nicht mehr als neutrale Mittler gesehen werden

Schliesslich bleibt die Frage, wie Blauhelmissionen einerseits Sicherheit und Stabilität gegen Gewaltakteure durchsetzen, andererseits einen tragfähigen und inklusiven Frieden stiften können. Im Kongo gelang es der Interventionsbrigade zumindest zeitweise, durch die Androhung überlegener militärischer Macht das Verhalten von Gewaltakteuren zu verändern. In Mali konnte die robuste Ausstattung der UNO-Truppe die Gewaltspirale bisher nicht stoppen.

Viel eher hat sich gezeigt, dass UNO-Missionen, indem sie gegen eine Seite des Konfliktes vorgehen, nicht mehr als neutrale Mittler im politischen Prozess wahrgenommen werden. Und indem sie lokale Regierungen dabei un-

terstützen, ihre Autorität auch gegen militärischen Widerstand durchzusetzen, reduzieren sie die Anreize dieser Regierung, die für einen Verhandlungsfrieden notwendigen Kompromisse mit ihren innenpolitischen Opponenten einzugehen.

Aufbau von UNO-Truppen?

Wie mit diesen Dilemmata umzugehen ist, ist selbst innerhalb der UNO umstritten. Die einen befürworten eine Rückkehr zum klassischen Peacekeeping und wollen die Befriedung komplexer Gewaltkonflikte Koalitionen williger Staaten überlassen. Schon bei jüngeren Einsätzen wie in Mali oder der Zentralafrikanischen Republik operierten die Blauhelmissionen entweder nach oder zeitgleich mit robuster ausgestatteten Interventionskräften einzelner Staaten oder regionaler Sicherheitsorganisationen.

Dieses Modell weiterdenkend könnte die UNO die primäre Gewaltdämmung Staaten überlassen und ihre Missionen nur zur anschliessenden Stabilisierung einsetzen. Die anderen, wie der frühere Blauhelmgeneral Santos

Fortsetzung Seite 18

Fortsetzung von Seite 17

Cruz in seinem Report «Improving Security of United Nations Peacekeepers», plädieren dafür, UNO-Missionen weiter zu ertüchtigen, besser auszustatten und offensiver auszurichten, damit sie Zivilisten und sich selbst besser schützen und ihre Mandate auch in schwierigen Kontexten umsetzen können. Das hätte letztlich den Aufbau von UNO-Truppen zur Folge, den gegenwärtig aber kaum ein Mitgliedsstaat unterstützt.

«Aktion für Friedenssicherung»

Dritte sehen das Heil im Kompromiss zwischen beiden Positionen. In diese Richtung zielt auch die «Action for Peacekeeping». Sie legt den Fokus auf die Notwendigkeit der politischen Lösung von Konflikten und betont die Verantwortung der Mitgliedsstaaten, diese zu unterstützen. Robust ausgestaltete Missionen können in solchen Prozessen eine Rolle spielen, gerade zum Schutz von Zivilisten. Um aber die militärische Macht der UNO in den Dienst der politischen Konfliktlösung zu stellen, plädiert Guterres für realistische Mandate, die den UNO-Einsatz mit politischen Zielen und klaren Prioritäten versehen, sequenzieren und an den Fortgang eines Friedensprozesses knüpfen.

Ohne dass Mitgliedsstaaten Verantwortung übernehmen, indem sie die «Action for Peacekeeping» politisch und finanziell unterstützen, wird aber auch diese Reformagenda nicht über den deklaratorischen Erfolg ihrer Vorgänger hinausgehen. Hier ist Deutschland gefordert, seine Position im Sicherheitsrat dazu zu nutzen, konkrete Richtlinien für die an die Einsatzrealität angepasste Mandatierung laufender und künftiger UNO-Friedensmissionen zu formulieren und deren Umsetzung zu überwachen. Der Auftrag dafür ist mit der A4P unter Federführung der Elfenbeinküste bereits definiert. Dabei sollte Deutschland den Schwerpunkt auf die effektive Verkopplung von Friedensmissionen und politischen Friedensprozessen legen. Wenn nicht absehbar ist, dass eine Blauhelmission die zur Beendigung der Gewalt nötigen politischen Prozesse und Kompromisse befördert, sollte sie nicht mandatiert werden.

Laut Artikel 1 der UNO-Charta ist das zweite Handlungsfeld, Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung (Peacebuilding), prioritär für die Wahrung des Weltfriedens. Im Vergleich zu militärischen Instrumenten der Friedenssicherung wurde es allerdings lange Zeit vernachlässigt. Erst ab dem Jahr 2000 brachte die UNO den Aufbau von Peacebuilding-Kapazitäten voran, der 2005/06 in der Einrichtung der Peacebuilding Commission (PBC), des Peacebuilding Fund (PBF) und des Peacebuilding Support Office (PBSO) mündete. Dazu gedacht, die klaffende Lücke der UNO im Bereich der Friedenskonsolidierung zu füllen, bleiben diese Neuerungen auch nach mehr als zehn Jahren noch weit hinter diesen Erwartungen zurück.

Generalsekretär António Guterres hat seine erste Amtszeit unter die Leitidee der Krisenprävention gestellt und vertritt seit seinem Amtsantritt im Jahr 2017 die sogenannte «Sustaining Peace Agenda». Das Konzept geht auf den Bericht einer Expertengruppe zurück, der vor allem die starke Fragmentierung der Peacebuilding-Aktivitäten im UNO-System, sowohl in New York als auch im

Feld, als systemisches Problem beklagte. Dadurch entstehe zu wenig Kohärenz und Komplementarität in den Aktivitäten der UNO, vor allem, wenn es um die konkrete Arbeit vor Ort geht.

Der Bericht hob gleichzeitig hervor, dass sich die Peacebuilding-Architektur nicht auf PBC, PBF und PBSO allein beschränkt. Insbesondere der Sicherheitsrat spielt eine gewichtige Rolle, wobei Mitgliedsstaaten unterschiedliche Vorstellungen zur Arbeitsteilung zwischen PBC und Sicherheitsrat haben. Der Bericht verwies dabei auch auf ein Einstellungsproblem: «Die Friedenskonsolidierung bleibt nur ein nachträglicher Gedanke: unterprivilegiert, mit zu wenig Ressourcen ausgestattet und erst dann in Angriff genommen, wenn die Waffen schweigen.»

Unterentwickelte Frühwarnung

Die Konfliktprävention im engen Sinne (verstanden als Früherkennung und Massnahmen zur Prävention vor einem Ausbruch von Gewalt) bleibt ebenfalls problematisch. Zwar besteht Einigkeit darüber, dass eine Prävention von Gewaltkonflikten wünschenswert ist, den-



noch bleiben die von der UNO entwickelten Instrumente der Frühwarnung hinter ihrem Anspruch zurück. Zu den Problemen zählt die Unterfinanzierung von Aktivitäten, die hauptsächlich durch freiwillige Beiträge von UNO-Mitgliedsstaaten finanziert werden.

Darüber hinaus sind relevante Informationen über diverse UNO-Organe und Unterorganisationen in New York und im Feld zerstreut und werden nicht effektiv zur Frühwarnung genutzt. Auch der Sicherheitsrat kommt angesichts seines Fokus auf das Management aktueller Krisen seinem Auftrag zur Prävention nur ungenügend nach. Faktisch stünden ihm verschiedene Sitzungsformate und Instrumente zur Verfügung, um sich frühzeitig mit Situationen zu beschäftigen, die eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit darstellen könnten.

Im Bereich der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung hat nicht zuletzt die Reformagenda von Generalsekretär Guterres einiges in Bewegung gebracht. Dazu zählt die Zusammenlegung des ehemaligen Department for Political Affairs DPA mit dem PBSO, die mit Jahresbeginn 2019 durch die Schaffung des Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) wirksam wurde. Im DPPA sollen die bestehenden

Ressourcen zur Konfliktprävention und Friedenssicherung zusammengeführt werden. Zu diesen Ressourcen zählen auch deutlich aufgewertete UN-Country-Teams, von denen es nun mehr und besser ausgestattete geben soll. Dies ist eine begrüssenswerte Verbesserung, denn schon lange war die lokale und regionale Verankerung der UNO eine Kernschwäche vieler Präventions- und Friedenssicherungsbemühungen.

Ungelöste Herausforderungen

Es bleiben zwei ungelöste Herausforderungen: Erstens ist die vorgesehene Rolle der Country-Teams in der UNO-Struktur zu komplex, da sie der Kontrolle mehrerer Auftraggeber innerhalb des UNO-Systems unterliegen. Zweitens ist die Finanzierung problematisch, da sie vor allem von freiwilligen Zahlungen der Mitgliedsstaaten abhängig ist. Strukturveränderungen alleine reichen nicht aus, sie müssen auch in die Praxis umgesetzt werden. Dafür braucht

es erstens klare politische Bekenntnisse für eine bessere finanzielle Ausstattung der Peacebuilding-Architektur sowie zweitens Massnahmen, die langfristig gedacht und lokal verankert sind.

Doch der obige Befund zum Einstellungsproblem zeigt auch, dass die noch junge Peacebuilding-Architektur nach wie vor starker Kritik und Angriffen von einigen Mitgliedsstaaten ausgesetzt ist. China hat wiederholt Versuche unternommen, das Budget für Menschenrechtsexperten in UNO-Missionen zu streichen. Auch Russland hat diese Initiativen unterstützt. Beide scheinen wenig Widerstand der US-Regierung in diesem Bereich zu erwarten. Dieser Trend ist besorgniserregend, denn die schleichende Infragestellung entsprechender Gelder gefährdet die nachhaltige Friedensförderung und die Handlungsfähigkeit der UNO.

3. Internationale Schutznormen

Schliesslich bildet die Formulierung und Überwachung internationaler Normen ein wichtiges Handlungsfeld, auf dem die UNO friedensschaffend wirkt. Normen garantieren eine internationale Friedensordnung, denn sie schaffen Erwartungsstabilität und Verbindlichkeit. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist unter dem Dach der UNO ein Normenkomplex zum Schutz von Individuen in Konfliktsituationen entstanden, der aus überlappenden und miteinander verschränkten Normen besteht. Völkerrechtlicher Ausgangspunkt sind die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle, das UNO-Waffenübereinkommen sowie die Übereinkommen zu Antipersonenminen und Streumunition.

Ausgehend vom Prinzip der menschlichen Sicherheit wurden seit Ende der 1990er-Jahre weitere völkerrechtlich nicht bindende Normen in thematischen Debatten des Sicherheitsrates und der UNO-Generalversammlung erarbeitet, etwa zum Schutz von Zivilisten durch Friedensmissionen, zum Monitoring der Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten durch den UNO-Special Representative on Children in Armed Conflict, die sogenannte «Frauen, Frieden und Sicherheit»-Agenda, das Prinzip der internationalen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect), das Kleinwaffenaktionsprogramm der UNO oder auch der UNO-Aktionsplan zur Bekämpfung gewaltsamen Extremismus.

Die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts stockt

Studien zeigen, dass dieser Normenkomplex positive Effekte hat: Eine auf diese Normen zurückzuführende intensivere Beschäftigung mit den jeweiligen Problemlagen hat zur Reduktion von schweren Gewaltexzessen wie Völkermord beigetragen. Diese Schutznormen werden regelmässig in thematischen Debatten diskutiert sowie in Berichten des UNO-Sekretariats weiterentwickelt

MINUSMA patrouilliert auf dem Konna-Markt in Mali: Am Morgen des 20. Dezember 2018 trafen sich die Bewohner der Region Mopti in der Stadt Konna, die im Zentrum Malis am Fluss Niger liegt, auf einem der grössten Freiluftmarkte des Landes. Der Markt wurde Ende 2013 nach Gewalttätigkeiten wiedereröffnet, die die Zivilbevölkerung zur Flucht zwangen und die lokale Wirtschaft zerstörten. Seitdem führen die Polizei der Vereinten Nationen (UNPOL) und die malischen Sicherheitskräfte regelmässig gemeinsame Fusspatrouillen und Marktrundgänge durch, die zur Vertrauensbildung unter den Mitgliedern der lokalen Gemeinschaft und zu einem dauerhaften Frieden in der Region beitragen, die als das neue Epizentrum des sechsjährigen Konflikts in Mali gilt. Foto: Frau auf dem Markt.

Fortsetzung Seite 20

Fortsetzung von Seite 19

und in Handlungsanweisungen an die Mitgliedsstaaten übersetzt. Allerdings teilen sie ein Merkmal: Sie sind alle «weiche» Normen, d.h., sie sind nicht rechtsverbindlich, sie sind kaum sanktionsbewehrt, und die moralische Solvensverpflichtung wird von einigen Adressaten nur bedingt ernst genommen.

Zugleich stockt die Weiterentwicklung des geltenden humanitären Völkerrechts. Zwar wird es nicht grundsätzlich infrage gestellt, eine auch angesichts zahlreicher Verletzungen notwendige Stärkung scheint aber derzeit kaum möglich. 2011 initiierten die Schweiz und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes einen zwischenstaatlichen Prozess, der auf einem Mandat der 31. und 32. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz beruhte. Er hatte zum Ziel, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts u.a. durch die Einrichtung eines Staatenforums zu verbessern. Doch der Prozess wurde 2018 eingestellt. Er scheiterte am Widerstand von Russland und einer Gruppe von acht weiteren Staaten (Weissrussland, Kuba, Indien, Nordkorea, Nicaragua, Syrien, Tadschikistan und Venezuela). Die am Ende verabschiedete Resolution sah lediglich vor, die Idee weiter zu prüfen.

Lichtblicke wie UNO-Untersuchungskommissionen in Syrien

Ein wesentliches Instrument, das humanitäre Völkerrecht auf einer niedrigeren Ebene zu stärken, ist die Tatsachenermittlung. Leider bleiben die zahlreichen Untersuchungskommissionen im Hinblick auf Ergebnisse und Wirkungen weit hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück. Schwierigkeiten nehmen auch bei der Einrichtung neuer Kommissionen zu. Dennoch gibt es Lichtblicke: beispielsweise die Aktivierung der auf Art. 90 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen beruhenden «Internationalen Humanitären Ermittlungskommission» und deren 2017 im Auftrag der OSZE durchgeführte Ermittlungen in der Ost-Ukraine; der 2016 von der UNO-Generalversammlung geschaffene und seit 2017 operative «Internationale, Unparteiische und Unabhängige Mechanismus für die Untersuchung und Verfolgung von schwersten Kriegsverbrechen in Syrien seit März 2011» (IIIM); sowie der Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz des Chemiewaffenübereinkommens vom 27. Juni 2018, die Verantwortlichen für die Chemiewaffenangriffe in Syrien zu ermitteln und ein sogenanntes Attributionsteam durch die Organisation einzusetzen.

Noch lässt sich hier eine positive Entwicklung beobachten, die sich jedoch schnell auch wieder umkehren kann.

Die seit 2011 zunehmende Blockade des Sicherheitsrates droht auch den Bestand dieses Schutzregimes infrage zu stellen. In der laufenden Debatte um die Reform der Mandatierung von UNO-Friedensmissionen hat Russland mehrmals die Verbindung zwischen dem Schutz von Zivilisten und dem Schutz von Menschenrechten hinterfragt. Um dem entgegenzuwirken, muss das Mainstreaming dieses Normenkomplexes im UNO-System gestärkt werden. Dazu sind politische Allianzen mit Gleichgesinnten nötig, um der teils obstruktiven Haltung Chinas und Russlands, aber auch der USA, etwas entgegenzusetzen und die Verbindlichkeit der Normen durch den Ausbau von Tatsachenermittlung und systematischer Berichterstattung zu schützen und zu stärken.

Schweizer Vorstoss für ein UNO-Parlament

Daniel Jositsch, der Zürcher SP-Ständerat, fühlt sich durch die aktuelle Corona-Pandemie und die anhaltende Klimakrise bestätigt. Beide Herausforderungen für die Menschheit seien nur durch ein weltweites Vorgehen zu bewältigen. Den Vereinten Nationen und ihrem Sicherheitsrat sei es bisher jedoch nicht gelungen, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Seit Jahren fordert er eine Reform der UNO durch eine Erweiterung ihrer von Staaten gebildeten Generalversammlung durch eine parlamentarische Vertretung, die von BürgerInnen aller Länder gewählten Abgeordneten «eine Stimme geben und Entscheidungen im besten Interesse der Menschen treffen würde».

Zunächst könnten die Mitglieder aus den nationalen Parlamenten kommen, auf lange Sicht sollten sie alle direkt gewählt werden. Ausgehend von einem weitgehend beratenden Organ könnten dessen Rechte und Befugnisse im Laufe der Zeit mit zunehmendem demokratischen Charakter erweitert werden, und irgendwann würde es zu einem echten Weltparlament werden. Ein entsprechendes Postulat von ihm wurde bereits Ende 2018 mit Unterstützung des gesamten Ständerates an den Bundesrat überwiesen, der es wohlwollend entgegennahm und bis Anfang nächsten Jahres einen Bericht ausarbeiten will.

www.democracywithoutborders.org/ch

