

Eine Neue Agenda für den Frieden in turbulenten Zeiten

Ende Juni 2023 lancierte UN-Generalsekretär António Guterres die „Neue Agenda für den Frieden“, einen Bericht, der darauf abzielt, den Multilateralismus zu stärken und eine „Roadmap“ für zukünftige Maßnahmen der Vereinten Nationen im Bereich Frieden und Sicherheit bereitzustellen. Der Bericht ist ehrgeizig in seiner Ausrichtung und umfasst über 40 Seiten mit 12 Aktionsbereichen, die in 5 Schwerpunktbereiche gegliedert sind.¹

Von **Fred Tanner**



UN Photo/Lucey Felipe

UN-Generalsekretär António Guterres

Der Ursprung der „Neuen Agenda“ lässt sich bis zum Ende des Kalten Krieges zurückverfolgen, als der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1992 die erste „Agenda für den Frieden“ präsentierte. Dieses wegweisende Dokument begrüßte optimistisch eine neue Ära des Multilateralismus für die Zeit nach der globalen Konfrontation des Kalten Krieges. Es enthielt eine umfassende Strategie mit einem Werkzeugkasten zur Verhinderung, Bewältigung und Beilegung von Streitfällen.

¹ <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>

Neue Herausforderungen und Bedrohungen für den Frieden und die Sicherheit

Allerdings hat sich die Welt seit den 1990er Jahren erheblich verändert. Die Gefahr für den Frieden besteht vor allem aus innergesellschaftlichen und asymmetrischen bewaffneten Auseinandersetzungen, an denen zunehmend externe Akteure beteiligt sind, darunter auch private Gewaltakteure. Solche Konflikte haben verheerende Auswirkungen auf das Leben von Millionen Menschen, wie die Beispiele aus Afrika (Sudan, Äthiopien, DR Kongo), dem Nahen Osten (Syrien, Jemen) und Asien (Rohingya-Krise, Afgha-

nistan) zeigen. Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine hat die Situation weiter verschärft und zur Zerstörung der europäischen Sicherheitsarchitektur geführt, was eine Militarisierung von Beziehungen, ein Wettrüsten und ein gefährliches Potenzial für nukleare Eskalation begünstigt hat.

Neben bewaffneten Konflikten gibt es in der heutigen Welt eine noch nie dagewesene Anzahl grenzüberschreitender nicht-staatlicher Bedrohungen und Risiken, wie den Klimawandel, Pandemien, Terrorismus und organisierte Kriminalität. Diese sind zunehmend miteinander verbunden. Zusätzlich schafft die mögliche Militarisierung neuer Technologien wie Cyber und künstlicher Intelligenz neue Risiken für die globale Stabilität.

Angesichts dieser besorgniserregenden Entwicklungen werden der UN-Sicherheitsrat und die UN insgesamt oft für das Scheitern in ihrer Rolle als globale Hüter des Friedens und der Sicherheit kritisiert. In den letzten 30 Jahren haben die Großmächte oft die UN, multilaterale Gremien und die Verpflichtungen der UN-Charta ignoriert. Der zunehmende Nationalismus und Populismus, verkörpert durch die Trump-Jahre im Weißen Haus und den Brexit, aber auch nationalistischere und kriegerischere Töne aus Moskau und Beijing, haben zu einer globalen Krise des Multilateralismus geführt.

Der Weg zu einem inklusiven und vernetzten Ansatz für effektiven Multilateralismus

Der Auftrag zur Erstellung der „Neuen Agenda“ geht zurück auf die Jubiläumstagung der Vereinten Nationen zum 75. Jahr ihres Bestehens und dem Bericht „Unsere gemeinsame Agenda“, der vom UNO-Generalsekretär 2021 verfasst wurde.² Er forderte darin einen neuen Ansatz für den Multilateralismus, der inklusiver, vernetzter und effektiver sein sollte. Dieser Ansatz sollte auf Dialog, Zusammenarbeit und Kompromissen basieren. Im Rahmen dieser Überlegungen verlangte der UN-Generalsekretär die Entwicklung einer neuen „Agenda für den Frieden“ mit handlungsorientierten Empfehlungen.

Die „Neue Agenda für den Frieden“ (Neue Agenda) zusammen mit dem Bericht „Unsere gemeinsame Agenda“ und dem kürzlich veröffentlichten Bericht des Hochrangigen Beratungsgremiums für effektiven Multilateralismus (High-Level Advisory Board, HLAB) zielen darauf ab, Unterstützung der Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft für den Zukunftsgipfel 2024 zu mobilisieren. Jeffrey Sachs, der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs, organisiert den Gipfel zum Thema „Multilaterale Lösungen für eine bessere Zukunft“. Der Schwerpunkt liegt darauf, wie die Weltgemeinschaft Herausforderungen wie Klimawandel, Armut, Ungleichheit und Konflikte bewältigen kann.

Angesichts dieser umfassenden Ziele basiert die „Neue Agenda“ auf einer breiten Definition von Frieden und Sicherheit, die Menschenrechte, menschliche Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung, Inklusion und Gerechtigkeit einschließt. Die unten zusammengefassten Themenbereiche umfassen Abrüstung, bewaffnete Konflikte und ihre menschlichen und wirtschaftlichen Kosten, Konfliktprävention, Stärkung regionaler Institutionen, Verlagerung des Fokus der Friedenssicherung, Leitplanken für Antworten auf aufkommende Risiken und Zusammenhänge zwischen Ungleichheit und Konflikten.

Eine Agenda für Abrüstung

Die „Neue Agenda“ enthält mehrere Empfehlungen zur Abrüstung, die auf dem Bericht des UN-Generalsekretärs von 2018 mit dem Titel „Sicherung unserer gemeinsamen Zukunft: Eine Agenda für Abrüstung“ aufbauen.³

Die „Neue Agenda“ empfiehlt, Nuklearwaffen zu eliminieren und sich einer Welt zu verpflichten, die frei von solchen Waffen ist und die Erosion internationaler Abrüstungsnormen umkehrt. Bedauerlicherweise versäumt es die „Neue Agenda“ den Beitritt zum Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) als Schritt hin zu einer nuklearwaffenfreien Welt zu empfehlen. Österreich hat während des Konsultationsprozesses für die „Neue Agenda“ dafür plädiert, den AVV im Rahmen der Neuen Agenda zu thematisieren.⁴ Möglicherweise hat der Widerstand der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats den UN-Generalsekretär davon abgehalten, auf den AVV Bezug zu nehmen.

Die „Neue Agenda“ enthält mehrere Empfehlungen für den Nexus zwischen Abrüstung, nachhaltiger Entwicklung und humanitären Maßnahmen. Sie betont die Verbindung zwischen der verstärkten Regulierung von Kleinwaffen und dem Schutz von Zivilpersonen. Diese Verbindung spiegelt sich auch in der Empfehlung wider, ganzheitliche Ansätze zu verfolgen, welche die Kontrolle von Kleinwaffen in Entwicklungs- und Gewaltreduzierungs-Initiativen auf nationaler und lokaler Ebene sowie in nationalen Präventionsstrategien integrieren. Unter dem Motto „Die Verringerung der menschlichen Kosten von Waffen“ kritisiert die „Neue Agenda“ die unzureichende Einhaltung von Maßnahmen, die den Zugang zu Kleinwaffen verhindern sollen. Dies ist besonders in den USA, wo 2022 fast 50.000 Todesfälle durch Schusswaffen zu beklagen waren, ein hochpolitisches Thema.

Konfliktprävention als politische Priorität

Konfliktprävention ist eines der ständigen Themen der UN-Gemeinschaft. Die „Neue Agenda“ betont die universelle Bedeutung der Prävention und ordnet sie in den Rahmen nationaler Strategien zur Bewältigung von Gewalt und Konfliktauslösern ein: Jedes Land sollte demnach eine eigene Präventionsstrategie entwickeln. Damit wird die Rolle der Mitgliedsstaaten stark betont, was eine Abkehr von der ursprünglichen Agenda für den Frieden darstellt, die auf Institutionen ausgerichtet war.

Die „Neue Agenda“ betont indessen die Bedeutung regionaler Organisationen bei Bemühungen zur Konfliktprävention und empfiehlt, der Afrikanischen Union als einziger regionalen Organisation Zugang zu Beiträgen für regional geführte Friedensoperationen zu gewähren. Ebenso sollen zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Rolle bei der Konfliktprävention spielen, indem sie die Sensibilität und das Verständnis für potenzielle Konfliktrisiken schärfen, Kapazitäten für Friedensarbeit aufbauen und sich für politische Maßnahmen zur Förderung des Friedens einsetzen.

Verlagerung des Fokus der Friedensmissionen

Die „Neue Agenda“ ruft zu einer Reflexion über die Zukunft der Friedensmissionen auf und signalisiert einen Wandel weg von großen, multidimensionalen Peacekeeping-Missionen hin zu kleineren politischen Missionen und verstärkter regionaler Unterstützung.

Die kürzliche Schließung der Friedensmission in Mali veranschaulicht diesen Trend. Auf dem Höhepunkt war MINUSMA eine der größten multidimensionalen Peacekeeping-Operationen mit fast 13.000 Soldaten, 1.900 Polizisten und 750 Zivilisten aus 57 Ländern. Die Mission konnte jedoch ihr Mandat nicht erfüllen, da es keinen Frieden zu bewahren gab. Zivile Missionen mit einem kleineren Fussabdruck, wie die United Nations Verification Mission in der Ukraine, gewinnen daher zunehmend an Bedeutung. Solche Missionen können auf bestehenden regionalen Strukturen und Netzwerken aufbauen und sich auf die Unterstützung des poli-

² <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>

³ <https://www.un.org/disarmament/sg-agenda/en/>

⁴ <https://dppa.un.org/sites/default/files/austria.pdf>



UN Photo/Milton Grant

Der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali präsentierte 1992 die erste „Agenda für den Frieden“

tischen Prozesses, die Überwachung von Waffenstillständen, die Förderung des Dialogs und den Wiederaufbau konzentrieren.

Aufkommende Risiken und internationale Sicherheit

Aufkommende Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel, biologischen Bedrohungen, dem Weltraum und der Militarisierung aufstrebender Technologien offenbaren ernsthafte Governance-Fragilitäten und sind eine große Herausforderung für die internationale Sicherheit. Laut Maßnahme 12 der „Neuen Agenda“ können diese Risiken durch die Formalisierung von Normen, Regeln, Verantwortungsmechanismen und die Förderung verantwortungsvoller Innovation verringert werden. Dies umfasst auch die Entwicklung eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments bis 2026, um autonome Waffensysteme zu verbieten, die ohne menschliche Kontrolle oder Aufsicht funktionieren. Der Einsatz von Drohnen mit „loitering technologies“ in bewaffneten Auseinandersetzungen im Nahen Osten, im südlichen Kaukasus und in der Ukraine weist aber darauf hin, dass es schwierig sein wird, solche rasch fortschreitenden Waffentechnologien zu regulieren.

Roadmap zur Stärkung der Friedensarchitektur

Wie zu erwarten war, empfiehlt der Bericht strukturelle Reformen innerhalb der UN. Obwohl es für den Generalsekretär heikel ist, den Sicherheitsrat ins Visier zu nehmen, schlägt die „Neue Agenda“ vor, den Sicherheitsrat zu reformieren, um ihn „geopolitisch repräsentativer“ zu gestalten und seine Verfahren zu „demokratisieren“. Dadurch würde die Fähigkeit des Rates verbessert, Konsens zu erzielen und seine Entscheidungen durchzusetzen.

Bemühungen zum Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung werden auch von friedenspolitischen Zielsetzungen beeinflusst. Die „Neue Agenda“ enthält diesbezüglich Empfehlungen für den Aufbau widerstandsfähigerer und inklusiverer Gesellschaften. Dazu gehört die Stärkung der Resilienz gegen strukturelle Herausforderungen wie Armut, Ungleichheit und Umweltzerstörung.

Der Bericht behandelt die Gleichstellung der Geschlechter und

die Rechte der Frauen als integralen Bestandteil der Agenda, so auch den Schutz von Frauen vor geschlechtsbezogener Gewalt und die Forderung, dass Frauen in politischen Entscheidungsprozessen und im öffentlichen Leben voll vertreten sind. Der Bericht ruft auch zur Beseitigung patriarchaler Machtstrukturen auf. Die Herausforderung besteht darin, Wege zu finden, um patriarchale Machtstrukturen auf eine respektvolle Art und Weise abzubauen, die kulturelle, soziale und religiöse Eigenheiten berücksichtigt.

Den Frieden in einer Welt des Konflikts neu erdenken

Die „Neue Agenda“ reagiert auf die gegenwärtige globale Landschaft und Herausforderungen, indem sie eine umfassende Strategie zur Förderung von Stabilität, Frieden und Sicherheit vorlegt, die mit handlungsbezogenen Empfehlungen verbunden ist. Sie versucht, eine neue Vision für einen inklusiven und vernetzten Multilateralismus zu entwickeln, die von der Weltgemeinschaft auf dem „Zukunftsgipfel“ 2024 unterstützt werden soll. In diesem Prozess ist der Krieg in der Ukraine nach wie vor der Elefant im Raum. Die UN-Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, offiziell auf die „Neue Agenda“ im nächsten hochrangigen Segment der Generalversammlung zu reagieren. Allerdings ist zu erwarten, dass die Schatten der geopolitischen Realitäten den ambitionierten Empfehlungen der UN wenig politischen Spielraum gewähren werden. Es ist aber vielleicht gerade jetzt der richtige Moment, den Frieden in einer Welt des Konflikts neu zu erdenken. 

Dr. Fred Tanner, Botschafter a.D., Mitglied des Beirats des International Institute for Peace (IIP) Wien, Mitglied des Strategie – und Sicherheitspolitischen Beirat des Österreichischen Bundesheeres, Mitglied Beirat der Friedrich Ebert Stiftung, Wien. Gastprofessor, Zentrum für Konflikt, Entwicklung und Friedensförderung. Graduate Institute, Genf. Associate Fellow, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Genf.

E-Mail: fred.tanner@graduateinstitute.ch