

Sustaining Peace. Kann ein neuer Ansatz die UN verändern?

Cedric de Coning

In seiner ersten Rede vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) im Januar 2017 betonte der neue Generalsekretär António Guterres, dass die UN mehr tun müssten, um Krieg zu verhindern und Frieden zu sichern. Prävention steht ganz oben auf der Agenda, denn die menschlichen und ökonomischen Kosten der Konfliktbewältigung haben ein Niveau erreicht, das das internationale System überfordert.

Nicht nur die Anzahl der Kriege hat sich seit 2010 mehr als verdreifacht (nach dem Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung), auch das Ausmaß und die Intensität der Gewalt haben zugenommen. Eine Folge ist unter anderem, dass 65 Mio. Menschen gewaltsam vertrieben wurden – die höchste Anzahl seit dem Zweiten Weltkrieg. Im Jahr 2017 erreichte der weltweite Spendenaufruf für humanitäre Zwecke einen Rekordwert von 23,5 Mrd. US- $\text{\$}$; 93 Mio. Menschen sind derzeit auf Hilfe angewiesen.

Aus diesem Grund haben die UN-Generalversammlung und der Sicherheitsrat am 27. April 2016 übereinstimmende Resolutionen verabschiedet, die einen neuen Ansatz mit der Bezeichnung „sustaining peace“ verfolgen. Dieses Konzept zielt darauf ab, die internationalen Bemühungen erheblich zu verstärken, die „den Ausbruch, die Eskalation, die Fortdauer und das Wiederaufleben von Konflikten verhindern“ sollen. Im Januar 2018 veröffentlichte der Generalsekretär seinen ersten Bericht zu der von ihm geplanten Umsetzung und Operationalisierung des Ansatzes. Für den 24. und 25. April 2018 hat der Präsident der Generalversammlung einen hochrangigen Dialog über Friedenskonsolidierung und „sustaining peace“ einberufen, um die bisherigen Anstrengungen und

die Möglichkeiten zur Stärkung der Arbeit der UN in diesem Bereich zu bewerten. Das vorliegende Papier zieht Bilanz über die Entwicklung des Konzepts seit seiner Verabschiedung, bewertet die Herausforderungen bei seiner Umsetzung und gibt Empfehlungen für seine Operationalisierung.

Das gesamte UN-System für die dauerhafte Sicherung des Friedens nutzen

Die „sustaining peace“-Resolutionen wurden als Reaktion auf die 2015er Reviews zu den UN-Friedensmissionen, der Architektur der UN-Friedenskonsolidierung und der Resolution zur Rolle von Frauen, Frieden und Sicherheit ausgehandelt und angenommen. Das Konzept wurde durch die neue Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung (2015) inspiriert, die durch 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) untermauert wird. In seinem Bericht „Peacebuilding and Sustaining Peace“ (2018) stellt der Generalsekretär fest, dass die Agenda 2030 „das Grundkonzept einer gemeinsamen Vision der Gesellschaft enthält, auf die die Welt zusteuern will“.

In der Agenda 2030 wird anerkannt, dass es keine nachhaltige Entwicklung ohne Frieden und keinen Frieden ohne nachhaltige Entwicklung geben kann. SDG 16 ist das Hauptziel für die „Förderung friedlicher, gerechter und inklusiver Gesellschaften, die frei von Angst und Gewalt sind“. Insgesamt werden anhand von 36 Zielvorgaben in sieben SDGs Aspekte des Friedens, der Integration oder des Zugangs zur Justiz

bewertet. Die SDGs enthalten somit einen gemeinsamen Bewertungsrahmen, der sich auf die Bereiche Entwicklung, Regierungsführung und Friedenskonsolidierung erstreckt. Dieser kann dazu genutzt werden, den „sustaining peace“-Ansatz zu untermauern und mit der weiter gefassten SDG-Agenda in Einklang zu bringen.

Der „sustaining peace“-Ansatz ist ein umfassendes Projekt, das darauf abzielt, der Prävention Vorrang einzuräumen, indem es die Art und Weise verändert, wie die UN seit dem Ende des Kalten Krieges mit Konflikten umgehen. Das „sustaining peace“-Konzept umfasst vier Dimensionen:

- Erstens wird die primäre Aufgabe der dauerhaften Friedenssicherung von der internationalen auf die nationale und lokale Ebene verlagert;
- zweitens werden alle Tätigkeitsbereiche der UN – Menschenrechte, humanitäre Hilfe, Frauen, Entwicklung, Friedenskonsolidierung, Friedensmissionen und die politische Ebene – genutzt, um auf eine dauerhafte Friedenssicherung hinzuwirken;
- drittens wird die institutionelle Verantwortlichkeit für den Frieden vom UN-Sekretariat auf das gesamte UN-System ausgeweitet, d.h. zum ersten Mal trägt das gesamte System zu einem übergeordneten Ziel bei; und
- viertens wird der Schwerpunkt der UN über die derzeitige Fokussierung auf Just-in-time-Kapazitäten hinaus auf Instrumente zur raschen Reaktion auf sich abzeichnende gewaltsame Konflikte erweitert. Besonderes Gewicht wird neu auf die Unterstützung nationaler Akteure gelegt, um deren Kapazitäten zur Widerstandsfähigkeit auf nationaler Ebene auszubauen. Diese Kapazitäten werden benötigt, um strukturelle Ungleichheiten, Ausgrenzung und andere Faktoren, die den sozialen Zusammenhalt untergraben, zu bewältigen. Wenn diese vernachlässigt werden, können sie im Laufe der Zeit zu gewaltsamen Konflikten führen.

Durch entsprechende Reformen in den Bereichen Management, Entwicklung, Frieden und Sicherheit versucht der UN-Generalsekretär, die erforderlichen Führungs-, Management-, Koordinierungs-, Planungs- und Finanzierungsinstrumente zu schaffen, um diese vier Dimensionen zu integrieren und aufeinander abzustimmen und einen ganzheitlichen Effekt der UN zu erzielen.

Wenn man eine Dimension benennen müsste, die den „sustaining peace“-Ansatz auszeichnet, dann wäre dies die primäre Rolle der nationalen Regierungen. Diese müssen Strategien und Aktivitäten zur dauerhaften Friedenssicherung formulieren, vorantreiben und koordinieren. In den Resolutionen wird betont, dass „der Grundsatz der Inklusivität entscheidend dafür ist, die nationalen Prozesse und Ziele im Bereich der Friedenskonsolidierung voranzubringen und so zu gewährleisten, dass den Bedürfnissen aller Teile der Gesellschaft Rechnung getragen wird“. Es wird hervor-gehoben, dass die Aufrechterhaltung des Friedens „in einem weiten Sinne als Ziel und als Prozess zur Schaf-

fung einer gemeinsamen Vision einer Gesellschaft verstanden werden soll“. Außerdem wird deutlich gemacht, dass „die Aufrechterhaltung des Friedens eine gemeinsame Aufgabe und Verantwortung darstellt, die von der Regierung und allen anderen nationalen Interessenträgern“ und auch von der Zivilgesellschaft wahrgenommen werden muss.

Ein wichtiger Begriff in diesem Zusammenhang ist Resilienz. Wenn die Gesellschaft eines Landes fragil ist, bedeutet das, dass die sozialen Organe, die ihre Politik, Sicherheit, Justiz und Wirtschaft steuern, nicht ausreichend belastbar sind. Resilienz bezieht sich hier auf die Fähigkeit dieser sozialen Organe, ein akzeptables Maß an Funktionsfähigkeit auch unter Stress aufrechtzuerhalten. In diesem Zusammenhang bedeutet Prävention, belastbare nationale Kapazitäten zur dauerhaften Sicherung des Friedens aufzubauen.

Dauerhafte Friedenssicherung ist daher nicht in erster Linie ein UN- oder internationales Projekt. Sie ist ein Projekt auf nationaler Ebene. Die Rolle des UN-Systems und der internationalen Partner besteht darin, zum Aufbau resilienterer nationaler und lokaler Strukturen für die dauerhafte Friedenssicherung beizutragen.

Das Gestaltungspotenzial von Frauen und Jugendlichen nutzen

Der „sustaining peace“-Ansatz bekräftigt, dass Frauen eine unverzichtbare Rolle bei der Friedenskonsolidierung zukommt. In dem Konzept wird anerkannt, dass ein wesentlicher Zusammenhang zwischen der umfassenden Beteiligung von Frauen an den Bemühungen zur Verhütung und Lösung von Konflikten und der Wirksamkeit und langfristigen Nachhaltigkeit dieser Bemühungen besteht. Die Art und Weise, wie ein Land mit Frauen umgeht, ist der beste Indikator für die Fähigkeit eines Landes, den Frieden dauerhaft zu sichern. Je größer die geschlechtsspezifische Kluft zwischen der Behandlung von Männern und Frauen in einer Gesellschaft ist, desto wahrscheinlicher ist auch, dass es in einem Land zu Konflikten kommt.

Der „sustaining peace“-Ansatz erkennt auch an, dass die Jugend bei der Prävention und Lösung von Konflikten und als treibende Kraft für Nachhaltigkeit und Inklusion eine wichtige Rolle spielen kann. Die Independent Progress Study on Youth and Peace and Security (2018) – eine Studie im Auftrag des UN-Generalsekretärs – bietet einen Rahmen für Partnerschaften mit und Investitionen in junge Menschen, um Gewalt zu verhindern, ihre Inklusion zu fördern und die demografische Dividende in eine Friedensdividende umzuwandeln. Der Bericht empfiehlt drei sich gegenseitig ergänzende Strategien: Erstens ist es sehr wichtig, durch umfangreiche finanzielle Unterstützung, den Aufbau von Netzwerken und den Ausbau von Kapazitäten in die Fähigkeiten und die Handlungs- und Führungskompetenz junger Menschen zu investieren. Zweitens müssen Systeme, die Ausgrenzung fördern, verändert werden, um strukturelle Hindernisse zu

beseitigen, die die Partizipation der Jugend im Bereich Frieden und Sicherheit einschränken. Drittens müssen Partnerschaften und gemeinsame Aktionen, bei denen junge Menschen als gleichberechtigte und wichtige Partner für den Frieden angesehen werden, Priorität erhalten.

Herausforderungen und Chancen

Wie bei einer so ehrgeizigen Reformagenda zu erwarten, haben sich bei der Umsetzung des „sustaining peace“-Ansatzes bereits etliche Herausforderungen gezeigt, die jedoch auch Chancen beinhalten.

Geopolitische Unsicherheit

Das „sustaining peace“-Projekt wird in einer turbulenten Zeit globaler Politikgestaltung initiiert. Derzeit ist eine Phasenverschiebung von einer unipolaren zu einer multipolaren Weltordnung zu beobachten. Einige haben darauf reagiert, indem sie dem Multilateralismus den Rücken gekehrt und sich Nationalismus und Populismus zugewandt haben. Die meisten vertrauen auf die UN, die trotz ihrer Unzulänglichkeiten das einzige weltweit repräsentative Gremium sind, in dem internationale Streitigkeiten friedlich beigelegt und gemeinsame Agenden wie der Klimawandel verhandelt und verfolgt werden können. Organisationen wie die UN sind in Krisenzeiten oft offener für Veränderungen als in Zeiten der Stabilität. Die Staaten sind jedoch eher zurückhaltend. Es ist daher zu erwarten, dass die Reformen allmählich und nicht rasch vorstattengehen.

Einige Staaten des Globalen Südens haben ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass die „sustaining peace“-Agenda und insbesondere ihre Elemente der Konfliktprävention vom Globalen Norden als Einstieg für die Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten genutzt werden könnten. Andere haben Bedenken geäußert, dass die Agenda eine Politisierung und „Versicherheitlichung“ von Entwicklungszusammenarbeit darstellt, und Entwicklungsfinanzierung weg von der langfristigen Entwicklung hin zu kurzfristigen Präventionsinitiativen umgelenkt werden könnte. Manche Staaten im Globalen Norden sind besorgt, dass sie, wenn sie die „sustaining peace“-Initiative unterstützen, unter Druck geraten werden, finanziell mehr zu multilateralen Institutionen und insbesondere den UN beizutragen.

Obwohl die „sustaining peace“-Resolutionen eine Initiative der Mitgliedstaaten waren, wächst in einigen Mitgliedstaaten somit das Unbehagen darüber, wie sich der Ansatz negativ auf ihre Interessen auswirken könnte. Umso wichtiger ist es, dass der Generalsekretär mit Unterstützung gleichgesinnter Mitgliedstaaten die Dynamik beibehält und die Unterstützung durch die wichtigsten Mitgliedstaaten im Norden und Süden noch zu intensivieren versucht. Er muss zugleich mehr Zeit in Dialog und vertrauensbildende Maßnahmen investieren, um den Anliegen beider Blöcke Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten müssen mehr strategische

Geduld aufbringen und akzeptieren, dass Reformen schrittweise eingeleitet werden, damit sie mit möglichst geringen negativen Auswirkungen integriert werden können. Außerdem sollten sie die mittel- bis längerfristigen Vorteile in den Blick nehmen, die sich ergeben, wenn die UN besser auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts vorbereitet werden.

Konzept und Umsetzung bleiben unklar

Seit Verabschiedung des „sustaining peace“-Ansatzes wird kritisiert, dass er nicht spezifisch genug sei, um in die Praxis umgesetzt zu werden. Diese Kritik wurde auch zum Bericht des Generalsekretärs vom Januar 2018 geäußert. Doch der Generalsekretär sollte dem Druck standhalten und den Mitgliedstaaten, dem UN-System und der internationalen Peacebuilding-Gemeinschaft mehr Zeit geben, um gemeinsam Verantwortung zu übernehmen und das Konzept weiterzuentwickeln. Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, die Mechanismen zur Koordinierung und Umsetzung der SDGs – insbesondere des Ziels 17, das sich mit internationalen Partnerschaften befasst – zu nutzen, um gemeinsam die strukturellen Präventionselemente des „sustaining peace“-Konzepts zu entwickeln und es mit der weiter gefassten SDG-Agenda in Einklang zu bringen.

Konzeptionell besteht das größte Spannungsfeld darin, in welchem Maße der Schwerpunkt auf Investitionen in unmittelbare Risikopräventionsinstrumente (wie Präventivdiplomatie) oder auf Investitionen in strukturelle Prävention gelegt werden sollte. Einige argumentieren, dass der Erfolg des „sustaining peace“-Konzepts davon abhängen wird, ob es kurz- bis mittelfristig greifbare Ergebnisse bei der Reduzierung von Konflikten vorweisen kann. Dazu wären umfangreiche Investitionen erforderlich, um die präventiven diplomatischen Bemühungen der UN zu verstärken. Andere sind der Auffassung, dass Prävention nur dann nachhaltig sein kann, wenn der Schwerpunkt auf der Stärkung der Resilienz nationaler Kapazitäten zur dauerhaften Friedenssicherung liegt. Dies impliziert eine Fokussierung auf die Fähigkeiten auf Länderebene und eine Investition in Mechanismen wie das System der Koordinatoren vor Ort (*resident coordinator system*) und das gemeinsame Friedens- und Entwicklungsberaterprogramm.

Der Generalsekretär hat versucht, ein Gleichgewicht zwischen diesen beiden Ansätzen herzustellen. Beide sind notwendig; den Mitgliedstaaten kommt allerdings eine besondere Rolle im Hinblick auf die strukturelle Prävention zu. Insbesondere müssen sie die Führung bei der Stärkung ihrer eigenen nationalen Kapazitäten zur Operationalisierung des „sustaining peace“-Ansatzes übernehmen. Die SDGs, insbesondere SDG 16, können als Grundlage für die Entwicklung stabiler nationaler Kapazitäten zur Friedenssicherung dienen.

Innovative Finanzierungsmodelle

Die Spätfolgen einer zerstörten Infrastruktur, schlechter Gesundheitsversorgung und versäumter Bildung werden noch über Generationen hinweg spürbar sein.

Je mehr wir für die Konfliktbewältigung ausgeben, desto weniger steht uns für Entwicklung, Wiederaufbau und Friedenskonsolidierung zur Verfügung, ohne die wir zukünftige Konflikte nicht verhindern können. Der „sustaining peace“-Ansatz geht von der Annahme aus, dass Investitionen in die Prävention künftiger gewaltsamer Konflikte das internationale System deutlich weniger kosten werden als die Folgekosten, die dabei entstehen, wenn Konflikte bewältigt werden müssen. Der gemeinsame Bericht von UN und Weltbank über integrative Ansätze zur Verhütung gewaltsamer Konflikte mit dem Titel „Pathways for Peace“ (2018) prognostiziert selbst in seinen pessimistischsten Szenarien eine Nettoeinsparung von fast 5 Mrd. US-\$ pro Jahr. Bei einem neutralen Szenario würden in Ländern, die einen Krieg vermeiden, jährlich Schäden in Höhe von über 34 Mrd. US-\$ vermieden, und die internationale Gemeinschaft könnte jährlich 1,2 Mrd. US-\$ sparen, wenn sie nicht auf entsprechende Krisen reagieren müsste.

Derzeit gibt das UN-Sekretariat rund 7 Mrd. US-\$ für Maßnahmen zur Friedenssicherung aus, während weniger als 1 Mrd. US-\$ für Prävention, Vermittlung und Friedenskonsolidierung ausgegeben wird. Wenn die UN es mit der Prävention ernst meinen, muss mehr in die Kapazität der UN investiert werden, Frühwarnzeichen zu erkennen, zu analysieren und zu bewerten und über ihre regionalen Büros, politischen Sondermissionen und Friedenseinsätze sowie ihre Sonderbeauftragten frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen.

Sowohl die „sustaining peace“-Resolutionen als auch der Bericht des Generalsekretärs haben der Arbeit des Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund, PBF) besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Der Bericht des Generalsekretärs fordert eine fünffache Aufstockung des PBF und enthält eine Reihe von Vorschlägen, wie dies unter anderem durch die Nutzung nicht verwendeter und die Neuinvestition eingesparter Mittel sowie durch Diversifizierung der verfügbaren Ressourcen erreicht werden kann. Die meisten der übrigen vorgeschlagenen Reformen sollen durch die Umschichtung bereits vorhandener Finanzmittel erreicht werden.

Es ist nicht möglich, die UN zu reformieren, ohne gleichzeitig die Art und Weise ihrer Finanzierung zu ändern. Die Kosten-Nutzen-Szenarien zeigen, dass durch mehr Geld für Prävention am Ende weniger Geld für die Konfliktbewältigung ausgegeben muss. Wenn wir unser Geschäftsmodell nicht ändern, wird die Höhe der Beträge, die für die Bewältigung von Konflikten heute und in Zukunft benötigt werden, nicht mehr tragbar sein. Die Mitgliedstaaten müssen daher zusammenarbeiten, um neue, innovative Wege zur Finanzierung von Entwicklung und Friedenskonsolidierung zu finden und Anreize zu schaffen, den Schwerpunkt auf Prävention und die dauerhafte Sicherung von Frieden zu legen.

solidierung zu finden und Anreize zu schaffen, den Schwerpunkt auf Prävention und die dauerhafte Sicherung von Frieden zu legen.

Schlussbemerkung

Das „sustaining peace“-Projekt ist der ernsthafteste Versuch seit der Friedensagenda von Boutros Boutros-Ghali von 1992, Prävention in der Konfliktbearbeitung der UN den Vorrang einzuräumen. Das Besondere daran ist, dass es sich um eine Initiative der Mitgliedstaaten handelt, die aus den beiden Resolutionen zur Überprüfung der Architektur der Friedenskonsolidierung von 2016 hervorgegangen ist. Der Generalsekretär hat die Aufgabe, die Umsetzung voranzutreiben. Er hat den Ansatz aufgegriffen und in seine eigene Reformagenda integriert. Die Mitgliedstaaten, die Zivilgesellschaft und das UN-System brauchen Zeit, um das Konzept zu verarbeiten und ihre eigenen Strukturen, Mechanismen und Instrumente an den neuen Ansatz anzupassen. Das „sustaining peace“-Projekt muss ein Gemeinschaftsprojekt sein, das unter den Mitgliedstaaten verankert ist, wenn es wirklich etwas verändern soll. Wenn es uns nicht gelingt, die Zahl der Konflikte zu reduzieren, werden allein die Kosten der humanitären Hilfe bis 2030 voraussichtlich auf 50 Mrd. US-\$ pro Jahr ansteigen.

Autor

Cedric de Coning | Senior Research Fellow der Friedens- und Konfliktforschungsgruppe am Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, und Senior Advisor des African Center for Constructive Resolution of Disputes (ACCORD).

Literatur

Joint UN and World Bank Report, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, 1. März 2018.

Report of the UN Secretary-General, Peacebuilding and Sustaining Peace, A/72/707-S/2018/43, 18. Januar 2018.

The Missing Peace: Independent Progress Study on Youth and Peace and Security, A/72/761-S/2018/86, 2. März 2018.

UN General Assembly Resolution A/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 25. September 2015.

UN Security Council 2282 (2016) & UN General Assembly 70/262 (2016) resolutions, Review of United Nations Peacebuilding Architecture, 27. April 2016.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Larissa Neubauer,
Dr. Michèle Roth
Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung
Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.
ISSN 2566-6258
© sef: 2018