

GLOBALE TRENDS ANALYSEN



Adriana Erthal Abdenur

**Konfliktprävention
durch die UN.
Den Anspruch ver-
wirklichen**

02 2019

EINFÜHRUNG

Die Idee der Konfliktprävention erlebt gerade ein Comeback. Obwohl sie den Kern der Charta der Vereinten Nationen (UN) ausmacht, hatten alle bisherigen Versuche, Konfliktprävention durch das UN-System umzusetzen, nur begrenzten Erfolg. Sie beschränkten sich weitgehend auf die Vermeidung drohender oder wiederkehrender Konflikte durch Schlichtung und Gute Dienste. Wie kann der präventive Ansatz effektiver gestaltet werden? Damit Konfliktprävention zu mehr als nur einem Schlagwort wird, sind drei übergreifende Veränderungen erforderlich. Erstens sollten verbesserte Methoden der Risikobewertung eingesetzt werden, die eine längerfristige Sicht auf den Konfliktzyklus und neue Technologien wie künstliche Intelligenz (KI) berücksichtigen. Zweitens sind beim Aufbau von Reaktionsmechanismen Synergien zwischen den drei UN-Säulen (Frieden/Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte) entscheidend. Drittens ist auf politischer Ebene ein entschiedenes Eintreten für Konfliktprävention erforderlich. Die relevanten Akteure müssen davon überzeugt werden, dass die Vermeidung von Konflikten weitaus kostengünstiger ist als ein rein reaktives Vorgehen. Dies gilt nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern auch in Bezug auf Menschenleben und Leid.

IMPRESSUM

Herausgegeben von
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef)
Dechenstr. 2, 53115 Bonn, Deutschland
Bonn 2019

Herausgeber-Team
Internationale Mitglieder: Dr. Adriana E. Abdenur (Instituto Igarapé, Rio de Janeiro), Prof. Dr. Manjiao Chi (University of International Business and Economics, Beijing), Dr. Jakkie Cilliers (Institute for Security Studies, Pretoria), Dr. Tamirace Fakhoury (Lebanese American University, Beirut), Prof. Dr. Siddharth Mallavarapu (Shiv Nadar University, Dadri/Uttar Pradesh), Nanjala Nyabola (politische Analystin, Nairobi), Prof. Dr. Mzikisi Qobo (University of the Witwatersrand, Johannesburg)

Mitglieder der herausgebenden Institutionen: Prof. Dr. Helmut Breitmeier (Justus-Liebig-Universität Gießen, Stellvertretender Vorsitzender des Vorstands der sef), Prof. Dr. Lothar Brock (Goethe-Universität Frankfurt, Mitglied im Beirat der sef), Dr. Michèle Roth (Geschäftsführerin der sef), Dr. Cornelia Ulbert (Universität Duisburg-Essen, Wissenschaftliche Geschäftsführerin des INEF)

Koordinierende Herausgeberinnen: Michèle Roth, Cornelia Ulbert
Übersetzung: Haynes Language Services
Lektorat: Lektorat Mensch und Raum
Design und Grafik: DITHO Design, Köln
Satz: Gerhard Süß-Jung
Druck: DCM Druck Center Meckenheim GmbH
Papier: Umweltzeichen Blauer Engel
Gedruckt in Deutschland

ABBILDUNG 1

GLOBAL ENTHWICKLUNGEN BEI BEWAFFNETEN KONFLIKTEN VS. AUSGABEN FÜR FRIEDENS-BEMÜHUNGEN UND KRIEGE

Anzahl der Konflikte

UN-HAUSHALT 2018

Quelle: UN (bit.ly/2rrUSvY)

2,49 Mrd. US-\$

INVESTITIONEN DES UN-FONDS FÜR FRIEDENSFÖRDERUNG 2016 – 2018

Quelle: UNDP (bit.ly/35zRE8I)

0,98 Mrd. US-\$

UNDP-HAUSHALT 2018

Quelle: UNDP (bit.ly/2qM8NwX)

UN-HAUSHALT FÜR FRIEDENS-SICHERUNG JULI 2018 – JUNI 2019

Quelle: UN (bit.ly/20ID7aD)

6,69 Mrd. US-\$

60

50

40

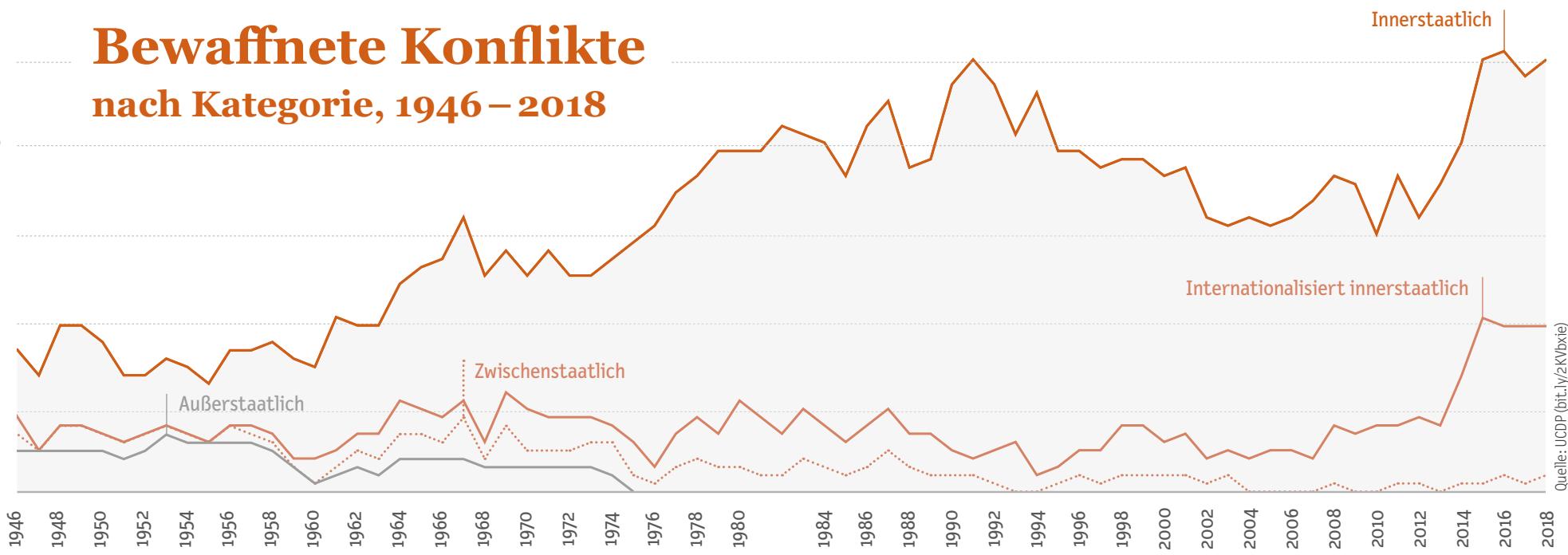
30

20

10

0

Bewaffnete Konflikte nach Kategorie, 1946 – 2018



WELTWEITE MILITÄR-AUSGABEN 2018

Quelle: SIPRI (bit.ly/2KYFoYW)

1822 Mrd. US-\$

Quelle: UCDP (bit.ly/2Kvbxie)

1. KONFLIKTE IM WANDEL

Global zeichnen sich bei bewaffneten Konflikten sowohl quantitative als auch qualitative Veränderungen ab. Im Jahr 2018 lag die Zahl der bewaffneten Konflikte leicht über der des Vorjahres und deutlich über der ein Jahrzehnt zuvor [Abb. 1]. Trotz eines relativen Rückgangs konfliktbedingter Todesopfer kam es zu vielen Todesfällen bei internationalisierten Konflikten (Bürgerkriege, an denen externe Parteien beteiligt sind) (Strand et al. 2019, S. 1).

Auch die geografische Verteilung der bewaffneten Konflikte hat sich verändert. Die Mehrheit entfällt derzeit auf den Nahen und Mittleren Osten, Afrika und Asien (https://www.pcr.uu.se/digitalAssets/667/c_667494-l_1-k_armed-conflict-by-region--1946-2018.pdf), wobei Afrika nach wie vor der Kontinent mit der bei weitem höchsten Anzahl nichtstaatlicher Konflikte bleibt (https://www.pcr.uu.se/digitalAssets/667/c_667494-l_1-k_non-state-conflicts-by-region--1989-2018.pdf). Darüber hinaus hat sich die Zahl der Todesopfer in innerstaatlichen Konflikten in Afrika im gleichen Zeitraum verdoppelt und lag 2017 bei 4.300. Ein Großteil davon entfiel auf elf afrikanische Länder (Bakken/Rustad 2018, S. 14, 17). Diese Entwicklungen haben die Gefahren für die Zivilbevölkerung deutlich erhöht. Im Jahr 2018 gab es weltweit 68,5 Mio. gewaltsam Vertriebene, darunter 25,4 Mio. Geflüchtete und 10 Mio. Staatenlose (<https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>).

Die Dauer der bewaffneten Konflikte ist ebenfalls gestiegen. In vielen Ländern wie Afghanistan, Somalia und dem Irak stellen sie mittlerweile eher die Regel als die Ausnahme dar. Darüber hinaus verursachen langwierige bewaffnete Konflikte und ihr Übergreifen auf angrenzende Regionen nicht nur humanitäre Katastrophen, sondern stellen auch die üblichen Konfliktbewältigungsansätze der internationalen Gemeinschaft in Frage. Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass internationale Organisationen trotz der Strukturreformen, die nach dem Kalten Krieg eingeleitet wurden, weiterhin nicht in der Lage sind, Konflikte zu lösen oder gänzlich zu verhindern. Insbesondere bei den UN wurde dem Konfliktmanagement viel Aufmerksamkeit geschenkt, vor allem durch den Ausbau der UN-Friedensmissionen nach der Jahrtausendwende. Diese Missionen verzeichneten jedoch gemischte Erfolge. Abgesehen von einigen Erfolgen, wie zum Beispiel beim Schutz von Zivilisten (siehe <https://effectivepeaceops.net/reports/>), schafften sie es in der Regel nicht, den notwendigen politischen Handlungsspielraum oder eine ausreichende Stabilität für eine friedliche Konfliktlösung zu schaffen.

2. KONFLIKTPRÄVENTION WIEDER VERSTÄRKT IN DEN VORDERGRUND RÜCKEN

Angesichts dieser Ergebnisse haben internationale Organisationen Schritte unternommen, um wirksamere Wege zur Förderung von Frieden und Stabilität zu entwickeln. Im ersten Jahr seines Mandats hat Generalsekretär António Guterres eine Kooperation zwischen den UN und der Weltbank in die Wege geleitet, aus welcher der Bericht „Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict“ hervorgegangen ist. Der im September 2017 veröffentlichte Bericht markiert die erste umfangreiche Zusammenarbeit dieser beiden Institutionen bei der Förderung konkreter Maßnahmen zur Vermeidung des Ausbruchs oder Wiederauftretens von bewaffneten Konflikten (UN/Weltbank 2017). Zu den Bemühungen, Konfliktprävention im gesamten UN-System und über ihre Partnerschaften mit regionalen Organisationen wieder verstärkt ins Blickfeld zu rücken, gehören außerdem laufende Initiativen zur Förderung eines nachhaltigen Friedens (Sustaining Peace). Dieses Schlagwort folgt der Vision eines kohärenteren und effektiveren Systems, das in der Lage ist, den gesamten Konfliktzyklus zu adressieren (UN Secretary General 2018).

Auch andere Organisationen haben begonnen, der Konfliktprävention mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Die Abteilung für Frieden und Sicherheit der Afrikanischen Union (AU) unterhält ein ganzes Ressort, das sich mit Konfliktprävention und Frühwarnung befasst (<http://www.peaceau.org/en/page/5-conflict-prevention-and-early-warning-division-1>). Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat zudem neue Instrumente zur Bewertung von Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung entwickelt (OECD 2012). Globale und regionale Organisationen bemühen sich also mehr denn je um Konfliktprävention.

Die Geschichte der Konfliktprävention bei den UN verdeutlicht, dass frühere Versuche aus verschiedenen Gründen gescheitert sind. Erstens: Selbst wenn die Generalsekretäre persönlich den Fokus auf Konfliktprävention legten, sahen sie sich oft mit mangelnder politischer Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten sowie der Inflexibilität des Systems konfrontiert. Zweitens: Die diskursive Betonung des Präventionsansatzes wurde selten von Strukturreformen zur Stärkung der Umsetzung begleitet. Drittens: Selbst wenn Konfliktprävention wieder stärker in den Vordergrund gerückt wurde,

ABBILDUNG 2

Wie kann Konfliktprävention wirksamer gestaltet werden?

Erweiterte Risikobewertung

- Nutzung von KI und anderen Technologien
- Mehr Klimavariablen mit einbeziehen
- Die epistemische Gemeinschaft stärken
- Politische Entscheidungsträger mit Frühwarnsystemen vertraut machen
- Frühwarnsysteme und schnelle Eingreifmechanismen stärken

Quelle: Autorin

Kohärenz im System stärken

- Aufbau von Synergien zwischen den UN-Säulen über institutionalisierte Kanäle
- Einen multidisziplinären und mehrstufigen Ansatz fördern
- Fokus auf die Agenda 2030 zur Bearbeitung der Konfliktursachen

Werben für Konfliktprävention

- Klärung der wirtschaftlichen, sozialen, politischen und humanitären Vorteile der Prävention im Vergleich zur Reaktion
- Daten und solide Analysen über bewährte und nicht bewährte Verfahren sammeln
- Die Notwendigkeit einer angemessenen Finanzierung für Konfliktprävention unterstreichen

geschah dies eher in begrenztem Maße. Die Ansätze blieben auf die Verhinderung eines Wiederaufflammens von Konflikten beschränkt, zugrundeliegende Ursachen wurden nicht adressiert.

Zumindest in den folgenden drei Bereichen besteht Handlungsbedarf: Bewertung von Konfliktrisiken (und damit verbundenen Maßnahmen), Strukturreformen und politischer Dialog [Abb. 2].

3. DREI UMFASENDE VERÄNDERUNGEN FÜR EFFEKTIVE PRÄVENTION

3.1 INNOVATIVE ANSÄTZE ZUR BEWERTUNG VON KONFIKTRISIKEN

Die internationale Gemeinschaft ist seit langem bestrebt, zur Verhinderung von Gewaltspiralen das Wiederaufflammen bewaffneter Konflikte vorherzusagen. Internationale Organisationen wie die UN, die AU und die Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften sowie einzelne Staaten und Nichtregierungsorganisationen nutzen sowohl quantitative als auch qualitative Instrumente, um bei Entscheidungsprozessen zu helfen. Ein zentrales Element dieser Bemühungen sind Frühwarnsysteme, die Muster über eine Vielzahl von Stressfaktoren

hinweg verfolgen, um Konflikte zu antizipieren [Abb. 3]. Hierbei werden Daten über Faktoren wie die Präsenz illegaler bewaffneter Gruppen, der Wettbewerb um natürliche Ressourcen und grenzüberschreitende Konflikte in Regressionsanalysen oder andere statistische Modelle eingespeist. Häufig wird diese quantitative Analyse mit qualitativen Daten aus Sekundärquellen, Medienberichten und Einsätzen vor Ort kombiniert. Das kontinentale Frühwarnsystem der AU beispielsweise beinhaltet die Erhebungen von Daten über konfliktfördernde Rahmenbedingungen, Akteure und Ereignisse durch einen Methoden-Mix, an dem sowohl Länderreferenten als auch Analysten für Frühwarnung beteiligt sind (AU 2008). Die Ergebnisse helfen Entscheidungsträgern, zumindest theoretisch, Maßnahmen zu entwickeln, darunter Mediation, Wahlunterstützung und die Stärkung lokaler zivilgesellschaftlicher Einrichtungen.

Diese Vorgehensweise birgt allerdings mehrere Probleme. Frühwarnsysteme sind nicht einfach in die Praxis umzusetzen. Risikoanalysen sind nur so gut wie die Informationen, auf die sie sich stützen. Für viele Variablen sind zuverlässige, vergleichbare und insbesondere disaggregierte Daten schwer zu erhalten. Zudem müssen die in den Frühwarnsystemen verwendeten Informationen regelmäßig aktualisiert werden, unabhängig davon, ob es sich um interne (z.B. aus von den Mitarbeitern der jeweiligen Organisation erstellten Quellen) oder extern gewonnene Daten handelt. Darauf hinaus konzentrieren sich viele Frühwarnsysteme auf den Nationalstaat als Haupteinheit ihrer Analyse und neigen daher dazu, transnationale und subnationale Konflikttreiber und -dynamiken zu übersehen.

Die jüngsten technologischen Fortschritte haben ein breites Spektrum neuer Daten, Methoden und Möglichkeiten eröffnet, Risikobewertungen so

ABBILDUNG 3

Schritte eines Frühwarnsystems für Konflikte



Quelle: eigene Darstellung nach OAS/UNDP (2015, S. 16)

zu kommunizieren, dass einige dieser Herausforderungen bewältigt werden können. Fernmesstechniken gibt es beispielsweise seit mindestens drei Jahrzehnten, in den letzten zehn Jahren hat es in diesem Bereich aber erhebliche Fortschritte gegeben. Diese basieren zum Teil auf höher aufgelöste Daten von Satelliten sowie auf der Möglichkeit, große Datenmengen aus neuen Quellen zu berechnen. Durch die Fernmessung können Forscher Veränderungen der Wasseroberfläche, der Landnutzung und anderer Konfliktfaktoren erkennen (z.B. Mancini 2013).

Künstliche Intelligenz, im weiteren Sinne, bietet eine Vielzahl neuer Möglichkeiten. Algorithmen ebnen neue Wege für die Berechnung von Wahrscheinlichkeiten. Dank moderner Computer lassen sich Datenmengen in wenigen Stunden verarbeiten, für die noch vor gut zehn Jahren Tage oder Wochen benötigt wurden. Forscher finden so neue Möglichkeiten, die komplexen Zusammenhänge zu verstehen, wie Konflikttreiber – sowohl grundlegende Ursachen als auch akute Faktoren – zusammen spielen und zu Konflikt ausbrüchen führen. Sie haben zudem Zugriff auf neue Ansätze zur Analyse von Konflikt-Clustern und transnationalen Phänomenen wie terroristischen Netzwerken und organisierter Kriminalität. Sie sind nicht mehr ausschließlich auf nationale Daten zu Variablen wie sozioökonomische Ungleichheiten, Umweltschäden und politische Ausgrenzung beschränkt.

Auch bei der Erstellung von Dashboards mit politikfreundlichen Benutzeroberflächen gibt es Fortschritte. Beispiele sind die Produkte des „Armed Conflict Location & Event Data Project“ (ACLED, <https://www.acleddata.com>) oder das UNDP „Crisis Risk Dashboard“ (CRD) (UNDP 2018). Diese interaktiven Datenplattformen kombinieren in der Regel Datenvisualisierungstools mit Analysefunktionen wie etwa beim „Zoomen“ auf Konflikt-Hotspots, der Datenaufschlüsselung nach subnationalen Ebenen oder bei Vergleichen. Darüber hinaus ist es nun möglich, Datenvisualisierungen von Prozessen wie z.B. dem Waffenhandel und Migrationsmustern zu erstellen (siehe <https://www.prio.org/Data/Mapping-Arms-Data/>). Außerdem unterstützen neuere Benutzerschnittstellen oft ein „Crowdsourcing“, welche es Einzelpersonen oder Organisationen ermöglicht, neue Daten oder Updates zu bestehenden Datenpunkten hinzuzufügen oder Feedback zu bestimmten Informationen zu geben.

Technologie allein wird jedoch nicht zu einem effektiveren Einsatz von Frühwarnsystemen führen. Oftmals besteht eine große Diskrepanz zwischen

der von den Forschern bevorzugten komplexen Analyse und dem Bedarf von Organisationen an komprimierten Informationen, die ein schnelles Handeln ermöglichen. Dies gilt insbesondere für Frühwarnsysteme, mit denen schnell auf neue oder eskalierende Krisen reagiert werden sollen. Sobald die Daten verarbeitet und die Analysen abgeschlossen sind, müssen Experten noch eine Reihe von Maßnahmen ergreifen, um diese Informationen in umsetzbare Schritte zu übersetzen. Dazu gehören die Setzung von Prioritäten, die Abschätzung der zur Bewältigung der auftretenden Probleme benötigten Kapazitäten, die Abstimmung der politisch-strategischen Interessen mit den jeweiligen Herausforderungen sowie ein Mapping der relevanten Akteure und Kapazitäten. Hinzu kommt die Ausführung, die nicht nur die Umsetzung, sondern im Idealfall auch die Überwachung und Bewertung umfasst.

Selbst Frühwarnsysteme, die solide, zuverlässige Daten und passende Modelle verwenden, nützen nichts, wenn die Politik diese Informationen nicht in ihre Entscheidungen über zu treffende Maßnahmen einbezieht. Oft fehlt den politischen Entscheidungsträgern entweder die Fähigkeit zur Interpretation von Frühwarnsystemen oder aber die Zeit, sich mit nuancierten Analysen zu befassen. Es ist deshalb von zentraler Bedeutung, die politischen Entscheidungsträger effektiv zu informieren und sie mit den Frühwarnsystemen sowie deren Einsatzmöglichkeiten und Grenzen vertraut zu machen. Es gilt das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen den Modellen zugrundeliegenden Komplexität und ihrer von politischen Entscheidungsträgern gewünschten Reduktion. Solche Vereinfachungen helfen der Politik dabei, Prioritäten zu identifizieren, Empfehlungen abzugeben und Maßnahmen zu entwickeln. Dies erfordert einen regelmäßigen Austausch zwischen den Wissenschaftlern, Datenspezialisten und Forschern, die die Frühwarnsysteme erstellen und weiterentwickeln, und den am Entscheidungsprozess beteiligten Politikern.

Konfliktrisikobewertungen müssen – für Risikobewertungen eher untypisch – auch eine längerfristige Sicht auf den Konfliktzyklus einnehmen. Dies wiederum erfordert die Einbeziehung von Variablen, die oft aus der Diagnose herausgelassen werden und die die Analyse-Perspektive um regionale oder sogar überregionale Dynamiken erweitern. So kann beispielsweise eine militärische Intervention in einem nahegelegenen Staat eine ganze Region destabilisieren und/oder den Waffenhandel in andere krisenanfällige Gebiete in einer Weise begünstigen, die von traditionellen Risikobewertungen nicht erfasst wird.

Im weitesten Sinne erfordern verbesserte Risikobewertungen zur Konfliktprävention die Konsolidierung einer epistemischen Gemeinschaft, die sich der Konfliktprävention verpflichtet fühlt. Obwohl sich globale und regionale Gemeinschaften für konkrete Kategorien der Konfliktprävention, wie z.B. Mediation und Friedensförderung, gebildet haben, ist die Förderung der Zusammenarbeit und des Austausches zwischen diesen Untergruppen für einen umfassenderen Konfliktpräventionsansatz unerlässlich. Es besteht dringender Bedarf an zuverlässigen Daten und Analysen zur Konfliktprävention, die über Fallstudien hinausgehen und sich auf eine Vielzahl von qualitativen und quantitativen Methoden stützen. Diese gilt es mit innovativen Technologien zu kombinieren, um eine Interaktivität und Visualisierung der Daten zu ermöglichen.

3.2 DIE KOHÄRENZ DES SYSTEMS STÄRKEN

Die sogenannten „Silos“, also die strikte Trennung zwischen den Säulen Frieden und Sicherheit, Entwicklung sowie Menschenrechte, gelten seit langem als Hindernis für die systeminterne Zusammenarbeit bei den UN. Insbesondere in Bezug auf bewaffnete Konflikte erschweren diese Silos einen multidisziplinären, mehrstufigen Ansatz zur Bewältigung der Konflikttreiber. UN-Generalsekretär Guterres hat die Entwicklung eines „Friedenskontinuums“ gefordert, einer „umfassenden, modernen und wirksamen operativen Friedensarchitektur, einschließlich Prävention, Konfliktlösung, Friedenssicherung, Friedensförderung und langfristiger Entwicklung“ (Security Council Report 2017, S. 1). Er hat ferner bekräftigt, dass Prävention in die drei Säulen der UN integriert werden muss. Durch die Stärkung der Zusammenhänge zwischen Frieden und Sicherheit sowie Entwicklung und Menschenrechten trägt dieser Aspekt dazu bei, die rigide Trennung abzubauen, die zu einem unkoordinierten Vorgehen der einzelnen Komponenten des UN-Systems führen kann, auch wenn diese Komponenten im gleichen Rahmen agieren. Diese Diskurswende – sprich, dass nun nicht nur die Bedeutung, sondern auch die Mehrdimensionalität von Konfliktprävention hervorgehoben wird – wurde begleitet von Empfehlungen für organisatorische Veränderungen.

So wurden beispielsweise bis vor kurzem die politischen Konflikt- und Friedensförderungsbemühungen der UN von verschiedenen Abteilungen geleitet, wie auch die Maßnahmen für Friedenssicherung. In den 2017 angekündigten Reformen hat Guterres versucht, diese Lücke teilweise zu schließen:

Er integrierte die alte Abteilung für politische Angelegenheiten (DPA) und die Kommission für Friedensförderung (PBC) in eine neue Abteilung für Politik und Friedensförderung (DPPA), die mit der „Überwachung und Bewertung der globalen politischen Entwicklungen sowie der Beratung und Unterstützung des UN-Generalsekretärs und seiner Gesandten bei der friedlichen Konfliktprävention und -beilegung in der ganzen Welt“ beauftragt ist (<https://dppa.un.org/en/what-we-do>). Die Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze (DPKO) existiert jedoch weiterhin als eigenständige Einheit, auch wenn Guterres sich darum bemüht, die Kapazitäten der Friedensmissionen zu stärken, um den notwendigen Freiraum für die politische Lösung von Konflikten im Rahmen von UN-Missionen zu schaffen [Abb. 4].

Damit die UN wirksamere Präventionsstrategien entwickeln und Doppelungen vermeiden können, bedarf es eines besser koordinierten und umfassenderen Ansatzes. Das gilt auch im Hinblick auf die Friedensförderung. Seit Mitte der 2000er Jahre haben bei den UN bedeutende Veränderungen im Diskurs und einige organisatorische Neuerungen stattgefunden. Auf dem Weltgipfel 2005 einigten sich mehr als 170 Mitgliedstaaten auf die Gründung der UN-Kommission für Friedensförderung. Die PBC wurde als zwischenstaatlicher Beirat und als untergeordnetes Organ des UN-Sicherheitsrates und der Generalversammlung gegründet, um die Friedensarbeit in von Konflikten betroffenen Ländern zu unterstützen. Dieser Schritt spiegelt eine zentrale Erkenntnis wider: Die Struktur der UN und insbesondere die Kluft zwischen ihren Sicherheits- und Entwicklungssäulen trug in der Vergangenheit dazu bei, innovatives Denken im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen diesen beiden Bereichen – auch in Bezug auf die Konfliktprävention – zu blockieren.

Die Gründung der PBC war ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Präventionskapazitäten der UN. Dennoch hat sich ihre Arbeit weitgehend darauf beschränkt, Maßnahmen in nur einigen wenigen Ländern vorzuschlagen, die gerade einen Konflikt durchlaufen hatten. Ein Bericht eines Expertenbeirats aus dem Jahr 2015 betonte, dass die „Grundursachen von Konflikten“ durch langfristiges Engagement und verlässliche Ressourcen bekämpft werden müssen. Doch die offene Finanzierung der PBC und die territorialistische Haltung des Sicherheitsrats in Fragen bewaffneter Konflikte stellen Hindernisse für die Stärkung der Präventionskapazitäten der UN dar (UN 2015, S. 11). Der auf eine schnelle, flexible und bedarfsgerechte Finanzierung abziehende Friedensförderungsfonds (PBF) zeigt, wie Ressourcen auch unter sich

ABBILDUNG 4

AUFGABEN DER NEUEN UN-FRIEDENS- UND SICHERHEITSABTEILUNGEN



Die DPPA trägt die globale Verantwortung für politische und friedensfördernde Belange. Zur Gewährleistung eines ganzheitlichen Ansatzes für Konfliktprävention und -lösung, Wahlunterstützung, Friedenskonsolidierung und -erhaltung verwaltet sie eine Reihe von Instrumenten und Aktivitäten über das gesamte Konfliktkontinuum hinweg.

Die DPO ist verantwortlich für die Prävention von und die Reaktion auf Konflikte sowie ihre Bearbeitung. Zu ihren Aufgaben gehört es auch, den Frieden im Rahmen ihrer Mandate in Ländern aufrechtzuerhalten, in denen Friedenseinsätze innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs stattfinden.

schnell ändernden Umständen bereitgestellt werden können. Zusammen mit dem Büro zur Unterstützung der Friedensförderung (PBSO) sind die PBC und der PBF entscheidend für die Umsetzung des Ziels der Friedenserhaltung.

Auch andere Teile des UN-Entwicklungssystems, einschließlich der humanitären Organisationen, ergreifen Maßnahmen zur Konfliktprävention, obwohl sie selten als solche bezeichnet werden. Im humanitären Bereich der UN gibt es eine laufende Debatte darüber, inwieweit sich die humanitären Organisationen der UN mit der Konfliktprävention befassen sollten, die anstelle von Nothilfe eine längerfristige Ausrichtung erfordert. Einige Beobachter argumentieren, dass größere Synergien zwischen kurzfristigen Maßnahmen und längerfristigen Entwicklungs- und Friedensförderungsinitiativen in humanitären Kontexten geschaffen werden müssen. Die Schnittstelle „Humanitäre Entwicklung und Friedensförderung“ könnte zudem die nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) zur Verbesserung der Konfliktprävention nutzen (z.B. ODI 2016). Wieder andere argumentieren, dass diese drei Säulen auf unterschiedlichen Grundsätzen beruhen und dass der Versuch, sie zu verbinden, die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der humanitären Maßnahmen untergraben könnte (für einen Überblick vgl. Redvers 2019).

Was das Entwicklungssystem der UN betrifft, so variiert die Präventionskapazität ihrer über 40 Programme, Agenturen und Fonds stark. In einigen Fällen werden die Maßnahmen, die von diesen Stellen seit langem umgesetzt werden, als Konfliktprävention umgedeutet. In anderen Bereichen, beispielsweise beim UN-Büro für Süd-Süd-Zusammenarbeit (UNOSSC), gibt es bereits Bemühungen zur Stärkung von Präventionskapazitäten. Dies betrifft insbesondere die Beteiligung an von den UN bisher nicht geförderten politischen Bereichen der Süd-Süd-Zusammenarbeit, wie z.B. Mediation und Wahlhilfe.

Aufgrund ihres Querschnittscharakters hat die Agenda 2030 bei den UN und ihren Partnerinstitutionen zu einer verstärkten Diskussion darüber geführt, wie Entwicklung und humanitäre Maßnahmen, insbesondere durch die Betonung des Menschenrechtsaspekts, zur Konfliktprävention genutzt werden können. Dies ist ein wichtiger Unterschied zu den viel enger gefassten Millenniumsentwicklungszielen (MDGs), bei denen es nicht um Konflikt- und Fragilitätsfragen ging. Im Gegensatz dazu greifen die SDGs diese Fragen sowohl direkt (durch das SDG 16) als auch indirekt auf, indem sie das Präventionspotenzial der anderen Ziele hervorheben – von der Förderung der Bildung über die Unterstützung einer größeren Gleichstellung der Geschlech-

ter bis hin zur Stärkung von Frauen und Mädchen. SDG 16 – die „Förderung friedlicher, gerechter und inklusiver Gesellschaften“ – unterstreicht die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit, der Sicherheit, der Menschenrechte sowie des Zugangs zur Justiz und unterstützt gleichzeitig andere SDGs, die indirekt zur Konfliktprävention beitragen (vgl. Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies: <https://www.sdg16.plus/>) [Abb. 5].

Neben den vielfältigen Problemen, die der „Silo-Effekt“ innerhalb der UN mit sich bringt, wird die Präventionsfähigkeit der UN durch die mangelnde Kooperation mit anderen Teilen des Global-Governance-Systems beeinträchtigt. Die UN wurden im Rahmen eines sich herausbildenden Netzwerks internationaler Organisationen gegründet, zu dem auch der Internationale Währungsfonds und die Weltbank gehören. Dennoch arbeitet sie selten direkt mit diesen zusammen, auch wenn ihre Ziele und Arbeitsweisen weitgehend übereinstimmen. Während sich alle diese Organisationen bis zu einem gewissen Grad mit Konfliktprävention beschäftigt haben (wenn auch indirekt), dauerte es nicht weniger als 70 Jahre, bis die UN und die Weltbank begannen, systematischer an den Bemühungen zur Bekämpfung von Konflikttreibern zu arbeiten. Der Bericht „Pathways to Peace“ stellt einen wichtigen Meilenstein in der Beziehung zwischen UN und Weltbank dar, da nun ihre Präventionsdebatten und -initiativen endlich beginnen, sich miteinander zu verzehnen. Dies ist ein konkretes Beispiel für die Bemühungen, Silos zu überwinden. Solche Anstrengungen müssen verstärkt werden, wenn die UN und ihre Partnerorganisationen – einschließlich regionaler Institutionen – sich effektiv an der Prävention von Konflikten beteiligen wollen.

3.3 VERSTÄRKTES EINTREten FÜR KONFLIKTPRÄVENTION

Angesichts der verheerenden Auswirkungen von Kriegen gilt Konfliktprävention verglichen mit der Bewältigung von Konflikten als kostengünstiger. Mueller (2017, S. 21) geht davon aus, dass die durchschnittlichen Nettoeinsparungen durch Konfliktprävention zwischen 4,8 Mrd. US-\$ (konservativ geschätzt) und fast 70 Mrd. US-\$ pro Jahr liegen. Das sind enorme Summen angesichts der aktuellen Ressourcen, die für Konfliktmanagement zur Verfügung gestellt werden. Der jüngste vom Fünften Ausschuss der Vereinten Nationen gebilligte Haushalt für die Friedenssicherung veranschlagt 6,51 Mrd. US-\$ für die dreizehn noch laufenden friedenssichernden Maßnahmen 2019/2020 (UN 2019). Diese Kosten werden von der gesamten UN-Gemein-

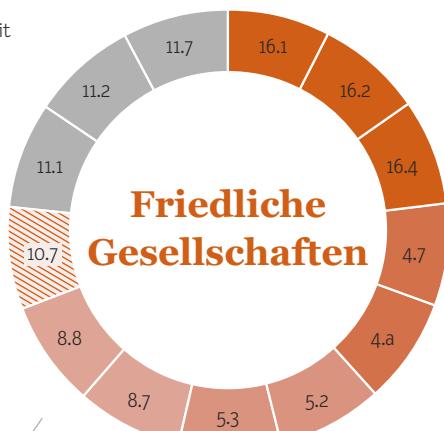
ABBILDUNG 5

DIE VERSCHIEDENEN ASPEKTE VON FRIEDEN

Von SDG16 zu SDG16+

Das ausdrückliche Ziel des SDG 16 besteht darin, friedliche und inklusive Gesellschaften zu schaffen, Gerechtigkeit für alle zu ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen aufzubauen. Darüber hinaus beziehen sich mindestens 24 Unterziele von sieben anderen SDGs direkt auf Frieden, Inklusion und Zugang zur Justiz und stehen daher in Zusammenhang mit Konfliktprävention.

- 16.1 Reduzierung sämtlicher Formen von Gewalt
- 16.2 Unterbindung jeglicher Gewalt gegen Kinder
- 16.4 Eindämmung von Waffenströmen
- 4.7 Eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit
- 4.a Ein sicheres und gewaltfreies Bildungsumfeld
- 5.2 Unterbindung jeglicher Gewalt gegen Frauen und Mädchen
- 5.3 Abschaffung von Kinder- und Zwangsehen und weiblicher Genitalverstümmelung
- 8.7 Abschaffung von Zwangsarbeit, moderner Sklaverei und Menschenhandel; Kinderarbeit, Kindersoldaten
- 8.8 Sichere Arbeitsbedingungen
- 10.7 Sichere Migration
- 11.1 Sichere Unterkünfte
- 11.2 Sicherer Verkehr
- 11.7 Sichere öffentliche Räume



- 16.3 Rechtsstaatlichkeit und Zugang zur Justiz
- 16.4 Eindämmung rechtswidriger Finanzströme, des Diebstahls von Vermögenswerten, organisierter Kriminalität
- 16.5 Bekämpfung von Korruption und Bestechung
- 16.9 Legale Identitäten für alle
- 16.b Nichtdiskriminierende Gesetze und Richtlinien
- 4.5 Gerechter Zugang zu Bildung
- 4.7 Aufklärung über Menschenrechte, Förderung einer friedlichen und gewaltlosen Kultur
- 5.1 Beseitigung aller Arten von Diskriminierung gegen Frauen und Mädchen
- 5.c Richtlinien und Gesetze zur Förderung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern
- 8.5 Gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit
- 8.8 Schutz von Arbeitsrechten
- 10.3 Gesetze, Richtlinien und Verfahren für Chancengleichheit
- 10.4 Richtlinien zur Stärkung der Gleichberechtigung

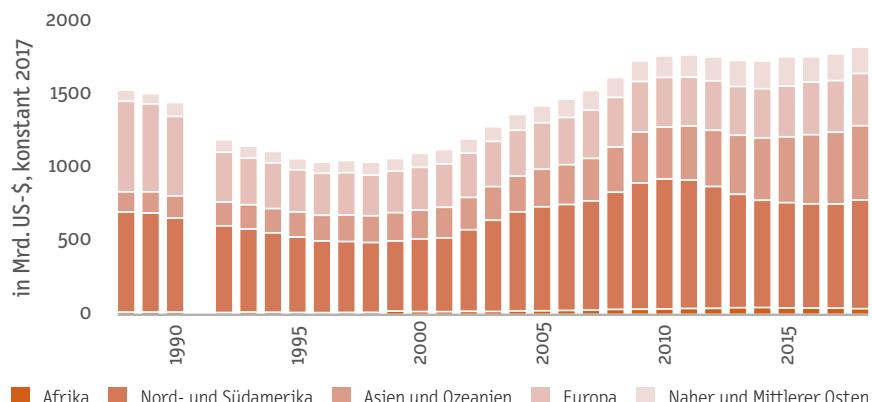
- 16.6 Effiziente, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen
- 16.7 Inklusive und partizipatorische Entscheidungsfindungsprozesse
- 16.8 Teilhabe an der globalen Ordnungspolitik
- 16.10 Zugang zu öffentlichen Informationen
- 16.a Gewaltprävention
- 1.b Institutionen und Richtlinien zur Armutsbekämpfung
- 4.7 Förderung eines Weltbürgertums
- 5.5 Teilhabe von Frauen und weibliche Führungsrollen
- 10.2 Soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion
- 10.5 Globale Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen
- 10.7 Migrationspolitik
- 11.3 Inklusive Urbanisierung
- 17.1 Steuererhebung
- 17.10 Gerechtes Handelssystem



schaft getragen, da jeder Mitgliedstaat der Organisation gesetzlich verpflichtet ist, seinen jeweiligen Anteil für die Friedenssicherung zu zahlen. Während die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates einen höheren Betrag zahlen müssen, entstehen selbst den kleinsten Volkswirtschaften und den schwächsten Ländern durch die Friedenssicherung Kosten.

Diese Kosten berücksichtigen jedoch nicht die anderen Teile des UN-Systems, die mit humanitären Krisen befasst sind, einschließlich der Mediation, Friedensförderung und der Verbesserung des Lebens von Geflüchteten und Binnenvertriebenen. Das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung Humanitärer Angelegenheiten (OCHA) schätzt, dass mehr als 134 Mio. Menschen auf der ganzen Welt humanitäre Hilfe und Schutz benötigen und dass Konflikte weiterhin der Hauptgrund für diesen steigenden humanitären Bedarf darstellen (OCHA 2018). Gleichzeitig werden die Ressourcen nicht nur für die humanitäre Hilfe, sondern auch für präventive Initiativen immer knapper, da multilaterale Organisationen und Geber Haushaltskürzungen vornehmen müssen.

ABBILDUNG 6
Anstieg der weltweiten Verteidigungsausgaben
Weltweite Militärausgaben nach Regionen, 1988 – 2018



Hinweis: Da für 1991 keine Daten für die Sowjetunion vorliegen, kann für dieses Jahr keine Gesamtsumme berechnet werden. Für einige Länder, insbesondere im Nahen und Mittleren Osten und in Zentralasien, sind die Zahlen für einzelne Jahre nicht verfügbar oder basieren auf Schätzungen.

Quelle: www.sipri.org/databases/milex

Die Staaten scheinen ihre Ressourcen für andere Bereiche auszugeben, insbesondere für ihr Militär. Tatsächlich geht die Zunahme der globalen Konflikte mit einem starken Anstieg der globalen Verteidigungsausgaben einher. Nach Angaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) erreichten die gesamten Verteidigungsausgaben 2018 weltweit 1,8 Bio. Dollar. Dies stellt inflationsbereinigt einen neuen Rekordwert dar (Tian et al. 2019) [siehe Abb. 6]. Diese Summe entspricht 2,1% des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder 239 US-\$ pro Person. Laut „Global Humanitarian Review 2018“ wurden 25,2 Mrd. US-\$ benötigt, um 135,3 Mio. Menschen weltweit zu versorgen, die humanitäre Hilfe und Schutz benötigen. Von dieser Summe sind 10,2 US-\$ nicht aufgebracht worden (OCHA 2018).

Das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) geht davon aus, dass „die Kosten für Maßnahmen zur Förderung des Dialogs und der friedlichen Mediation zur Konfliktprävention durchschnittlich nur 10% der Kosten der Wiederherstellung nach einem Bürgerkrieg ausmachen“ (UNDP 2013, S. 1). Noch wichtiger ist jedoch, dass Konfliktprävention nicht nur wirtschaftlich gesehen kostengünstiger ist, sondern auch weniger Todesfälle, Entführungen, Vertriebungen und Traumata bedeutet. Mit anderen Worten, die Verhinderung gewaltamer Konflikte kann viel menschliches Leid verhindern.

„Beweise“ für erfolgreiche Konfliktprävention zu sammeln, ist jedoch eine große Herausforderung. Forscher und politische Entscheidungsträger, die sich für einen präventiven Ansatz engagieren, stehen vor der Hürde, Interessengruppen von der Effektivität eines präventiven Ansatzes überzeugen zu müssen, obwohl die Bereitstellung von Ressourcen für Konfliktmanagement manchmal als greifbarer und konkreter wahrgenommen wird. Die Ironie besteht darin, dass die gewaltigen Kosten der Friedenssicherung und die gemischte Bilanz der Friedensmissionen direkt ersichtlich sind. Tatsächlich werden die Befürworter von Konfliktprävention oft mit zweierlei Maß gemessen, da die Forderungen nach Nachweisen für Prävention oft höher angesetzt sind als die für ein wirksames Konfliktmanagement.

Doch es gibt fundierte Beispiele für evidenzbasierte Forschung zu Konfliktprävention, auch aus dem UN-System selbst. Die „Global Study on the Implementation of the United Nations Security Council resolution 1325“ enthält mehrere solcher Beispiele, z.B. evidenzbasierte Zusammenhänge zwischen der Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen und einer erhöhten Wahrscheinlichkeit positiver Ergebnisse, einschließlich der Umsetzung von

Vereinbarungen und der Vermeidung des Wiederauftretens von Konflikten (UN Women 2015). Weitere Beispiele finden sich im Bericht „Pathways to Peace“, der Fallstudien darüber enthält, wie es durch verschiedene Arten von präventiven Maßnahmen, von der Mediation bis hin zu entwicklungsorientierten Aktivitäten, gelungen ist, die Entwicklungen in eskalierenden Auseinandersetzungen und gewalttätigen Konflikten in verschiedenen Kontexten umzukehren. Diese Beispiele zeigen, dass es fundierte Daten gibt und dass diese genutzt werden müssen, um Konfliktprävention bei den UN und darüber hinaus zu fördern.

4. DEN SUSTAINING-PEACE-ANSATZ IM SYSTEM VERANKERN

Die UN wurden mit dem ausdrücklichen Ziel gegründet, Kriege zu verhindern. Dennoch ist Konfliktprävention bestenfalls ein sekundäres Ziel geblieben. Statt eines präventiven Ansatzes im Umgang mit bewaffneten Konflikten verfolgte das UN-System eher eine reaktive Vorgehensweise. Ressourcen wurden nicht primär investiert, um den Ausbruch von Konflikten zu verhindern, sondern bevorzugt in das Konfliktmanagement gesteckt – insbesondere um zu verhindern, dass sich Konflikte in Nachbarländer ausbreiten.

Führungskräfte der UN haben versucht, dieses Problem mit einer Vielzahl von Maßnahmen zu lösen. Boutros Boutros-Ghali (1992) drängte auf eine Agenda für den Frieden, Kofi Annan auf eine „Präventionskultur“. Trotz einiger geringfügiger Veränderungen fiel die Unterstützung dieser Bemühungen durch die Mitgliedstaaten gering aus. So war es nicht möglich, einen präventiven Ansatz in der gesamten Organisation zu etablieren, auch als der Druck von außen für einen solchen Wandel wuchs.

Aufbauend auf der Arbeit seiner Vorgänger startete Guterres eine neue Initiative zur Stärkung der Konfliktprävention. Im Zentrum seiner Agenda steht die Vision des *Sustaining Peace*. Guterres hat die UN-Gemeinschaft aufgerufen, Konfliktprävention ernst zu nehmen, und zwar auf allen Ebenen und auf konkrete Weise. Sein Ansatz basiert auf drei Säulen, die helfen sollen, „Silos“ in der internationalen Zusammenarbeit zu überwinden: mehr konzeptionelle Klarheit, eine Umstrukturierung der UN-Architektur und eine politische Unterstützung für den Wandel.

In der Tat bedarf es konzeptioneller Überlegungen, denn der Begriff Konfliktprävention kann, wenn er sehr weit gefasst ist, alles beinhalten. Dadurch verliert er an analytischer Präzision und kann auf praktischer Ebene nicht in spezifische Politik, Programme und Maßnahmen umgesetzt werden. Klarheit und Präzision sind insbesondere notwendig, um unterschiedliche Kategorien der Konfliktprävention herauszuarbeiten und um zu schauen, wie diese sich a) in Konflikt- und Gewaltzyklen einordnen lassen und b) zu einem Präventionsansatz gekoppelt werden können, der sich im UN-System etablieren lässt. Der Sustaining-Peace-Ansatz entstand aus der Überprüfung der Friedensarchitektur der Vereinten Nationen (UN 2015) im Jahr 2015 sowie einer Bewertung der Friedenseinsätze (HIPPO 2015) und der Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit (UN Women 2015). Alle drei Überprüfungsprozesse ergaben konkrete Empfehlungen, wie die UN ihre eigenen Schwächen im Umgang mit Instabilität und Gewalt adressieren könnte.

Zwei Resolutionen, die 2016 vom UN-Sicherheitsrat und der Generalversammlung verabschiedet wurden, definierten die Friedenssicherung als „Ziel und Prozess zur Schaffung einer gemeinsamen Gesellschaftsvision [...], die Aktivitäten zur Verhinderung des Ausbruches, der Eskalation, der Fortsetzung und des Wiederauftretens von Konflikten umfasst“ (UN General Assembly 2016, S. 2). Dieser ehrgeizige Rahmen basiert auf einem differenzierteren Verständnis der Treiber von Instabilität und Konflikten, was in dem oft wiederholten Begriff „Bekämpfung der Grundursachen von Gewalt und Konflikten“ festgehalten wird. Um wiederum die Ursachen von Konflikten (strukturell und unmittelbar) in Angriff zu nehmen, bedarf es einer Reihe von Ansätzen und Aktivitäten, die das gesamte Friedenskontinuum von der Konfliktprävention und Konfliktlösung bis hin zur Friedenssicherung, Friedensförderung und Friedensschaffung berücksichtigen. Die Untrennbarkeit dieser Bereiche von Entwicklung, Menschenrechten sowie der Stärkung staatlicher Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit ist inzwischen anerkannt. Es wird längst nicht mehr die strenge Reihenfolge eingehalten, die einst die Sichtweise der UN auf Konflikte bestimmt hat.

Die von Guterres ab 2017 vorgeschlagenen Reformen zielen darauf ab, das UN-System an diese übergreifende Vision anzupassen. Ein guter Ausgangspunkt könnten die Bemühungen um eine Stärkung der Verbindung zwischen der Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030 und der Sustaining-

Peace-Agenda sein. Was ist neu an diesem Unterfangen? Neben dem Ziel, die konzeptionelle Arbeit eng mit Organisationsreformen zu verzahnen, birgt das Sustaining-Peace-Paradigma drei Innovationspotenziale.

Erstens ist die Vision eines dauerhaften Friedens ähnlich universell wie die Agenda 2030. Konfliktprävention ist nicht mehr eng mit dem Konzept der staatlichen Fragilität verbunden, was die Stigmatisierung von konfliktbetroffenen Staaten verringert. Ein dauerhafter Friede erfordert ein gemeinsames Vorgehen der gesamten internationalen Gemeinschaft. So tragen auch die Industrieländer und die fünf UN-Vetomächte (P5) die Verantwortung, z.B. durch die Nichtverbreitung von Atomwaffen, durch Abrüstung und eine Zusammenarbeit im Bereich Klimawandel sowie durch eine integrierte Migrationspolitik Konflikte einzudämmen. Die Auseinandersetzung mit strukturellen Gewaltmustern innerhalb ihrer eigenen Grenzen wäre eine weitere Möglichkeit, dieser Verantwortung nachzukommen. Die Inklusivität des Sustaining-Peace-Ansatzes ermöglicht es ebenfalls, die potenziell destabilisierende Rolle militärischer Interventionen anzuerkennen, auch wenn diese im Namen der Konfliktprävention stattfinden.

Zweitens ist die Aufrechterhaltung des Friedens insofern ein umfassender Prozess, als dass der gesamte Konfliktzyklus betroffen ist. Darin markieren bewaffnete Konflikte nur die extremste Form einer viel breiteren und selten linearen Abfolge von Ausprägungen der Unzufriedenheit und Entrechtung sowie von Meinungsverschiedenheiten, Spannungen und offener Gewalt. Dieser Punkt lädt zum Nachdenken und Handeln auf der Grundlage einer langfristigen Sichtweise auf Konflikte ein (anstatt lediglich auf unmittelbar bevorstehende Krisen einzugehen oder Konflikte nur im Sinne der Vermeidung von Eskalation und Spillover-Effekten zu bearbeiten). Dieser Ansatz nimmt den Wert von Entwicklung für politische und soziale Stabilität ernst. Der Begriff Konflikt bezieht sich in diesem Zusammenhang auf ein sehr breites Spektrum von Phänomenen, einschließlich Gewalt, die häufiger mit der Innenpolitik und nicht mit internationalen Initiativen in Verbindung gebracht werden. Dies kann bei Staaten und anderen Akteuren, die auf die Wahrung nationaler Souveränität bedacht sind, zu einer gewissen Besorgnis führen. Anlass zur Sorge kann es auch unter den Ländern geben, deren politische Eliten der Auffassung sind, Konfliktprävention lasse sich insofern beeinflussen, als dass zusätzliche Konditionalitäten für die Bereitstellung von Hilfe festgelegt werden.

Drittens unterstreicht Sustaining Peace die Bedeutung der sozioökonomischen Inklusivität. Dies gilt nicht nur bei der Bekämpfung der eigentlichen Konfliktursachen, sondern auch bei der Gestaltung von Reaktionen auf drohende oder anhaltende Konflikte. Die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit, die auf der Grundlage der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates entstanden ist, hat einige Fortschritte gebracht und auf die Bedeutung einer sinnvollen Beteiligung von Frauen an der Konfliktprävention und -bewältigung aufmerksam gemacht. Doch es bleibt weiterhin viel zu tun. Die Überschneidung der Genderaspekte mit anderen sozialen Diskriminierungen – von der Ethnizität bis zum Alter – muss berücksichtigt werden, wenn die tiefe Entrechtung, die typischerweise zu Konflikten beiträgt, überwunden werden soll. Unter Inklusivität sollte auch die Einbeziehung von Akteuren auf verschiedenen Ebenen verstanden werden. Dabei ist der lokalen und nationalen Eigenverantwortung Vorrang einzuräumen, was von den internationalen Akteuren – einschließlich der UN – verlangt, dass sie den Ton und die Art des Engagements für Konfliktprävention sorgfältig abstimmen.

Wenn diese Reformen umgesetzt werden, werden sie die Präventionskultur der UN befördern. Doch diese strukturellen und konzeptionellen Veränderungen stoßen auch auf eine Reihe von Herausforderungen und Einschränkungen. Die Legitimität der UN wird weiterhin angegriffen, da nationalistische populistische Regierungen wie die der Vereinigten Staaten, Brasiliens und Ungarns daran arbeiten, den Multilateralismus und insbesondere die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Institutionen zu untergraben. Dieser Verlust an Unterstützung spiegelt sich auch in sinkendem finanziellen Engagement wider. Ende 2019 sahen sich die UN trotz der Bemühungen des Generalsekretärs, die Kosten durch verzögerte Einstellungen und die Senkung der sonstigen Ausgaben zu verringern, mit ihrer größten Liquiditätskrise der letzten zehn Jahre konfrontiert (<https://www.un.org/press/en/2019/gaab4332.doc.htm>). Solche Defizite können die Konfliktpräventionsfähigkeit der UN erheblich beeinträchtigen, nicht zuletzt, weil die Liquiditätsengpässe die Umsetzung von Projekten beeinflussen. Schließlich adressieren die Reformen eines der größten strukturellen Hindernisse für eine Präventionskultur: das Scheitern der Reform des UN-Sicherheitsrates. Während eine umfassende Reform des Sicherheitsrates in naher Zukunft unwahrscheinlich ist, sollte die Friedensförderung schrittweise gestärkt werden: Wichtige präventive und auf Konflikte folgende Wiederaufbaufunktionen sollten vom Sicherheitsrat auf die PBC übertragen werden, so dass sich der

Rat stärker (und effektiver) auf laufende bewaffnete Konflikte konzentrieren kann. Der 75. Jahrestag der Vereinten Nationen im Jahr 2020 wäre ein perfekter Zeitpunkt, um zu unterstreichen, dass die Reformen für eine wirksame und glaubwürdige Konfliktprävention noch weiter vorangetrieben werden müssen.

LITERATUR

AU 2008: African Union Continental Early Warning System: The CEWS Handbook, Addis Abeba (<http://www.peaceau.org/uploads/cews-handook-en.pdf>, 13.11.2019).

BAKKEN, INGRID VIK/RUSTAD, SIRI AAS 2018: Conflict Trends in Africa, 1989–2017 (Conflict Trends, 6/2018), Oslo: PRIO (<https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=11048>, 25.11.2019).

BOUTROS-GHALI, BOUTROS 1992: An Agenda for Peace, New York: United Nations (<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>, 13.11.2019).

HIPPO 2015: Report of the HIPPO presented to the Secretary-General, New York: High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf, 13.11.2019).

MANCINI, FRANCESCO (Hg.) 2013: New Technology and the Prevention of Violence and Conflict, New York: International Peace Institute (https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_pub_new_technology_final.pdf, 13.11.2019).

MUELLER, HANNES 2017: How Much is Prevention Worth? Background Paper for Pathways to Peace, Washington DC: World Bank.

OAS/UNDP 2015: Practical Guide: Early Warning and Response Systems Design for Social Conflicts (<http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/documents/view/en/1977/8>, 13.11.2019).

OCHA 2018: Global Humanitarian Overview 2018 (<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO2018.PDF>, 13.11.2019).

ODI 2016: Time to let go: Remaking humanitarian action for the modern era, London: ODI (<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10422.pdf>, 13.11.2019).

OECD 2012: Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results (DAC Guidelines and References Series), Paris: OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264106802-en>, 13.11.2019).

REDVERS, LOUISE 2019: Searching for the nexus: Priorities, principles and politics, in: The New Humanitarian, 10.09.2019 (<https://www.thenewhumanitarian.org/special-report/2019/10/10/searching-nexus-priorities-principles-and-politics>, 13.11.2019).

SECURITY COUNCIL REPORT 2017: Peacekeeping and Sustaining Peace (Security Council Report 08/2017 Monthly Forecast) (https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-08/peacekeeping_and_sustaining_peace.php?print=true, 13.11.2019).

STRAND, HÅVARD/RUSTAD, SIRI AAS/URDAL, HENRIK/NYGÅRD MOKLEIV HÅVARD 2019: Trends in Armed Conflict, 1946–2018 (Conflict Trends, 3/2019), Oslo: PRIO (<https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=1858&type=publicationfile>, 13.11.2019).

TIAN, NAN/FLEURANT, AUDREY/KUIMOVA, ALEXANDRA/WEZEMAN, PIETER D./WEZEMAN, SIEMON T.

2019: Trends in world military expenditure, 2018 (SIPRI Fact Sheet 04/2019), Solna: SIPRI (<https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2018>, 13.11.2019).

UN/WORLD BANK 2017: Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, Washington, DC: World Bank (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>, 13.11.2019).

UN GENERAL ASSEMBLY 2016: Review of the United Nations peacebuilding architecture (A/RES/70/262, 27.04.2016) (<https://undocs.org/A/RES/70/262>, 25.11.2019).

UN SECRETARY-GENERAL 2018: Peacebuilding and sustaining peace: Report of the Secretary-General (A/72/707-S/2018/43, 18.01.2018) (<https://undocs.org/a/72/707>, 13.11.2019).

UN WOMEN 2015: Preventing Conflict–Transforming Justice—Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, o.O.: UN Women ([https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf), 13.11.2019).

UNDP 2013: Conflict Prevention (United Nations Development Programme Fast Facts 02/2013) (https://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/FF_conflict_prevention.pdf, 13.11.2019).

UNDP 2018: Moldova Crisis Risk Dashboard (CRD): Development Partners' Meeting October 5, 2018 (<https://www.undp.org/content/dam/unct/moldova/docs/devmeetings/2018/Moldova%20Crisis%20Response%20Dashboard.pdf>, 13.11.2019).

DIE AUTORIN

DR. ADRIANA ERTHAL ABDENUR
Koordinatorin des Bereichs
Frieden & Sicherheit
Instituto Igarapé, Rio de Janeiro

Der Beitrag ist im Kontext der „Innovation in Conflict Prevention“-Initiative entstanden, die vom Instituto Igarapé mit Unterstützung von Global Affairs Canada geleitet wird. Die Autorin bedankt sich besonders bei Giovanna Kuele und Robert Muggah für den Austausch im Rahmen dieses Projekts.



BISHERIGE AUSGABEN

Alle Ausgaben sind kostenlos abrufbar unter www.sef-bonn.org



GLOBALE TRENDS. ANALYSEN 01|2019

Mobilität von Arbeit vs. Kapital:
Eine Global-Governance-Perspektive
Stuart Rosewarne & Nicola Piper
März 2019; 27 Seiten

Die Mobilität von Menschen hat einen positiven Effekt auf die globale Wirtschaftsleistung. Eine international anerkannte Governance-Architektur wie für die Liberalisierung des Handels und der Finanzmärkte gibt es für Migration jedoch nicht. Die Herausforderung liegt darin, das Entwicklungspotenzial internationaler Migration zu fördern und zugleich die nationale Souveränität zu wahren, ohne dabei Menschenrechte zu verletzen.



GLOBALE TRENDS. ANALYSEN 02|2018

Der UN-Sicherheitsrat: Vom Relikt des 20. Jahrhunderts zum effektiven Element der globalen Sicherheitsarchitektur
Jakkie Cilliers
Februar 2018, 28 Seiten

Die dringend notwendige Reform des UN-Sicherheitsrates steckt seit Jahrzehnten in einer Sackgasse. Ohne umfassende Veränderungen wird der Sicherheitsrat zunehmend an Bedeutung verlieren. Doch in einer Zeit großer machtpolitischer Veränderungen ist Multipolarität ohne einen adäquaten Multilateralismus ein gefährlicher Trend. Jakkie Cilliers fordert in GLOBALE TRENDS. ANALYSEN 02|2018 deshalb ein politisches und intellektuelles Umdenken, um den Reformstillstand zu überwinden.



GLOBALE TRENDS. ANALYSEN 03|2018

Die globale Flüchtlingskrise:
Wie eine gerechte Antwort aussehen könnte
B.S. Chimmi
Juli 2018; 32 Seiten

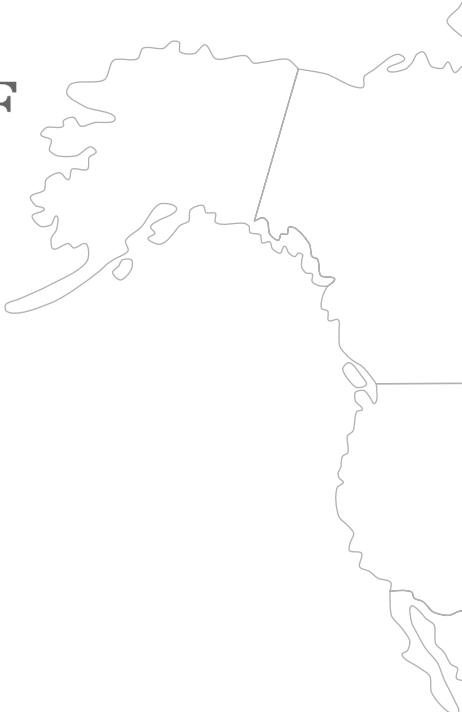
Mit dem Bestreben, Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten von ihren Territorien fern zu halten, entziehen sich die westlichen Nationen ihrer historischen und politischen Verantwortung, so die Analyse des renommierten indischen Migrationsforschers B.S. Chimmi in GLOBALE TRENDS. ANALYSEN 03|2018. Und nicht nur das: indem sie es den armen und ärmsten Ländern der Welt überlassen, mit der steigenden Zahl an Flüchtlingen umzugehen, lassen sie es zu, dass neue Krisenherde entstehen.



GLOBALE TRENDS. ANALYSEN 01|2018

Kooperation in einer post-westlichen Welt:
Herausforderungen und Perspektiven
Michèle Roth & Cornelia Ulbert
Februar 2018; 32 Seiten

Die westlich geprägte liberale Weltordnung befindet sich in einer schweren Krise. Globale Machtverhältnisse verschieben sich. Was bedeutet dies für die Zukunft globaler Zusammenarbeit? Wie lässt sich der Wunsch nach mehr nationaler Eigenständigkeit in Einklang bringen mit Kooperationsnotwendigkeiten in einer globalisierten Welt? Können neue Governance-Konzepte dazu beitragen? Diese Fragen diskutieren Michèle Roth und Cornelia Ulbert in der neuen Ausgabe GLOBALE TRENDS. ANALYSEN 01|2018.



GLOBALE TRENDS. ANALYSEN

untersuchen gegenwärtige und künftige Herausforderungen einer globalisierten Welt vor dem Hintergrund langfristiger politischer Trends. Die Reihe widmet sich Fragen von hoher politischer Relevanz für künftige Entwicklungen auf regionaler oder globaler Ebene. GLOBALE TRENDS. ANALYSEN deckt ein breites Themenfeld in den Bereichen Global Governance, Frieden und Sicherheit, nachhaltige Entwicklung, Weltwirtschaft und Weltfinanzsystem, Umwelt und natürliche Ressourcen ab. Die Reihe zeichnet sich durch Perspektiven aus verschiedenen Weltregionen aus.