



## Pfadfinder für den Frieden: Wie UN und Weltbank Gewaltkonflikte verhindern wollen

„Pathways for Peace“ heißt eine Studie, in der die Vereinten Nationen und die Weltbank gemeinsam der Frage nachgehen, wie Gewaltkonflikte vermieden werden können.<sup>1</sup> UN-Generalsekretär António Guterres und Weltbankpräsident Jim Yong Kim plädieren für ein neues Paradigma, um Entwicklung und Prävention wirksam zu verknüpfen. Insbesondere die Weltbank solle bei ihren Programmen darauf achten, die „richtige“ Balance zwischen wirtschaftlichen Zielen und der Förderung friedlicher Gesellschaften zu wahren. Entwicklung müsse Prävention mitdenken. Deutschland sollte seine Stimme in beiden Institutionen nutzen, um dieses Vorhaben zu unterstützen.

Für den neuen UN-Generalsekretär Guterres ist „Prävention“ ein Mantra. Sein jüngster Bericht „Peacebuilding and Sustaining Peace“ betont die Verknüpfung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung.<sup>2</sup> Auch die „Nachhaltigen Entwicklungsziele“ der Agenda 2030 zielen darauf, friedliche und inklusive Gesellschaften zu fördern (Ziel Nr. 16). Und die Weltbank verfolgt den Präventionsgedanken ebenfalls intensiver als zuvor. Seit 2016 kann die Weltbank-Tochter IDA (*International Development Association*) doppelt so viele Mittel einsetzen, um Konflikt, Fragilität und Gewalt in ihren Mitgliedsländern zu verhindern.

### Konfliktpolitische Trendwende, Bedeutungsverlust traditioneller Instrumente

Gerade sieben Jahre ist es her, dass ein Weltentwicklungsbericht der Weltbank mit der Beobachtung aufwartete, dass zwischenstaatliche Gewaltkonflikte und Bürgerkriege deutlich zurückgingen. Das größte Gewaltpotential bargen alte, nur oberflächlich befriedete Konflikte.<sup>3</sup> Nun konstatieren Weltbank und UN eine **Trendumkehr**. Seit 2010 hat sich die Zahl der Gewaltkonflikte verdreifacht. Die Intensität bestehender Konflikte hat zugenommen. Externe Akteure intervenieren verstärkt zugunsten einzelner Konfliktparteien. Parallel dazu erodiert der internationale Ordnungsrahmen. Neue Machtzentren versuchen, geopolitisch an Einfluss zu gewinnen. Aus diesen Gründen ist es viel schwerer, Spannungen abzubauen. Die traditionellen Instrumente der Konfliktvermeidung greifen nicht mehr.

Verändert hat sich auch der **Charakter der Konflikte**. Sie werden zunehmend innerstaatlich unter Beteiligung nicht-staatlicher Gewaltakteure ausgetragen; auch der Terrorismus hat zugenommen. Über poröse Grenzen hinweg greifen diese Konflikte auf Nachbarländer über. Davon sind immer mehr Länder mit mittlerem Einkommen betroffen. Wirtschaftliche Entwicklung und Aufbau staatlicher Kapazitäten bieten also offensichtlich keinen automatischen Schutz vor Eskalationen. Vielmehr wird der Staat dort zum Teil des Problems, wo unangemessen repressive Aktivitäten, mit denen er sein Gewaltmonopol durchsetzen möchte, gerade erst zur Eskalation führen.

### Gesucht: Die „richtige“ Balance zwischen Wirtschaft und Gesellschaft

Vor diesem Hintergrund fordern UN und Weltbank ein **neues Paradigma der Konfliktvermeidung**, bei dem holistisch Akteure, Institutionen und Strukturen berücksichtigt werden. Entwicklung soll ein Teil der Konfliktprävention sein und durch eine „Präventionslinse“ gesehen werden. Entscheidend ist es, das „richtige“ Gleichgewicht zwischen Wachstumsförderung, Armutsbekämpfung und der Überwindung gesellschaftlicher Ungerechtigkeit zu finden. Gleichzeitig habe Prävention drei Kriterien zu erfüllen:

1. **zielgerichtet:** Präventive Maßnahmen sind auf jene spezifischen Aspekte der gesellschaftlichen Spaltung und des institutionellen Versagens auszurichten, die Eskalationsrisiken erhöhen. Eine Eskalation droht insbesondere, wenn in vier Bereichen eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe verwehrt wird: beim Zugang zu Justiz und Sicherheit, zu politischer Teilhabe und Macht, zu Land und wirtschaftlichen Ressourcen sowie zu Basisdienstleistungen.

<sup>1</sup> United Nations and World Bank: [Pathways for Peace](#). Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Washington DC: The World Bank.

<sup>2</sup> Report of the Secretary-General: [Peacebuilding and Sustaining Peace](#), 18 January 2018. (A/72/707-S/2018/43).

<sup>3</sup> World Bank: [World Development Report 2011](#). Conflict, Security, and Development. Washington DC: The World Bank.

2. **inklusiv:** Dazu müsse Prävention die Anliegen jener Gruppen einbeziehen, die Ungerechtigkeiten beklagen und Abhilfe einfordern. Dadurch geraten zum einen mögliche Konfliktursachen in den Fokus, zum anderen Mechanismen, die gesellschaftliche Unzufriedenheit für gewalttätige Eskalationen mobilisieren. Dieser Ansatz erfordert breite Partnerschaften auch mit Akteuren, die sich nicht vorrangig der Konfliktbearbeitung widmen.
3. **nachhaltig:** Vor allem ist ein langfristiges Engagement erforderlich, da friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften nicht auf kurze Sicht entstehen. Dabei ist das Risiko von Rückfällen in gewalttätige Formen der Konfliktaustragung fest im Blick zu behalten.

Die Studie benennt einige **Schlüsselpolitiken präventiven staatlichen Handelns**. Dazu gehören die Wahrung der makroökonomischen Stabilität, aber auch Umverteilungspolitiken, die Förderung gewaltfreier Normen sowie das *Empowerment* lokaler Akteure der Konfliktbearbeitung. Besonders wichtig seien die Rechenschaftspflicht des Sicherheitssektors und der Aufbau von Vertrauensbeziehungen in staatliche Institutionen. Ein starker internationaler Ordnungsrahmen, gesetzt durch die UN-Charta, handlungsfähige Regionalorganisationen und die Agenda 2030, sei ebenfalls hilfreich.

Die dazu nötigen Prozesse müssen vor Ort getragen werden. Weltbank und UN sehen es durchaus als Herausforderung, eine entsprechende Bereitschaft (**ownership**) der betroffenen Regierungen zu entwickeln und zu erhalten. Flankierend sei deshalb ein aufrichtiger Dialog über Konfliktrisiken und die geeigneten Abhilfemaßnahmen notwendig, der durch präventive Diplomatie, humanitäre Hilfe und gegebenenfalls durch Peacekeeping ergänzt wird.

### Fazit: Eingetretene Pfade verlassen

Prävention im Sinne der „Pathways for Peace“ ist ein zutiefst **politisches Unterfangen**, denn sie kann grundlegende Reformen des Gesellschaftsvertrags erfordern. Einige UN-Mitgliedsstaaten fürchten entsprechende Eingriffe in ihre Souveränität. Demgegenüber betont die Studie, dass es eskalierende Konflikte sind, die zum Souveränitätsverlust führen – und zudem erhebliche Kosten verursachen. Dennoch ist das entwickelte Paradigma weniger neu als die Rhetorik es nahelegt. Schon der Weltentwicklungsbericht 2011 hatte unter den Schlagworten „Sicherheit, Gerechtigkeit, Arbeit“ Überlegungen angestellt, wie ein Engagement der Weltbank im Sinne der Friedensförderung ausgerichtet werden kann.

Bisher haperte es vor allem bei der **Umsetzung** des Erkannten. Der internationalen Entwicklungsbank stand dabei oft ihre Ausrichtung an einer rein wirtschaftlichen Logik im Wege. Bei den Vereinten Nationen behinderten die strukturellen Barrieren („Silos“) zwischen ihren Entwicklungsorganisationen (wie UNDP) und dem UN-Sekretariat eine engere Verknüpfung von Entwicklungs- und Präventionsagenda, aber auch die Kräfteverhältnisse im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung.

Für beide Institutionen ist es also am wichtigsten, **traditionelle Einstellungen und Verfahren** zu ändern. Der Bericht dringt auf gemeinsame Risikoanalysen, *Recovery and Peacebuilding Assessments* sowie Friedens- und Entwicklungspläne, die als Richtschnur für ein kohärentes Handeln alle Beteiligten dienen können. Damit werden die Organisationen die verschärften geopolitischen Rahmenbedingungen nicht beeinflussen können. Ihr Ansatz ist es, Eskalationspotentiale vor Ort zu verringern.

Deutschland sollte seine **Stimme im Direktorium der Weltbank** und seinen **Vize-Vorsitz in der UN-Peacebuilding Commission** dazu nutzen, die jetzt formulierten Pfade in der operativen Tätigkeit beider Organisationen zu verankern (Mainstreaming). Sollte sich der angestrebte **Sitz im Sicherheitsrat** 2019-2020 realisieren, kann dieser Stimme noch mehr Gewicht verliehen werden.