



# Give „P“ a Chance: Peacebuilding, Friedenseinsätze und der HDP-Nexus

Carina Böttcher, Andreas Wittkowsky

## Impressum

Herausgeber: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) gGmbH  
Ludwigkirchplatz 3 - 4  
10719 Berlin  
Fon +49 (0)30 / 52 00 565 - 0  
Fax +49 (0)30 / 52 00 565 - 90

Geschäftsführerin: Dr. Almut Wieland-Karimi  
Aufsichtsratsvorsitzender: Michael Roth

[www.zif-berlin.org](http://www.zif-berlin.org)



Autoren: Dr. Andreas Wittkowsky, Leiter des Projekts „Frieden und Sicherheit“.  
Carina Böttcher, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Frieden und Sicherheit“.

Das Projekt ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert.

Grafik & Layout: [finedesign, Berlin](#)

# **Give „P“ a Chance:** Peacebuilding, Friedenseinsätze und der HDP-Nexus

Carina Böttcher, Andreas Wittkowsky



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>7</b>
Eckpunkte des HDP-Nexus-Ansatzes .....	7
Eckpunkte der <i>Peace and Security Architecture</i> .....	8
Empfehlungen .....	8
<b>1. Einleitung: Globale Initiativen für Frieden und Entwicklung</b> .....	<b>9</b>
Fokus <i>Peace and Security Architecture</i> .....	9
Fokus Fragilität und globale Entwicklungsziele .....	10
Fokus <i>Humanitarian-Development-Peace Nexus</i> .....	11
<i>Mind the Gap</i> : Auf der Suche nach dem „P“ .....	12
<b>2. Der <i>Humanitarian-Development-Peace Nexus</i>: Genese und Einordnung</b> .....	<b>13</b>
Frühere Nexus-Debatten .....	15
Kernelemente des HDP-Nexus-Ansatzes .....	19
Aktivitäten zur Umsetzung des HDP-Nexus-Ansatzes .....	20
Kontroversen: Die Autonomie des Humanitären und der praktische Aufwand .....	22
Ungeklärte Aspekte der Friedensdimension .....	23
Zwischenfazit: HDP-Nexus ohne P-Akteure .....	24
<b>3. <i>Peace and Security Architecture</i>, Friedenseinsätze und HDP-Nexus</b> .....	<b>26</b>
Mandate des UN-Sicherheitsrats .....	26
Brahimi-Report (2000) .....	28
Integrierte UN-Präsenzen, Missionen und Planung .....	29
Capstone-Doktrin (2008) .....	30
<i>Report on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict</i> (2009) .....	30
<i>Peacebuilding Review</i> (2015) .....	31
Der HIPPO-Report (2015) .....	32
Zwillings-Resolutionen zur Aufrechterhaltung des Friedens (2016) .....	32
Reformen unter Guterres: Prävention und Aufrechterhaltung des Friedens .....	33
Zwischenfazit: P-Akteure ohne Nexus-Diskurs .....	35
<b>4. Bilanz und Empfehlungen: Brücken bauen</b> .....	<b>36</b>
Empfehlungen .....	38



# Zusammenfassung

In ihrem **Koalitionsvertrag 2021-2025** verpflichten sich SPD, Grüne und FDP, aktiv mitzuwirken an der Umsetzung der Ziele des *Humanitarian-Development-Peace (HDP) Nexus*.<sup>1</sup> Dahinter steht die Einsicht, dass in komplexen Gemengelagen von humanitärer Krise und Konflikt die Humanitäre Hilfe, Entwicklungsmaßnahmen und Friedensförderung besser verzahnt werden müssen. Ziel des Nexus-Ansatzes ist es, mehr Kohärenz in das internationale Krisenengagement zu bringen – und es damit wirksamer zu gestalten.

Gleichzeitig ist es ein zentrales Anliegen der UN, ihre Friedens- und Sicherheitsarchitektur (**Peace and Security Architecture**), einschließlich ihrer Friedenseinsätze, im Sinne der UN-Charta fortzuentwickeln. Vermehrt hat der Weltsicherheitsrat Mandate für „**multidimensionale**“ **Friedenseinsätze** erteilt, die ein breites Spektrum friedensfördernder Aufgaben umsetzen sollen, und mehrere UN-Generalsekretäre trieben Reformen, um Friedenseinsätze enger mit den Aktivitäten der UN-Agenturen in ihrem Umfeld zu verknüpfen.

Auch im Rahmen der großen **entwicklungspolitischen Initiativen** der UN, wie aktuell der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ mit ihren 17 nachhaltigen Entwicklungszielen (*Sustainable Development Goals*, SDGs), erfolgten Bestrebungen, die Schnittstellen zwischen Politikbereichen zu stärken. Das Thema **Fragilität und Gewaltkonflikte** wurde ein Schwerpunkt der entwicklungspolitischen Debatte, Friedensförderung ein Aspekt des SDG 16.

Ziel des HDP-Nexus-Ansatzes ist es, mehr Kohärenz in das internationale Krisen- und Konfliktmanagement zu bringen – und es damit wirksamer zu gestalten.

## Eckpunkte des HDP-Nexus-Ansatzes

- Der *Humanitarian-Development-Peace (HDP) Nexus* entstand aus dem **World Humanitarian Summit**. Dessen Initiative, die Humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit durch eine neue Arbeitsweise (*New Way of Working*) besser zu verbinden, wurde durch UN-Generalsekretär António Guterres um die Friedensförderung ergänzt.
- Auf Seiten der **bilateralen Geber** befassten sich dann vor allem das *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF) und das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD mit dem Nexus. Die größten Gebernationen verpflichteten sich zu Reformen, um den HDP-Nexus in ihren Förderentscheidungen zu berücksichtigen. Derart erhöhen sie auch den Druck auf ausführende Organisationen im Feld, einschließlich der von ihnen geförderten UN-Agenturen, sich dem Nexus-Ansatz zu verschreiben.
- Der HDP-Nexus-Ansatz folgt auf verschiedene **Vorläufer-Debatten**, die alle das Ziel hatten, eine Vielfalt von Akteuren enger zu vernetzen. Während diese bei humanitären Akteuren oft auf strikte Ablehnung stießen, gibt es aktuell ein breiteres Spektrum: Einige lehnen auch den HDP-Nexus-Ansatz ab, andere nehmen das Konzept auf und passen ihre Arbeit daran an.
- Wenig Einigkeit herrscht über die **Friedenssäule**, zu der im UN-System die Sicherheitsakteure und die Friedenseinsätze gehören. Der HDP-Nexus wird hauptsächlich in der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe diskutiert. Friedens- und Sicherheitsakteure bleiben unterrepräsentiert.
- Für humanitäre und zivilgesellschaftliche Organisationen besteht die Friedensdimension oft in dem, was als „**small p**“ bezeichnet wird: die Unterstützung politischer Prozesse, die gesellschaftlichen Frieden und soziale Kohäsion fördern, durch entwicklungspolitische Maßnahmen, die konfliktensibel ausgerichtet sind.
- Jene Akteure, die sich vor allem mit **Sicherheitsaspekten und dem „Big P“** befassen (hochrangige politische Dialoge, diplomatische Initiativen oder Friedenseinsätze), sind im HDP-Nexus-Ansatz kaum präsent. Soweit sie zum UN-System gehören, ist die Reform der UN *Peace and Security Architecture* ihr Ankerpunkt.

<sup>1</sup> Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. [Koalitionsvertrag 2021 – 2025](#) zwischen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und FDP, 147-148.

## Eckpunkte der *Peace and Security Architecture*

- Die UN *Peace and Security Architecture* wurde in den vergangenen drei Jahrzehnten stetig weiterentwickelt, um die **drei Säulen der UN** – Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte – besser zu verzahnen.
- Die Debatten über die Schnittstellen zwischen H, D und P kamen **in multidimensionalen Friedenseinsätzen weit früher** in der Praxis an als in den Policy-Dokumenten. Der UN-Sicherheitsrat mandatiert bereits seit einiger Zeit Missionen mit Aufgaben, die einer Nexus-Logik folgten.
- Anfang des Millenniums verabschiedete die UN ein **Konzept für integrierte Missionen und integrierte UN-Präsenzen**. Den *Resident Coordinators*, die den UN *Country Teams* vorstehen, fällt eine zentrale Rolle zu. Sie sollen das UN-System vor Ort repräsentieren und es strategisch kohärent ausrichten.

## Empfehlungen

Besonders im Lichte der **zukünftigen Entwicklung von Friedenseinsätzen** gewinnen die Aspekte des Nexus an Relevanz. Inzwischen herrscht größere Zurückhaltung, multidimensionale Friedenseinsätze zu mandatieren. Umso wichtiger wird die unterstützende friedensfördernde Rolle humanitärer und entwicklungspolitischer Akteure. Ebenso wichtig ist die Berücksichtigung des HDP-Nexus bei der sogenannten Transition, also der Übergabe ihrer Kompetenzen an andere Akteure vor Ort.

- Die UN ist prädestiniert, die Diskurse zur *Peace and Security Architecture* und zum HDP-Nexus weiter zusammenzuführen. Der nächste **Review der Peacebuilding-Architektur** bietet dazu die Gelegenheit. In den Einsatzländern von Friedenseinsätzen gilt es, die *Resident Coordinators* in ihren Bemühungen zu unterstützen, kohärente Strategien im Sinne des integrierten Ansatzes der UN und des HDP-Nexus aufzustellen.
- Dies sollte auch in den Debatten der **internationalen Geber** stärker berücksichtigt werden. Insbesondere die konzeptionelle Arbeit im INCAF sollte die Schnittstelle zu Friedenseinsätzen und ihrer Transition weiter ins Bewusstsein seiner Mitglieder und befreundeter multilateraler Institutionen rücken.
- Gemeinsam mit seinen engsten Partnerländern sollte **Deutschland** die Prozesse in UN und OECD konstruktiv vorantreiben, Fortschritte in der multilateralen Debatte einfordern und dies mit finanziellen Anreizen untermauern. Im ressortgemeinsamen Ansatz und in der Gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP) zwischen AA und BMZ sollten Friedenseinsätze, ihre begleitende Unterstützung und der regelmäßige Austausch mit ihnen ein Fixpunkt der konzeptionellen Überlegungen sein. Dabei kann auch das institutionelle Wissen genutzt werden, das Deutschland durch die Sekundierung von Personal in solche Missionen über Jahre gewonnen hat.

Bei der Begleitung und Transition von Friedenseinsätzen gewinnt der HDP-Nexus an Relevanz.

Die wachsende Zahl langwieriger humanitärer Krisen und die finanziellen Nöte des internationalen Engagements haben der **Notwendigkeit vernetzten Handelns** neuen Nachdruck verliehen. Friedens- und Sicherheitsakteure gehören – je nach Kontext – dazu. Wenn humanitäre Krisen mit schwelenden oder offenen Gewaltkonflikten einhergehen, ist es oft nicht ausreichend, Friedensförderung ausschließlich im Sinne eines „*small p*“ zu betreiben. Hier ist es wichtig, Aktivitäten auf der Projektebene mit den Zielen und Akteuren des „*Big P*“ in Einklang zu bringen.

Da das Personal in den Institutionen beständig wechselt, ist es wichtig, die Debatte weiter zu treiben, kollektive Lernprozesse zu ermöglichen und praktische Lösungen zu entwickeln. Deshalb lohnen sich **institutionelle Neuerungen**, die ein kooperatives Mindset aller Beteiligten fördern und aufzeigen, was praktikabel ist.

# 1. Einleitung: Globale Initiativen für Frieden und Entwicklung

*The UN is uniquely placed to connect the dots [...] To succeed, it must further strengthen the nexus between peace and security, sustainable development and human rights policies – a holistic approach to the mutually-reinforcing linkages between its three pillars.*

António Guterres, Vision Statement 2016<sup>2</sup>

Dass internationale Interventionen, die einen wirksamen Beitrag zu Frieden und Entwicklung leisten wollen, mit **komplexen Herausforderungen** konfrontiert sind, ist inzwischen ein Allgemeinplatz. Die stetige Zunahme von Akteuren, die nicht unbedingt am selben Strang ziehen, macht wirksames Handeln nicht einfacher.

Die **Zahl der Initiativen, Strategien und Planungsinstrumente**, die hier Abhilfe schaffen wollen, wächst ebenfalls. Sie sind getrieben von den Problemen (die Krisen und Konflikte wollen nicht weniger werden),<sup>3</sup> aber auch von politischen Zyklen, persönlichen Ambitionen des politischen Spitzenpersonals sowie Konkurrenzen um Meinungsführerschaft und finanzielle Mittel.

Komplexe Probleme, so lautete die Einsicht, können nur durch komplexe Ansätze erfolgreich bearbeitet werden. Daraus entstand eine intensive Debatte um **vernetzte, umfassende (comprehensive) oder integrierte Ansätze**. Sie sollen das gesamte Spektrum an diplomatischen, militärischen, polizeilichen, entwicklungspolitischen und humanitären Instrumenten in der Analyse, Planung und Umsetzung stärker miteinander verzahnen, um bessere Wirkung zu erzielen.

Der **Humanitarian-Development-Peace (HDP) Nexus** ist die jüngste Inkarnation des Diskurses über vernetzte oder umfassende Ansätze. Allerdings wird er hauptsächlich in Kreisen der Entwicklungspolitik und der Humanitären Hilfe diskutiert. Akteure, die sich mit Frieden und Sicherheit befassen, bleiben im Hintergrund.

Die Vereinten Nationen spielen bei den globalen Initiativen für Frieden und Entwicklung eine Schlüsselrolle.

## Fokus Peace and Security Architecture

Der UN fällt in dieser Gemengelage eine Schlüsselrolle zu und sie beansprucht auch, diese auszufüllen (siehe Grafik S. 14 –15). Als Dachorganisation der Staatengemeinschaft ist sie prädestiniert dafür, **Prozesse im Sinne der UN-Charta** voranzutreiben. An erster Stelle steht dort die Verpflichtung, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren“. Es folgen die Aufgaben, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten [...] zu fördern und zu festigen“ und dabei „ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.“<sup>4</sup>

<sup>2</sup> António Guterres, Secretary-General of the United Nations, 2016: [Challenges and Opportunities for the United Nations](#).

<sup>3</sup> Vgl. Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2021: [Conflict Barometer 2020](#), 15; Development Initiatives, 2021: [Global Humanitarian Assistance Report 2021](#), 12.

<sup>4</sup> [UN Charta](#), 1945: Art 1 (1), (3) und (4).

Seit Gründung der UN im Jahr 1945 hat der Aufbau einer Friedens- und Sicherheitsarchitektur (**Peace and Security Architecture**) eine der Charta entsprechende zentrale Bedeutung. Dazu gehören auch die Friedenseinsätze der UN und der Regionalorganisationen. In den letzten Jahrzehnten hat der Weltsicherheitsrat vermehrt Mandate erteilt, die weit über die ursprünglichen, zumeist militärisch geprägten Beobachtungsmandate der „Blauhelme“ hinausgingen. Der neue Typ „**multidimensionaler**“ Friedenseinsätze hat die Aufgabe, ein breites Spektrum ziviler friedensfördernder Aufgaben umzusetzen.

Parallel dazu betrieb eine ganze Reihe von UN-Generalsekretären Reformen voran, um Friedenseinsätze enger mit den Aktivitäten der UN-Agenturen in ihrem Umfeld zu verknüpfen (siehe hierzu detaillierter Kapitel 3). Ein Ergebnis dieser Reformen war es, **integrierte Präsenzen** in allen Einsatzländern zu schaffen, in denen gleichzeitig ein UN-Friedenseinsatz und ein *UN Country Team* aktiv sind. Dazu wurden auch integrierte **Planungsprozesse** geschaffen, insbesondere durch die *Policy on Integrated Assessment and Planning*. Diese sieht unter anderem ein *Integrated Strategic Framework* für integrierte UN-Präsenzen vor.<sup>5</sup>

Im Frühjahr 2016 verabschiedeten der UN-Sicherheitsrat und die UN-Generalversammlung sogenannte „**Zwillings-Resolutionen**“ zum Thema **Sustaining Peace**.<sup>6</sup> Sie unterstreichen, dass die Aufrechterhaltung des Friedens zentral ist für die Arbeit der UN. Dabei sind die drei „Säulen“ der UN (Frieden und Sicherheit, Entwicklung sowie Menschenrechte) miteinander verknüpft und verstärken sich gegenseitig.

## Fokus Fragilität und globale Entwicklungsziele

Die Bestrebungen, thematische Schnittstellen zu den angrenzenden Politikbereichen zu stärken, erfolgten auch im Rahmen der großen **entwicklungspolitischen Initiativen** der Vereinten Nationen. Ein Meilenstein war hier die Verabschiedung der *Millennium Development Goals* auf einem Gipfeltreffen der Generalversammlung im Jahr 2000. Um diese Millenniumsziele wirksamer umsetzen zu können, formulierte der Generalsekretär dann unter dem Slogan „**Delivering as One**“ den Anspruch, die Aktivitäten der UN-Agenturen für Entwicklung, Humanitäre Hilfe und Umwelt kohärenter auszurichten.<sup>7</sup> Der Bereich Umwelt wurde später unter die Entwicklungsarbeit der UN subsumiert.

Die entwicklungspolitische Debatte beschäftigte sich zunehmend mit Fragilität und Gewaltkonflikten.

Anknüpfend an die *Millennium Development Goals* konzentrierte sich die entwicklungspolitische Debatte auch auf das Thema **Fragilität und Gewaltkonflikte**. Es war offensichtlich, dass die hiervon betroffenen

Staaten nicht in der Lage sein würden, ihre Entwicklungsziele zu erreichen. Bereits der Weltenwicklungsbericht 2011 wies darauf hin, dass nicht nachhaltig entschärfte Gewaltkonflikte oft wieder aufflammen und die von ihnen betroffenen fragilen Staaten weit hinter vergleichbare Länder zurückfallen.<sup>8</sup>

Eine Gruppe von Staaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen schloss sich deshalb in einem *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* zusammen und verpflichtete sich im Jahr 2011 auf einen **New Deal for Engagement in Fragile States**.<sup>9</sup> Sie hoben hervor, dass seit 1989 zwei Drittel aller fragilen Staaten mit einer Gesamtbevölkerung von 1,5 Milliarden von Gewaltkonflikten betroffen waren. Der *New Deal* benennt fünf Prioritäten, um den Frieden in diesen Ländern zu fördern und ihre staatlichen Institutionen zu entwickeln (*Peace and Statebuilding Goals*).

5 United Nations, 2013: Policy on Integrated Assessment and Planning. Zur Definition von integrated UN presence siehe Absatz 13.

6 Security Council Resolution [S/RES/2282\(2016\)](#) of 27 April 2016 and General Assembly Resolution [A/RES/70/262](#) of 12 May 2016.

7 General Assembly Resolution [A/61/583](#) of 20 November 2006: Delivering as one. Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment.

8 World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Washington DC: The World Bank. Vgl. auch Andreas Wittkowsky, 2011: „Sicherheit, Gerechtigkeit, Arbeit“ – und ein langer Atem. Das neue konfliktpolitische Credo der Weltbank. [ZIF Policy Briefing](#).

9 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2012: [A New Deal for Engagement in Fragile States](#).

Auch der *New Deal* setzt auf **neue Instrumente**, um fragile Zustände zu überwinden und Resilienzen aufzubauen. Im Fokus stehen periodische Fragilitätsanalysen, eine nationale Vision und ein daraus resultierender Umsetzungsplan („*One Vision, One Plan*“). Die Verantwortung dafür hätten zunächst die betroffenen Staaten selbst (*country-owned and -led*), Zivilgesellschaft und Entwicklungspartner seien aber einzubinden.

Unter Schirmherrschaft der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fand ebenfalls 2011 ein viel beachteter **Gipfel zu Aid Effectiveness** im südkoreanischen Busan statt. Sein Schlussdokument – das den Namen „Busan-Partnerschaft“ trägt – bekräftigte die Führungsrolle der Empfängerländer in einer komplexer gewordenen Entwicklungspolitik. Ausdrücklich begrüßt das Dokument den *New Deal* und seine neuen Ansätze.<sup>10</sup>

Da die *Millennium Development Goals* nicht zum erhofften umfassenden Erfolg bei der Bekämpfung von Unterentwicklung und Hunger geführt hatten, beschlossenen die UN-Mitgliedstaaten 2015 die „**Agenda 2030** für nachhaltige Entwicklung“ mit ihren 17 nachhaltigen Entwicklungszielen (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Die vornehmlich entwicklungspolitisch geprägte Agenda erhebt einen universellen Anspruch, der über Entwicklungsziele im engeren Sinn hinausgeht. Dies wird bereits am Anfang der Präambel deutlich:

„Diese Agenda ist ein Aktionsplan für die Menschen, den Planeten und den Wohlstand. Sie will außerdem den universellen Frieden in größerer Freiheit festigen.“<sup>11</sup>

Obwohl sich dieser übergreifende Anspruch auf die UN-Charta stützen kann, war der Versuch, explizit **friedensfördernde Ziele** in die Agenda zu integrieren, unter den Mitgliedsländern der UN umstritten.<sup>12</sup> Letztlich wurden sie unter der Überschrift „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ in das SDG 16 integriert, fielen dort aber bescheidener aus als von den friedensfördernden Akteuren erhofft.<sup>13</sup> Dennoch bildet SDG 16 durch diesen Querverweis zwischen den Agenden heute eine wichtige konzeptionelle Brücke zwischen der *Peace and Security Architecture* und dem UN-Entwicklungssystem.

Im Dezember 2016 trat der gegenwärtige UN-Generalsekretär António Guterres sein Amt an und machte die **Prävention von Konflikten** zur Priorität seiner Amtszeit.<sup>14</sup> Unter Bezug darauf verabredeten die **Weltbank und die Vereinten Nationen** erstmals in der Geschichte beider Institutionen, eine gemeinsame Studie zur Prävention von Gewaltkonflikten durchzuführen. Sie wurde 2018 unter dem Titel „*Pathways for Peace*“ veröffentlicht.<sup>15</sup> Daran anschließend erarbeitete die Weltbankgruppe eine Strategie zu Fragilität, Konflikt und Gewalt.<sup>16</sup>

## Fokus Humanitarian-Development-Peace Nexus

Vor diesem Hintergrund entstand vor fünf Jahren die Debatte um den Nexus zwischen Humanitärem (*Humanitarian*), Entwicklung (*Development*) und Frieden (*Peace*). Auch hier ist es das erklärte Ziel, wirksame Ansätze der internationalen Zusammenarbeit zu stärken, indem der Zusammenhang zwischen den drei Bereichen berücksichtigt wird.

Kristallisationspunkt der HDP-Nexus-Debatte war der erste **World Humanitarian Summit** (Humanitärer Weltgipfel). Da die Zunahme langwieriger humanitärer Krisen (oft in Verbindung mit Gewaltkonflikten) das hergebrachte humanitäre System zunehmend überforderte, auch weil es chronisch unterfinanziert war, erhob der Gipfel den Anspruch, **Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit** besser zu verbinden. Durch diesen „*Double Nexus*“ sollte die Wirksamkeit beider Bereiche gesteigert werden.

Die Aufnahme explizit friedensfördernder Ziele in die Agenda 2030 war unter den Mitgliedsstaaten der UN umstritten.

<sup>10</sup> [Busan Partnership](#) for Effective Development Co-operation, 2011.

<sup>11</sup> Resolution der Generalversammlung [A/RES/70/1](#) vom 21. Oktober 2015: Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Präambel.

<sup>12</sup> Vgl. z.B. [Points of the Russian delegation on proposed goal 16](#). Open working group on Sustainable development goals, 19 June 2014. UN Department of Economic and Social Affairs.

<sup>13</sup> Gert Rosenthal, 2021: Sustaining Peace. Changing architecture and priorities for UN peacebuilding, in: Stephen Browne and Thomas G. Weiss, 2021: [Routledge Handbook on the UN and Development](#), Routledge Handbooks, 117.

<sup>14</sup> António Guterres, Secretary-General of the United Nations, 2016: [Vision Statement: Challenges and Opportunities for the United Nations](#).

<sup>15</sup> World Bank Group, United Nations, 2018: [Pathways for Peace](#). Inclusive Approaches to Preventing violent Conflict.

<sup>16</sup> World Bank Group, 2020: [Strategy for Fragility, Conflict and Violence](#), 2020-2025.

Bei seinem Antritt als UN-Generalsekretär nahm António Guterres im Dezember 2016 das Anliegen des Humanitären Weltgipfels auf, betonte aber, neben Humanitärer Hilfe und nachhaltiger Entwicklung sei auch die Friedensförderung in die Gleichung einzubeziehen – er sprach hier von den Seiten eines „Dreiecks“.<sup>17</sup> Durch diese **dritte Säule** wurde aus dem *Double Nexus* ein *Triple Nexus* – der *Humanitarian-Development-Peace* (HDP) *Nexus*.

### ***Mind the Gap: Auf der Suche nach dem „P“***

Ob in der Friedensförderung, in der Entwicklungszusammenarbeit oder im humanitären Bereich – wiederholt ist in den letzten Jahren beklagt worden, dass politische **Diskurse in „Silos“** stattfinden, d.h. dass die jeweiligen Fachbereiche weitgehend geschlossene Debatten in ihrem spezifischem Vokabular führen, ohne von den relevanten anderen und den Schnittstellen zu ihnen ausreichend Kenntnis zu nehmen. Silos sind in diesem Sinne nur ein anschaulicheres Bild jener „selbstreferentiellen Diskurse“, die der Soziologe Niklas Luhmann einst als prägend für unsere in Funktionssysteme gegliederte Wirklichkeit beschrieb.

Der HDP-Nexus-Ansatz formuliert einen umfassenden Anspruch, die Debatte dazu findet aber vorwiegend in den „Silos“ der Entwicklungspolitik und Humanitären Hilfe statt.

Obwohl sich die oben beschriebenen **Diskurse annähern**, werden sie in verschiedenen fachlichen Gemeinschaften unterschiedlich intensiv und mit anderen Schwerpunktsetzungen geführt. Zwar formuliert der HDP-Nexus einen umfassenderen Anspruch, doch findet die Debatte weiterhin zu großen Teilen in Entwicklungspolitik und Humanitärer Hilfe statt. Dort hat der Nexus sich neben der Agenda 2030 als dominantes Leitbild etabliert und die Kooperationsbeziehungen gestärkt. Seine Verbindung zu Frieden und Sicherheit bleibt dagegen schwach.

Diese Studie soll das **Verständnis und den Zusammenhang dieser Diskurse** vertiefen und sie in die allgemeine Debatte über vernetzte oder umfassende Ansätze einordnen. Hierzu wird zunächst der Frage nachgegangen, inwieweit dem Anliegen von UN-Generalsekretär Guterres entsprochen worden ist, Frieden – also das „P“ – als gleichberechtigte dritte Säule des HDP-Nexus zu etablieren (Kapitel 2). Im zweiten Schritt wird die Debatte zu den Friedenseinsätzen und der *Peace and Security Architecture* der UN darauf untersucht, inwieweit sie Bezüge zur HDP-Nexus-Debatte herstellt (Kapitel 3). Dabei werden gemeinsame Fragestellungen identifiziert, um abschließend zu überlegen, wie der **Brückenschlag** zwischen beiden Diskursen verstärkt werden kann.

<sup>17</sup> UN Secretary-General, 2016: [Secretary-General-designate António Guterres' remarks to the General Assembly on taking the oath of office](#), 12 December 2016.

## 2. Der Humanitarian-Development-Peace Nexus: Genese und Einordnung

*The Humanitarian-Development-Peace Nexus is a somewhat awkward term as it combines a state (peace), a process (development) and an adjective (humanitarian).*

Peacebuilding Support Office 2016<sup>18</sup>

Die Anzahl der Länder, die von **verschleppten und langwierigen Krisen** betroffen sind, hat sich in den letzten sechs Jahren auf 34 verdoppelt.<sup>19</sup> Aktuell fließen laut OECD *Development Assistance Committee* (DAC) fast 90% der Mittel für Humanitäre Hilfe in Gebiete verschleppter Krisen.<sup>20</sup>

Allein das Jahr 2019 verzeichnete 33,4 Millionen neue Binnenvertriebene, davon 8,5 Millionen durch **Konflikte und Gewalt**. Insgesamt gab es damit Ende 2019 weltweit 45,7 Millionen durch Konflikte und Gewalt vertriebene Menschen – ein historischer Höchststand.<sup>21</sup> 750 Millionen Menschen waren einem hohen Maß an Ernährungsunsicherheit ausgesetzt, 690 Millionen oder 8,9 Prozent der Weltbevölkerung litten Hunger – dieser Wert hat sich in den letzten 5 Jahren um 60 Millionen erhöht.<sup>22</sup>

**Fast 90% der Mittel für Humanitäre Hilfe fließen in Länder, die von verschleppten und langwierigen Krisen betroffen sind.**

Angesichts der ständig steigenden humanitären Bedarfe beauftragte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon das UN-Büro für Humanitäre Angelegenheiten (OCHA), 2016 in Istanbul einen **World Humanitarian Summit** (Humanitären Weltgipfel) auszurichten, den ersten seiner Art. Der Gipfel sollte ein inklusives Forum für Debatten und Initiativen in der humanitären Community bilden, um die Humanitäre Hilfe an eine sich verändernde Welt anzupassen. Übergreifendes Ziel seiner Initiativen war die Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030.

Zu diesem Gipfel legte der UN-Generalsekretär eine „**Agenda for Humanity**“ vor, um die schlimmsten humanitären Notlagen in der Welt zu beenden.<sup>23</sup> Die Agenda forderte, die Lücke zwischen Humanitärer Hilfe und Entwicklung zu überbrücken und dadurch die Wirksamkeit beider durch eine angepasste Arbeitsweise zu verbessern. Diese Verbindung wird seitdem als **Double Nexus** bezeichnet:

*„Wir müssen uns wieder auf die Menschen konzentrieren, die im Mittelpunkt dieser Krisen stehen, und über kurzfristige, angebotsorientierte Hilfsmaßnahmen hinausgehen, um bedarfsorientierte Ergebnisse zu erzielen, die die Not und Verwundbarkeit verringern. Um dies zu erreichen, müssen die internationalen Geber auf künstliche institutionelle Bezeichnungen wie ‚Entwicklung‘ oder ‚humanitär‘ verzichten und über mehrjährige Zeiträume zusammenarbeiten, wobei die Ziele für nachhaltige Entwicklung den gemeinsamen Rahmen für Ergebnisse und Rechenschaftspflicht bilden.“<sup>24</sup>*

18 Peacebuilding Support Office, 2016: [Background paper on Humanitarian-Development-Peace Nexus](#). Inter-Agency Standing Committee and UN Working Group on Transitions Workshop, 20-21 October 2016.

19 Development Initiatives, 2021: [Global Humanitarian Assistance Report 2021](#), 12.

20 OECD 2021, [DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus](#), OECD/LEGAL/5019, 3.

21 Internal Displacement Monitoring Centre, 2020: [Global Report on Internal Displacement](#), 9ff.

22 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2020: [The State of Food Security and Nutrition in the World 2020](#). Transforming food systems for affordable healthy diets, 3.

23 General Assembly Resolution [A/70/709](#) of 2 February 2016: One humanity: Shared responsibility. Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit.

24 *ibidem*, 2f.

2016

24. &amp; 25. Mai

Humanitärer Weltgipfel in Istanbul

Double Nexus

New Way of Working

Grand Bargain

2015

25. September

Gipfel zur Agenda 2030 und Verabschiedung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs)

2015

16. Juni

Bericht des High-Level Independent Panel on Peace Operations

2015

29. Juni

Bericht der beratenden Expertengruppe zum UN Peacebuilding Review

2016

27. April &amp; 12. Mai

„Zwillings-Resolutionen“ zu Sustaining Peace des UN-Sicherheitsrats und der UN-Generalversammlung

## Globale Meilensteine für Frieden und Entwicklung, 2015 – 2019

Zur Umsetzung des *Double Nexus* sind **zwei Initiativen**, die auf dem Weltgipfel angestoßen wurden, besonders hervorzuheben:

1. Der „**Grand Bargain**“ ist eine Vereinbarung zwischen einigen der größten humanitären Geber und NGOs. Diese verpflichten sich, durch gesteigerte Effektivität und Effizienz mehr Hilfe zu den Menschen zu bringen.
2. Der **New Way of Working** zielt auf interne Reformen zur Umsetzung des Nexus-Ansatzes im UN-System ab. So unterzeichneten der UN-Generalsekretär und die Direktoren von acht UN-Organisationen mit Unterstützung der Weltbank und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) eine gemeinsame Erklärung „*Commitment to Action*“, *Transcending humanitarian-development divides*“, in der sie sich auf eine neue Arbeitsweise verständigten.<sup>25</sup> Der Schulterchluss von UN und Weltbank versprach dabei neue Finanzierungsmöglichkeiten für die Hilfe in fragilen Staaten.

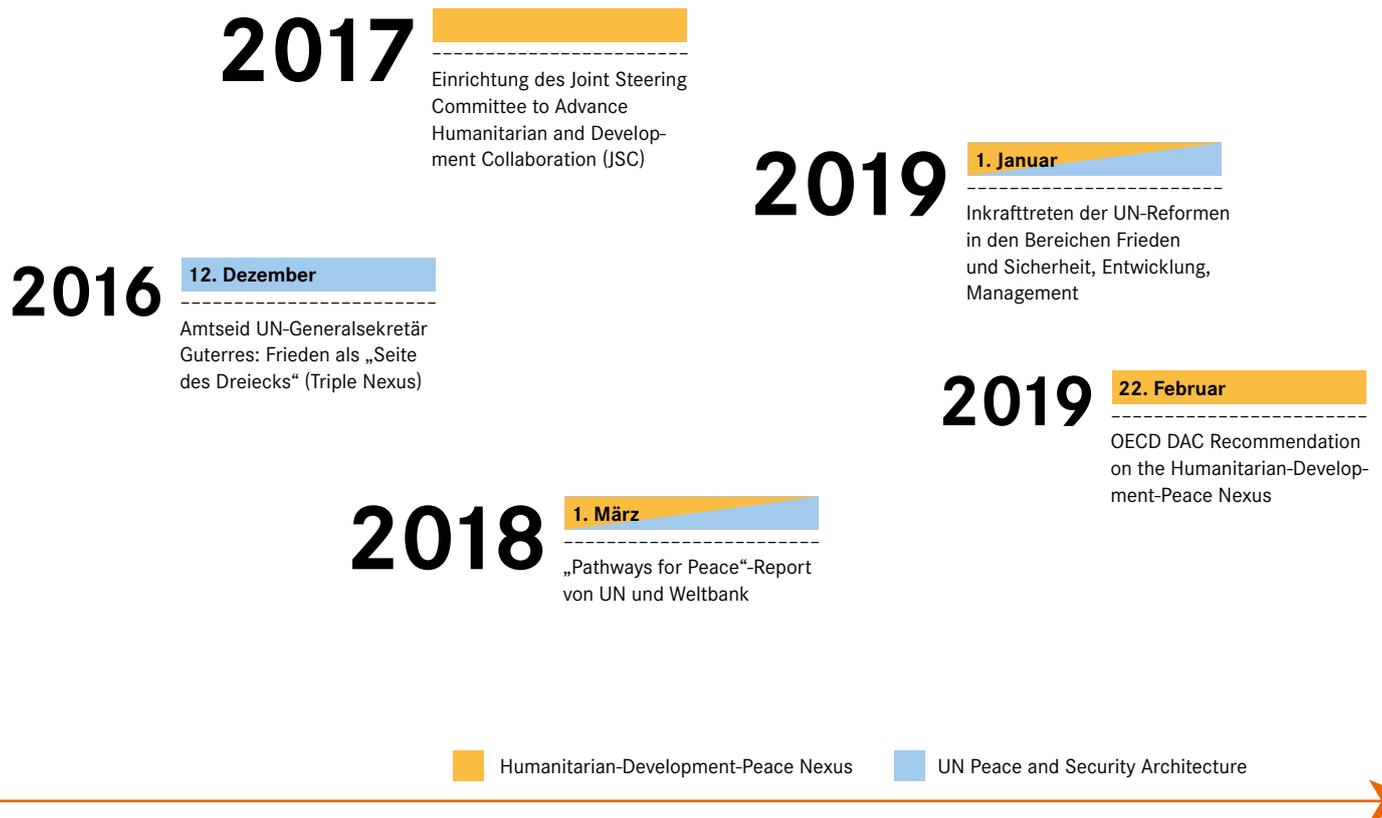
Mit dem Humanitären Weltgipfel 2016 wurde die UN zur Trägerin der Nexus-Debatte. Ein **New Way of Working** zielt auf die interne Umsetzung des Ansatzes im UN-System.

In seiner Antrittsrede im Dezember 2016 fügte UN-Generalsekretär António Guterres dem *Double Nexus* schließlich eine **dritte Dimension** hinzu. Er erklärte, Humanitäre Hilfe, nachhaltige Entwicklung und Frieden seien Seiten eines Dreiecks.<sup>26</sup> Erst jetzt wurde vom HDP- oder *Triple Nexus* gesprochen.

Im Wesentlichen entstand der HDP-Nexus also aus dem UN-System heraus. Mit dem Humanitären Weltgipfel 2016 und der Ausrufung des *New Way of Working* machte sich die UN zum Ausgangspunkt und zur **Trägerin der Debatte** um den HDP-Nexus-Ansatz und erfüllt diese Rolle weiterhin.

<sup>25</sup> World Humanitarian Summit, 2016: *Transcending humanitarian-development divides. Changing People's Lives: From Delivering Aid to Ending Need, Commitment to Action*.

<sup>26</sup> UN Secretary-General, 2016: *Secretary-General-designate António Guterres' remarks to the General Assembly on taking the oath of office*, 12 December 2016.



## Frühere Nexus-Debatten

Die Erkenntnis, dass zur Bearbeitung komplexer Krisen und Konflikte ein Zusammenwirken mehrerer Politikfelder und Instrumente vonnöten ist, ist allerdings deutlich älter. Der HDP-Nexus-Ansatz baut auf verschiedenen **Vorläufer-Debatten** der letzten dreißig Jahre zur Bewältigung von Komplexität in Krisengebieten auf. Sie alle hatten das Ziel, die Kohärenz einer Vielfalt von Akteuren zu erhöhen und ihre Aktivitäten damit wirksamer zu machen (siehe Tabelle S. 18). Dabei klaffte häufig eine Lücke zwischen den Debatten zu Frieden und Sicherheit einerseits und den Akteuren der Humanitären Hilfe und Entwicklung andererseits.

Bereits in den 1980er Jahren wurde darüber nachgedacht, wie **Soforthilfe und langfristige Entwicklungsmaßnahmen** besser verzahnt werden könnten. Die Humanitäre Hilfe war zunächst vor allem ein Mittel der **Katastrophenhilfe** im Fall von Naturkatastrophen. Anstoß der Diskussion war die Erkenntnis, dass die Folgen von Naturkatastrophen eben nicht nur eine sonst linear verlaufende Entwicklung unterbrechen, sondern dass es einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Armut einerseits und Anfälligkeit gegenüber Katastrophenfolgen andererseits besteht. In der Folge wurden erste Ansätze entwickelt, die zum Ziel hatten, durch Nothilfe nicht nur unmittelbare Bedürfnisse zu befriedigen, sondern gleichzeitig auch die Resilienz der betroffenen Menschen gegen neue Krisen und deren Folgen zu stärken.<sup>27</sup>

Der HDP-Nexus-Ansatz knüpft an verschiedene Vorläufer-Debatten zur Bewältigung von Komplexität in Krisengebieten an.

<sup>27</sup> Vgl. Joanna McRae, 2019: ‚Linking Thinking‘, Why is it so hard and what can we do about it?, 16.

Einige Ansätze zielten auf die stärkere Einbettung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit in übergeordnete Ziele der Friedens- und Sicherheitspolitik.

In den 1990ern verlagerte sich die Aufmerksamkeit stärker darauf, wie **bewaffnete Konflikte** humanitäre Krisen verursachen. Die Europäische Kommission veröffentlichte 1996 das Policy-Dokument „**Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)**“<sup>28</sup> und prägte damit die anschließende Debatte. Maßnahmen sollten nun Aspekte der Konfliktprävention mitdenken. Während LRRD anfangs noch davon ausging, Nothilfe zu leisten und dann zu langfristigen Entwicklungsmaßnahmen überzugehen, wurde in der zweiten Generation von LRRD-Ansätzen die Überzeugung geprägt, dass in Konfliktgebieten und fragilen Staaten keine Sequenz der Instrumente vorliegen muss, sondern dass sie simultan nach dem jeweiligen Bedarf vor Ort zum Einsatz kommen müssen (*continuum vs. contiguum*).

Anfang der 2000er Jahre traten dann Ansätze in den Vordergrund, die eine stärkere Einbettung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit in die übergeordneten **Ziele der Friedens- und Sicherheitspolitik** propagierten. Im Zuge der großen Friedenseinsätze, die ein *liberal statebuilding* zum Ziel hatten, allen voran in Afghanistan, gab es eine Vielzahl von Nexus-Debatten mit ähnlichen Grundannahmen.

Unter dem Stichwort „**Security Development Nexus**“ wurde betont, dass Sicherheit und Entwicklung in komplexen Konflikten untrennbar miteinander verbunden sind und sich gegenseitig bedingen. Dabei wurden in der Regel beide als gleichgewichtig oder gleich prioritär angesehen.

In Deutschland konzentrierte sich die Debatte spätestens mit dem Weißbuch 2006 auf den Ansatz der **vernetzten Sicherheit** als sicherheitspolitisches Leit-Paradigma. Ziel war es, durch Arbeitsteilung oder Bündelung der Ressourcen von Diplomatie, Sicherheit, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene Konflikte wirksamer zu bearbeiten.<sup>29</sup>

Die **Auseinandersetzung** darüber fand insbesondere vor dem Hintergrund des laufenden Afghanistan-Einsatzes statt, der als Testfeld fungierte. Noch heute wirken einige der Erfahrungen im Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren nach, beispielsweise in der Kontroverse über humanitär-entwicklungspolitische Aktivitäten von Streitkräften im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (ZMZ oder CIMIC).

International war der deutsche Begriff nicht anschlussfähig. Hier wurden dieselben Fragen unter der Überschrift eines **umfassenden Ansatzes** (*comprehensive approach*) diskutiert. In der Folge setzte sich dann auch in Deutschland die Bezeichnung **vernetzter Ansatz** durch. Die Führungsnationen der internationalen Krisenintervention unternahmen insbesondere Anstrengungen, einen ressortübergreifenden oder **Whole-of-Government-Ansatz** zu gewährleisten.

Vor allem in den großen multilateralen Organisationen, die über das gesamte Spektrum militärischer und ziviler Instrumente verfügen, aber auch in einzelnen Staaten, wurden diese Zielsetzungen zu einem **integrierten Ansatz** weiterentwickelt. Damit sollte wenigstens im Inneren der eigenen Institution das kohärente, abgestimmte Zusammenwirken aller Instrumente in einem Krisenkontext gewährleistet werden. Diesen Ansatz verfolgen beispielsweise die UN und die EU. Auch Großbritannien hat für sein Krisenengagement den Anspruch formuliert, einen integrierten Ansatz zu verfolgen.

<sup>28</sup> Commission of the European Communities, 1996: [Linking Relief, Rehabilitation and Development \(LRRD\)](#).

<sup>29</sup> Vgl. u.a. Wittkowsky und Meierjohann, 2011: Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen, [ZIF Policy Briefing](#); Wittkowsky und Wittkamp, 2013: Wegbereiter des Comprehensive Approach: Wie Deutschlands Partner den umfassenden Ansatz weiterentwickeln, [ZIF Policy Briefing](#).

Ebenfalls ab Anfang der 2000er-Jahre erlangten **Stabilisierungsansätze** in Konfliktgebieten, die von fragiler Staatlichkeit geprägt sind, an politischer und operativer Relevanz. Unter einem kurz-, mitunter auch mittelfristigen Zeithorizont zielen sie auf politische Arrangements, die Gewaltkonflikte in eine gewaltfreie Konfliktaustragung überführen. Damit weitere Maßnahmen diplomatischer, entwicklungspolitischer oder sicherheitspolitischer Natur wirken können, ist ein Mindestmaß an Sicherheit dabei unabdingbar.<sup>30</sup>

Den zuletzt erwähnten Diskursen ist gemein, dass sie mit einem **Fokus auf die Sicherheitsdimension** geführt und von Sicherheitspolitikern dominiert wurden. Die Konzepte zielten zwar darauf, humanitäre und Entwicklungszusammenarbeit einzubinden, doch blieben viele zivile Akteure aus Sorge vor einem Vorrang militärischer Mittel oder einer Verwischung der Grenzen ziviler und militärischer Mittel skeptisch. Gerade humanitäre und zivilgesellschaftliche Akteure sahen große Risiken für ihre eigene Sicherheit und Akzeptanz im Einsatzgebiet, die eine enge Kooperation mit Sicherheitsakteuren mit sich bringen könnte.

*Human Security stellt die Menschenrechte und eine internationale Schutzverantwortung in den Vordergrund. Dies wurde zum Türöffner für inklusivere Sicherheitsdebatten.*

Erst das aufkommende Paradigma der **Menschlichen Sicherheit (Human Security)** wurde zum Türöffner inklusiverer Sicherheitsdebatten: Demnach reichte ein staats-zentrierter Sicherheitsbegriff nicht mehr aus, um mit gegenwärtigen Konflikten umzugehen. Die Menschliche Sicherheit stellt daher Menschenrechte und die internationale Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect* oder *R2P*)<sup>31</sup> in den Mittelpunkt von Sicherheitsbemühungen. Mit dieser Linse gewann der Sicherheitsbegriff auch bei Akteuren und Organisationen aus dem weiteren Peacebuilding-Spektrum an Akzeptanz.

Die aktuelle Debatte über den HDP-Nexus befindet sich in dieser **Tradition von Diskursen zum vernetzten Ansatz**. Sie verfolgt das Ziel, von der Theorie einer besseren Zusammenarbeit zu wirksamen strukturellen Veränderungen zu kommen. Dabei wiederholen sich bestimmte Kontroversen und Erkenntnisse zur Machbarkeit von vernetzten Ansätzen, die schon Gegenstand der vorangegangenen Debatten waren.

<sup>30</sup> Vgl. Wittkowsky und Breuer, 2020: 25 Jahre Stabilisierungsdiskurs. Zwischen Realpolitik und Normativität, [ZfS-Studie](#).

<sup>31</sup> Das Prinzip der internationalen Schutzverantwortung umfasst die Schutzverantwortung jedes Staates gegenüber der eigenen Bevölkerung vor Massengräuelaten. Der internationalen Staatengemeinschaft kommt die Verantwortung zu, 1) schwache Staaten beim Schutz von deren Bevölkerung zu unterstützen und 2) im Einklang mit der UN-Charta energisch einzuschreiten, wenn ein Staat nicht in der Lage oder willens ist, seine Bevölkerung zu schützen, vgl. Bundesregierung, 2017: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. [Leitlinien der Bundesregierung](#).

# Der HDP-Nexus als Variante des Vernetzten Ansatzes

Benennung des Ansatzes	Definiertes Ziel	Einbezogene Aktivitäten/ Akteure	Humanitäre Hilfe	Entwicklung	Diplomatie & Mediation	Sicherheit
<b>Nexus Security-Development</b>	<b>Human Security</b>		(✓)	✓	?	✓
<b>LRRD (Linking Relief, Rehabilitation and Development)</b>	<b>Strukturelle Stabilität</b> durch eine Verbindung von Nothilfe, entwicklungspolitischer Stärkung der Resilienz und besserem Risikomanagement (EU-Kommission)		✓	✓	--	--
<b>Vernetzte Sicherheit</b>	„ <b>Sicherheit</b> [erfordert einen] umfassende[n] Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu gewährleisten ist.“ (Weißbuch 2006)		(✓)	✓	✓	✓
<b>Vernetzt / Comprehensive / Integriert</b> <b>Ressortgemeinsam / Whole-of-Government</b>	Zielbestimmung offen (instrumenteller Ansatz), i.d.R. bezogen auf <b>Sicherheit, internationale Konfliktbearbeitung, Friedensförderung u.ä.</b>		(✓)	✓	✓	✓
<b>Stabilisierung</b>	Verschiedene Definitionen. Leitlinien der Bundesregierung:  „Mit Stabilisierungsmaßnahmen unterstützt die Bundesregierung politische <b>Prozesse der Konfliktlösung</b> und setzt Impulse, damit Konfliktparteien den bewaffneten Kampf einstellen. [...] Stabilisierungsmaßnahmen dienen konkret dazu, ein sicheres Umfeld zu schaffen, kurzfristig Lebensbedingungen zu verbessern und Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomien aufzuzeigen. Dies erfordert einen vernetzten Ansatz [...].“		(✓)	✓	✓	✓
<b>HDP-Nexus</b>	„Nexus bezieht sich auf die Verflechtungen zwischen humanitären, Entwicklungs- und Friedensmaßnahmen. Der Nexus-Ansatz zielt auf die Stärkung der <b>Zusammenarbeit, Kohärenz und Komplementarität.</b> “ „Dies erfordert das Engagement eines breiten Spektrums von Akteuren auf Grundlage ihrer jeweiligen komparativen Vorteile, ein gemeinsames Verständnis von Risiko und Verwundbarkeit sowie einen Ansatz, der auf den Prämissen „Prävention immer, Entwicklung wo immer möglich, humanitäre Maßnahmen wenn nötig“ basiert.“ (OECD DAC)		✓	✓	— Frieden —	aber nicht weiter spezifiziert, <i>small p vs. Big P</i>
			aber nicht vollständig konsensfähig			

## Kernelemente des HDP-Nexus-Ansatzes

Im Gegensatz zum Sprachgebrauch vieler Beteiligten ist ein Nexus zunächst weder ein Konzept noch eine Theorie des Wandels, sondern schlicht eine Schnittstelle. Der HDP-Nexus ist somit die **Verbindung** zwischen Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Frieden, ohne dass er bereits eine prioritäre Zielformulierung (Oberziel) enthält.

Um seine drei Säulen und ihre Aktivitäten besser zu verknüpfen, zielt der HDP-Nexus-Ansatz nach einer **Definition** des OECD DAC darauf ab:

*„die komparativen Vorteile jeder Säule – in dem Maße, in dem sie im jeweiligen Kontext relevant sind – zu nutzen, um die allgemeine Vulnerabilität und die Zahl der unerfüllten Bedürfnisse zu verringern, die Risikomanagementkapazitäten zu stärken und die Konfliktursachen anzugehen.“<sup>32</sup>*

Die Befürworter erhoffen sich vom Nexus-Ansatz bessere **Chancen zur Bearbeitung komplexer und langwieriger Krisen**. Sie erwarten von seiner Umsetzung, den betroffenen Bevölkerungen effektivere Soforthilfe bereitstellen zu können und gleichzeitig Krisenkontexte wirksamer und langfristiger zugunsten eines positiven Friedens und nachhaltiger Entwicklung zu transformieren. Durch die bessere Verknüpfung der einzelnen Elemente sollen Synergien genutzt sowie Effektivität und Effizienz der Maßnahmen erhöht werden.

Der auf dem Humanitären Weltgipfel beschlossene *New Way of Working* strebt eine **Arbeitsweise** an, die dabei helfen soll, dieses Ziel zu erreichen. Ihr Kern ist es, dass die Akteure der drei Bereiche über einen mehrjährigen Zeitraum auf der Grundlage ihrer komparativen Vorteile zusammenarbeiten und die Planung ihrer Maßnahmen auf kollektive Ergebnisse (*collective outcomes*) ausrichten.

**Collective Outcomes** sind „konkrete und messbare Ergebnisse, die humanitäre, entwicklungspolitische und andere relevante Akteure gemeinsam über einen Zeitraum von 3 bis 5 Jahren erreichen wollen, um die Bedürfnisse, Risiken und Vulnerabilität der Menschen zu verringern und ihre Widerstandsfähigkeit zu erhöhen“.<sup>33</sup> Sie beziehen sich nicht auf ein Endstadium eines Konflikts oder einer Krise, sondern sollen konkrete Zwischenziele für alle Akteure darstellen, die im Nexus-Ansatz zusammenarbeiten, aber für ihre Arbeit sehr unterschiedliche Zeithorizonte, Finanzierungsmodi und Berichtsstränge haben. Dieser Fünf-Jahres-Horizont entspricht auch dem Zeithorizont der neueren Stabilisierungsansätze.<sup>34</sup>

**Collective Outcomes zielen nicht auf ein Endstadium, sondern definieren Zwischenziele. Damit geht ein verstärkter Austausch zwischen den Akteuren einher.**

Mit der Formulierung gemeinsamer Ziele geht ein **verstärkter Austausch** zwischen den Akteuren der drei Bereiche einher. Das gegenseitige Verständnis für die jeweilige Arbeit, Prinzipien und Mandate wird gestärkt, gegenseitiges Lernen ermöglicht.

Im Gegensatz zu einigen Vorgänger-Debatten, wie dem frühen LRRD-Diskurs, sieht der HDP-Nexus-Ansatz **keine Sequenzierung der Instrumente vor**. Maßnahmen der Bereiche Entwicklung und Friedensförderung sollten nicht erst nach der Nothilfe beginnen, sondern dem jeweiligen Bedarf entsprechend möglichst frühzeitig.

Einige weitere Elemente sind charakteristisch für einen HDP-Nexus-Ansatz: Da jede Krise anders ist, die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung unterschiedlich sind, sollten Akteure im Nexus besonders **kontextspezifisch** planen und arbeiten. Konzeptionell sollen sie ein gemeinsames Verständnis von Schlüsselbegriffen wie Nachhaltigkeit, Vulnerabilität und Resilienz entwickeln.

<sup>32</sup> OECD, 2021: [DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus](#), OECD/LEGAL/5019,

<sup>33</sup> OCHA, 2018: Collective Outcomes. [Operationalizing the New Way of Working](#), 2.

<sup>34</sup> Vgl. Wittkowsky und Breuer, 2020: 25 Jahre Stabilisierungsdiskurs. Zwischen Realpolitik und Normativität, [ZIF Studie](#).

Wann immer es möglich ist, sollen **lokal existierende staatliche und nicht-staatliche Strukturen** genutzt und befähigt werden, anstatt Parallelstrukturen aufzubauen. Dazu gehört es auch, Gelder möglichst oft direkt an lokale und nationale Behörden, Institutionen und NGOs auszuzahlen, verbunden mit mehrjährigen Zusagen zur verlässlichen Planung.

Die Einbeziehung der Humanitären Hilfe in die Zusammenarbeit steht unter dem Vorbehalt, dass die **humanitären Prinzipien** aufrechterhalten werden, d.h. dass humanitäre Akteure weiter nach den Prinzipien der Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit arbeiten können.

Auch operativ sollen bessere Voraussetzungen für eine effektive und effiziente Zusammenarbeit geschaffen werden. Wichtige Schritte hierfür sind **regelmäßiger Austausch, geteilte Daten, gemeinsame Analysen und abgestimmte Planungsprozesse**. Zudem werden angepasste Finanzierungsinstrumente benötigt, die die Arbeit in einem Nexus-Ansatz unterstützen, anstatt ihr entgegenzustehen. Genügend Flexibilität, um auf sich verändernde Krisenkontexte einzugehen, ist ein weiteres wichtiges Element der Planung.

Die Einbeziehung der humanitären Akteure steht unter dem Vorbehalt, dass sie weiter nach den Prinzipien der Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit arbeiten können.

Viele Organisationen versprechen sich zudem grundlegende Änderungen in der Finanzierung von Maßnahmen in Krisengebieten und fragilen Staaten. Die Geber sind dazu aufgerufen, mehrjährige Finanzierungszusagen auszusprechen und durch gemeinsame Fonds (*Pooled Funds*) für Humanitäre Hilfe, Entwicklung und Friedensförderung eine bessere Verzahnung zu ermöglichen. Mehr Gelder sollen ohne konkrete Zweckbindung vergeben werden. Dies gäbe den ausführenden Organisationen die Möglichkeit, flexibel auf Änderungen im Umfeld und der Bedarfe der betroffenen Bevölkerung zu reagieren.

## Aktivitäten zur Umsetzung des HDP-Nexus-Ansatzes

Seit dem Humanitären Weltgipfel haben die UN, staatliche Geber und auch Nichtregierungsorganisationen (NROs) wichtige Schritte unternommen, um den HDP-Nexus-Ansatz umzusetzen.

Vereinte Nationen, staatliche Geber und NROs haben angefangen, den Nexus-Ansatz umzusetzen. Bei der Reform des UN-Entwicklungssystems wurde der *New Way of Working* verankert.

Innerhalb der UN bot die **Reform ihres Entwicklungssystems** unter Generalsekretär Guterres hierfür eine gute Gelegenheit. In diesem Zuge wurden Schritte initiiert, um den *New Way of Working* im UN-System zu verankern.

Im Zuge dieser Reform sind die Repräsentanten der UN vor Ort, die **Resident Coordinators**, gestärkt und aus dem *UN Development Programme* (UNDP) herausgelöst worden. Als Leiter der *UN Country Teams* sollen sie nicht mehr eine einzelne UN-Agentur repräsentieren, sondern berichten direkt an die stellvertretende UN-Generalsekretärin. 2017 wurde unter ihrem Vorsitz auch ein **Joint Steering Committee to Advance Humanitarian and Development Collaboration (JSC)** eingerichtet.<sup>35</sup> Es entwickelt Empfehlungen für mehr Kohärenz zwischen humanitären und Entwicklungsmaßnahmen in Krisen und beim Übergang zu einer langfristigen nachhaltigen Entwicklung. Dazu berät es *Resident Coordinators* und *Country Teams* zum HDP-Nexus (vgl. hierzu auch Kapitel 3).

<sup>35</sup> [United Nations Joint Steering Committee to Advance Humanitarian and Development Collaboration, 2021.](#)

## Schritte der Umsetzung des HDP-Nexus-Ansatzes in Deutschland

Auch **Deutschland als großes Geberland** der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit hat den HDP-Nexus-Ansatz als ein Mittel zur Bearbeitung verschleppter Krisen anerkannt. Seit 2016 haben das Auswärtige Amt und das BMZ verschiedene Neuerungen eingeführt, die ihre Instrumente besser verzahnen sollen:

1. Der aus den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ entstandene Praxisleitfaden zum ressortgemeinsamen Ansatz enthält viele Elemente, die eine Zusammenarbeit im Sinne des Nexus stärken. Dazu gehören gemeinsame Analysen, gemeinsame Planung von Programmen, die gegenseitige Beteiligung an ressort-eigenen Planungen und die Abstimmung über die Unterstützung internationaler Finanzierungsinstrumente.
2. Mit der **Gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP)** wollen AA und BMZ in Zukunft Informationen zu Länderkontexten und Projektskizzen regelmäßig teilen.
3. Nichtregierungsorganisationen können unter dem neu geschaffenen **Nexus-Chapeau-Ansatz** zwei sich ergänzende Projekte für humanitäre Hilfe beim Auswärtigen Amt und für die Strukturbildende Übergangshilfe beim BMZ beantragen. Dazu müssen sich beide Projekte aufeinander beziehen und in einem Chapeau-Papier gemeinsame Ziele formulieren.
4. Im Zuge seiner Reform „BMZ 2030“ hat das Ministerium zudem eine Kategorie „**Nexus- und Friedenspartner**“ für zehn seiner Partnerländer eingeführt.

Das **Inter-Agency Standing Committee (IASC)** hat zudem als höchstrangiges humanitäres Koordinationsgremium des UN-Systems ein Papier zur Friedenssäule im Nexus und Richtlinien zur Formulierung von *Collective Outcomes* herausgegeben.<sup>36</sup>

Mit der Unterstützung mehrerer bilateraler Partner hat die UN aus dem Dialog mit dem OECD DAC heraus eine **Nexus Academy** gegründet. Angesiedelt bei UNDP soll sie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der UN, von bilateralen Organisationen, Gebern und Nichtregierungsorganisationen gemeinsam schulen, um sie für den Nexus zu sensibilisieren und für entsprechende Beratungsleistungen im Krisenkontext zu qualifizieren.

Auch die **Weltbank** hat seit 2016 ihre Zusammenarbeit mit der UN in Ländern, die von Konflikten oder fragiler Staatlichkeit betroffen sind, ausgebaut. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Entwicklung nicht erst dann beginnt, wenn die größte humanitäre Not bewältigt worden ist, sondern parallel stattfinden muss. Über ihre Tochter-Bank IDA (*International Development Association*) finanziert die Weltbank deshalb Entwicklungsprojekte bereits zu einem früheren Zeitpunkt des Krisenengagements. Anfang 2018 veröffentlichten die UN und die Weltbank ihre gemeinsame Studie „*Pathways for Peace*“.

Über ihren **State and Peacebuilding Fund** finanziert die Weltbank schwerpunktmäßig Vorhaben, die den HDP-Nexus-Ansatz umsetzen. Anfang 2020 veröffentlichte die Bank eine Strategie zu Fragilität, Konflikt und Gewalt.<sup>37</sup> Die Aussicht, auf Finanzierungsinstrumente der Weltbank zugreifen zu können, bietet vielen Organisationen einen guten Anreiz, ihre Arbeit am HDP-Nexus-Ansatz auszurichten.

Die Empfehlung des OECD DAC sind das sichtbarste Zeichen, dass die Umsetzung des Nexus-Ansatzes auch von den bilateralen Gebern aufgenommen wurde.

<sup>36</sup> Inter-Agency Standing Committee, 2020: [Light Guidance on Collective Outcomes](#).

<sup>37</sup> The World Bank, 2020: [Strategy for Fragility, Conflict and Violence 2020-2025](#).

Auf Seiten der **bilateralen Geber** wurde die HDP-Nexus-Debatte ebenfalls mit Interesse befördert. Sichtbarstes Zeichen ist die 2019 verfasste und 2021 aktualisierte *Recommendation* zum HDP-Nexus des OECD DAC.<sup>38</sup> Den Boden bereiteten intensive Debatten im INCAF, das seitdem die Umsetzung konzeptionell vorantreibt. Nach zweieinhalb Jahren der Implementierung erscheint gerade ein Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung.

Die größten Gebernationen haben sich damit Reformen in ihren Planungsprozessen, Ver- gabe- und Finanzierungsstrukturen verschrieben, um in Zukunft den **HDP-Nexus in ihren Förderentscheidungen** zu berücksichtigen. Damit erhöhen sie auch den Druck auf aus- führende Organisationen im Feld, einschließlich der von ihnen geförderten UN-Agenturen, sich dem Nexus-Ansatz zu verschreiben.

Mittlerweile bekennen sich **mehrere UN-Agenturen** ebenfalls zur OECD DAC *Recommendation*.<sup>39</sup> Unter anderem gibt es einen hochrangigen Dialog zwischen DAC und den UN-Agenturen zur Frage, wie die Empfehlungen zielgerichtet umgesetzt werden können.

Durch diese „Partnerschaft für den Frieden“ wird die Kohärenz auf der bilateral-multilateralen Achse gestärkt.<sup>40</sup>

**Jene humanitären Organisationen, die staatliche Institutionen und politische Zielsetzungen auf Abstand halten wollen, bleiben skeptisch.**

Inzwischen haben sich viele **international tätige Nichtregierungs- organisationen** mit dem HDP-Nexus-Ansatz auseinandergesetzt. In Positionspapieren und Studien diskutieren einzelne Organisationen oder Interessenverbände Chancen und Risiken des Ansatzes.<sup>41</sup> Zudem haben viele Organisationen erste Projekte aufgesetzt, die sich in Programmierung und Umsetzung stärker an einem Nexus-Ansatz orientieren.<sup>42</sup> Einige haben Reformen und Anpassungsprozesse innerhalb der eigenen Organisationen angestoßen. Allerdings gibt es auch Kritik an dem Ansatz und offene Fragen zur Umsetzung vor Ort.

## Kontroversen: Die Autonomie des Humanitären und der praktische Aufwand

Vor allem im humanitären Spektrum wird und wurde der HDP-Nexus-Ansatz kontrovers diskutiert. Gerade jene humanitären Organisationen, die seit jeher staatliche Institutionen und politische Zielsetzungen auf Abstand halten wollen, äußern Kritik. Dort werden ähn- liche **Risiken** wie schon in den vorherigen Nexus-Ansätzen gesehen:

Wie zuvor bestehe die Gefahr der **Politisierung der Humanitären Hilfe**. Humanitäre Hilfe unterwerfe sich im HDP-Nexus-Ansatz einer gemeinsamen strategischen Vision und damit politischen Zielen. Entwicklungshilfe und Friedensförderung arbeiten in Ein- satzgebieten oft eng mit dem Aufnahmestaat zusammen und betreiben dessen Kapa- zitätsaufbau. Humanitäre Hilfe agiere im Gegensatz dazu genau dort, wo der Staat die grundlegenden Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung nicht mehr befriedigen und schützen könne. Insbesondere könnten staatliche Geber über wenige große Finanzierungsinstru- mente politische Ziele wie **Terrorismusbekämpfung und Migrationskontrolle** in die Programmierung einführen. Als Beispiel hierfür wird der EU *Emergency Trust Fund for Africa* genannt.<sup>43</sup> Viele humanitäre Organisationen befürchten, durch eine Verbindung mit staatlichen Institutionen ihre grundlegenden Prinzipien der Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit zu kompromittieren. Dies kann den Zugang zu Menschen in Not erschweren und die Helfer in Gefahr bringen.

Verbunden damit berge der Ansatz die Gefahr, die Aufmerksamkeit von den dringendsten humanitären Bedarfen abzulenken. Andere Programmierungslogiken und mehr Koordina- tionsaufwand mit anderen Akteuren könnten es erschweren, die Hilfe schnell und den dringendsten Bedürfnissen entsprechend zu den betroffenen Menschen zu bringen.

38 OECD, 2021: *DAC Recommendation on the Humanitarian- Development-Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019.

39 Der Empfehlung haben sich offiziell angeschlossen United Nations Development Programme (UNDP), World Food Programme (WFP), UN Children's Fund (UNICEF), International Organisation for Migration (IOM) und United Nations Population Fund (UNFPA); das Büro des UN-Hoch- kommissars für Flüchtlinge (UNHCR) hat dies bei den DAC-Mitgliedern beantragt. Zudem hat das UN-Sekretariat durch einen Briefaustausch seine Unterstützung der Empfehlung bekundet.

40 Vgl. OECD, 2020: *Partnership for Peace: High-Level OECD DAC & UN Roundtable on the Humanitarian-Development- Peace Nexus*, 6 October 2020.

41 Vgl. z.B. Jens Pedersen, 2016: *The Nexus of Peace- building, Development and Humanitarianism in Conflict Affected Contexts: A Respect for Boundaries*, *MSF Analysis*; VOICE, 2019: *NGO Perspectives on the EU's Humanitarian-Development-Peace-Nexus*, *VOICE Report*; Emma Fanning und Jessica Fullwood-Thomas, 2019: *The Humanitarian-Development-Peace Nexus. What does it mean for multi-mandated organizations?* *Oxfam Discus- sion Paper*.

42 Vgl. z.B. Fallstudien zu NGO-Projekten in VOICE, 2019: *NGO Perspectives on the EU's Humanitarian-Develop- ment-Peace-Nexus*, *VOICE Report*.

43 Vgl. Ralf Südhoff et al., 2020: *The Triple Nexus in Practice*, *Centre for Humanitarian Action*, 13.

Die aktuelle Dynamik der Debatte um den HDP-Nexus berge das Risiko, dass der Ansatz zum Selbstzweck wird. Daher sei es wichtig, zu hinterfragen, welchen Mehrwert der Ansatz in einer konkreten Situation in der Praxis erzeugt. Genau zu dieser Kernfrage gibt es bisher **zu wenig evidenz-basierte Evaluierung und Forschung**. Eine positive Wirkung wird dementsprechend antizipiert, ist aber nicht umfassend belegt.<sup>44</sup>

Die **konzeptionelle Unschärfe** des Ansatzes ist eine besondere Herausforderung für seine Operationalisierung in der Praxis. Eine nicht-repräsentative Umfrage des *Centre for Humanitarian Action* (CHA) unter Mitarbeitenden internationaler Organisationen im Feld aus den drei Bereichen ergab, dass 69 Prozent Unklarheit darüber sehen, was der *Triple Nexus* in der Praxis meint.<sup>45</sup> Auch die Friedenssäule sei bisher nicht ausreichend definiert. 35 Prozent der Befragten befürchten, dass der Nexus-Ansatz eine **zu hohe Komplexität** im Feld schaffe.

## Ungeklärte Aspekte der Friedensdimension

Wenig Einigkeit herrscht über die **Definition und Operationalisierung** der – von UN-Generalsekretär Guterres erst nachträglich dem *Double Nexus* hinzugefügten – Friedenssäule im HDP-Nexus-Ansatz.

Auch hier besteht vor allem ein **Spannungsfeld zwischen den Akteuren der humanitären und der Friedenssäule**, zu der im UN-System auch eindeutig Sicherheitsakteure im Allgemeinen und Friedenseinsätze im Besonderen gehören. Dabei setzen die Humanitären die UN-Friedenseinsätze oft gleich mit einem militärischen Einsatz unter blauen Helmen. Die Friedenskomponente wird von einigen humanitären Akteuren als jener Teil des Nexus empfunden, der nachträglich Top-down durch den Generalsekretär hinzugefügt worden ist.<sup>46</sup>

Mittlerweile ist jedoch anerkannt, dass die Humanitäre Hilfe durch die **Stärkung der Resilienz** einer Gesellschaft direkt oder indirekt zum Peacebuilding beitragen und sogar konkrete Ansatzpunkte für die Friedensförderung bieten kann. So kann die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung kritischer Infrastruktur, wie beispielsweise Krankenhäuser oder Schulen, einer Gesellschaft helfen, interne Konflikte und Krisenzustände schneller zu überwinden. Humanitäre Organisationen können die Menschen durch die Bereitstellung von Nahrung oder Unterkunft unterstützen, um den Auswirkungen von Krisen und Konflikten weniger ausgeliefert zu sein. Mittelbar können außerdem humanitäre Waffenstillstände Diplomaten die Zeit zur Vermittlung einräumen.<sup>47</sup>

Für viele humanitäre und zivilgesellschaftliche Organisationen besteht die Friedensdimension daher in dem, was oft als „**small p**“ bezeichnet wird: die Unterstützung politischer Prozesse durch entwicklungspolitische Maßnahmen, die konfliktensibel ausgerichtet sind, Basisdienstleistungen schaffen sowie den gesellschaftlichen Frieden und soziale Kohäsion fördern. Derart wird die Friedensdimension in Aktivitäten, die einer Projektlogik folgen, als Querschnittsaufgabe integriert. Eigenständige Friedens- und Sicherheitsakteure bleiben aber außerhalb des Ansatzes. Doch dort, wo gewaltsame Konflikte schweben, reicht dies oft nicht aus. Hier stellt sich automatisch die Frage des Zusammenspiels mit Sicherheitsakteuren.

Dies findet seinen Niederschlag in einer Interpretation der Friedenssäule als „**Big P**“: Die Friedensförderung durch hochrangigen politischen Dialog, diplomatische Initiativen oder auch Instrumente wie Peacekeeping-Missionen und Stabilisierungseinsätze. Damit umfasst diese Definition direkte Maßnahmen zur Konflikttransformation durch Akteure, die nicht im humanitären oder entwicklungspolitischen Bereich verortet sind.<sup>48</sup>

Die Friedensdimension wird oft durch Mainstreaming angestrebt: durch die Gestaltung konfliktensibler entwicklungspolitischer oder humanitärer Maßnahmen („*small p*“).

44 Vgl. Joanna McRae, 2019: ‚Linking Thinking‘, Why is it so hard and what can we do about it? *KUNO Platform*, 24.

45 Ralf Südhoff et al., 2020: The Triple Nexus in Practice, *Centre for Humanitarian Action*, 21.

46 VOICE, 2019: NGO Perspectives on the EU’s Humanitarian-Development-Peace-Nexus, <https://voiceeu.org/news/voice-report-ngos-perspectives-on-the-eu-s-humanitarian-development-peace-nexus>, 32.

47 Alice Debarre, 2018: Humanitarian Action and Sustaining Peace, *IPI Issue Brief*, 2.

48 Max Middeke, 2021: Die Friedenssäule im HDP-Nexus. Stand der (internationalen) Debatte. Präsentation, GIZ-Sektorvorhaben Frieden und Sicherheit, Katastrophenrisikomanagement. 22.01.2021.

Die bisher **unzureichende Definition** lässt viel Raum für Interpretation. Besonders staatliche Akteure und große zwischenstaatliche Organisationen fassen auch Stabilisierungsaktivitäten unter die Friedensdimension, so beispielsweise Deutschland und die OECD.<sup>49</sup>

Aktuell scheint es die **unklare Friedensdefinition** überhaupt erst zu ermöglichen, dass viele humanitäre Akteure am „Nexus-Tisch“ bleiben. Insbesondere für Akteure, die sich selbst der Friedenssäule zuordnen, ist die globale Debatte dadurch allerdings wenig inklusiv. Ihre Perspektiven sind aktuell kaum vertreten.

## Zwischenfazit: HDP-Nexus ohne P-Akteure

Der HDP-Nexus-Ansatz zielt darauf ab, in komplexen Gemengelagen von Konflikt und humanitärer Krise **mehr Kohärenz in internationale Interventionen** zu bringen – und sie damit wirksamer zu gestalten. Er schließt damit auch an die vorangegangenen Kohärenzdebatten in der Entwicklungspolitik an. Zentrales Instrument ist die gemeinsame Festlegung aller Akteure auf **Collective Outcomes**. Viele Akteure, die eine bessere Koordination im Sinne des Nexus-Ansatzes verfolgen, scheinen aber nicht sofort eine idealtypische Umsetzung auf der Basis solcher gemeinsamen Ziele zu verfolgen, da ihre Formulierung in der Praxis eine Herausforderung ist.

Der Ansatz ist im Wesentlichen **instrumentell**. Als Verbindung zwischen Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Frieden verzichtet er auf eine prioritäre Zielformulierung (Oberziel). Vielmehr belässt er den Akteuren in den drei Säulen ihre jeweils eigenen Oberziele.

Wenig überraschend zeigen sich bei der Umsetzung des HDP-Nexus-Ansatzes ähnliche Schwierigkeiten wie bei den vorhergehenden vernetzten oder umfassenden Ansätzen. Während diese Ansätze bei **humanitären Akteuren** in der Vergangenheit oft auf strikte Ablehnung stießen, gibt es in der aktuellen Debatte ein breiteres Spektrum: Einige lehnen den Ansatz ab, andere setzen sich mit dem Konzept auseinander, kritisieren einzelne Elemente davon, nehmen aber auch Anpassungen in ihren eigenen Organisationen vor.<sup>50</sup>

Bei der Umsetzung des HDP-Nexus-Ansatzes zeigen sich ähnliche Schwierigkeiten wie bei den vorhergehenden vernetzten oder umfassenden Ansätzen.

Nach wie vor sehen viele Humanitäre ihre Autonomie gefährdet, wenn sie zu sehr in weitergehende Ziele internationaler Interventionen eingebunden werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um **robuste**

**oder friedenserzwingende Einsätze** geht, die mandatiert sind, nach Kapitel VII der UN-Charta militärische Gewalt anzuwenden.

Für die aufgeschlosseneren Akteure aus dem humanitären Spektrum ist der Ansatz aus mehreren Gründen **akzeptabler** als viele Vorgänger-Debatten:

- Er legt einen **weniger starken Fokus auf Sicherheit**.
- Er nimmt die **Bedürfnisse von Individuen oder lokalen Gemeinschaften** in den Blick, anstatt die Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren und den Aufbau staatlicher Resilienz.<sup>51</sup> Damit folgt er der Logik der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihrem zentralen transformativen Ziel, niemanden zurückzulassen (*leave no one behind*).
- Als Folge der Vielzahl langwieriger humanitärer Krisen streben auch viele humanitäre Akteure danach, die erbrachte Nothilfe mit mehr Nachhaltigkeit zu verbinden und sehen im HDP-Nexus-Ansatz die Chance, wie Humanitäre Hilfe gleichzeitig einen ersten Schritt zu **mehr gesellschaftlichem Frieden** darstellen kann.<sup>52</sup>
- Schließlich versprechen sich einige Akteure **neue Zugänge zu Ressourcen**.

49 Vgl. Ralf Schröder und Mirko Schilbach, Closing the Gap – The German Perspective on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, in: [Rural 21 01/19](#), S. 20; Erik Forsberg, 2020: Security Actors in Fragile Contexts, [OECD Development Co-Operation Working Paper 75](#).

50 Sonja Hövelmann, 2020: Triple Nexus to go. [Centre for Humanitarian Action](#), 5.

51 VOICE, 2019: NGO Perspectives on the EU's Humanitarian-Development-Peace-Nexus, [VOICE Report](#), 14.

52 Vgl. Alice Debarre, 2018: Humanitarian Action and Sustaining Peace, [IPI Issue Brief](#), 1; ICRC, 2016: Protracted Conflict and Humanitarian Action: Some recent ICRC experiences, [Report](#), 24.

Allerdings operieren die Akteure der drei Säulen H, D und P weiterhin unter **unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen, Programmatiken, Zeithorizonten, Finanzierungsstrukturen und Kulturen**. Die Kooperation wird auch oft durch Konkurrenzen um Mandate und Ressourcen behindert. Manche Akteure zeigen wenig Neigung zu neuen Koordinierungsprozessen, die zusätzliche Ressourcen von der eigentlichen Mandatserfüllung abziehen. Konzepte konnten deshalb in der Praxis nur unzureichend operationalisiert werden oder haben nicht in ausreichendem Maße zu strukturellen Veränderungen und einer Überwindung des Silodenkens in Einsatzgebieten geführt. Es gibt auch Kritik, dass der UN-geführte Prozess bislang wenig Raum für Dialog mit zivilgesellschaftlichen Gruppen bietet.<sup>53</sup>

Zunächst wurde der HDP-Nexus-Ansatz **durch eine Kerngruppe von UN-Agenturen getragen**. Immer mehr haben sich aber auch große **Geberländer** in ihrem Streben nach Effektivität und Effizienz die Debatte zu Eigen gemacht. Die Diskussionen im INCAF, die daraus resultierenden OECD DAC Empfehlungen und Arbeitsgruppen gaben den Anstoß für mehr Dialog über Kohärenz zwischen der bilateralen und multilateralen Ebene.

Mittlerweile setzen sich diverse **weitere Organisationen und Akteure** mit dem HDP-Nexus auseinander und haben sich zu den Grundsätzen des *New Way of Working* positioniert. Besonders Organisationen mit einem „dualen“ Mandat für Humanitäre Hilfe und Entwicklung haben in Folge der Nexus-Debatte Anpassungen in ihren Strukturen vorgenommen. Auch hier setzen neue Finanzierungsmöglichkeiten für Maßnahmen, die in der Programmierung den Nexus mitdenken, einen klaren Anreiz.

Obwohl es das Ziel des HDP-Nexus-Ansatzes ist, seine drei Säulen stärker zu verzahnen, konnte er die fachlichen **Silos nur teilweise durchbrechen**. Für die Akteure der Humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist der Nexus omnipräsent. Aufgrund seiner Unterstützung bei großen Gebern und im UN-System besteht hier ein hoher Druck zur Positionierung und Auseinandersetzung.

**Akteure aus dem Friedens- und Sicherheitsspektrum** nehmen dagegen weniger an der Debatte teil. Auch dort wurden – und zwar schon deutlich länger – Debatten um Komplexität und Wirksamkeit geführt, doch über lange Zeiten hinweg mit anderen Begriffen (siehe Kapitel 3).

Ob Friedensmissionen Teil von HDP-Nexus-Aktivitäten sein sollten, ist im humanitären und Entwicklungsspektrum umstritten. Aufgrund ihrer starken Präsenz in Krisenkontexten ergeben sich jedoch in jedem Fall Fragen nach der **Schnittstelle von Friedensmissionen** zum HDP-Nexus-Ansatz.

Kooperation wird oft durch Konkurrenzen um Mandate und Ressourcen behindert, doch erste strukturelle Änderungen sind sichtbar.

Für Akteure der Humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist der Nexus omnipräsent, bei Akteuren aus dem Friedens- und Sicherheitsspektrum dagegen kaum.

53 Sonja Hövelmann, 2020: [Triple Nexus to go](#), 3.

### 3. *Peace and Security Architecture*, Friedenseinsätze und HDP-Nexus

*Without a successful formula through which to unite the efforts of the three pillars, UN peacebuilding will continue to fail.*

Advisory Group of Experts, Peacebuilding Review 2015<sup>54</sup>

Mit den Mandaten der multidimensionalen Friedenseinsätze entstand die Aufgabe, Synergien mit den übrigen Institutionen des UN-Systems zu schaffen.

In vielen Gebieten, die von Gewaltkonflikten, fragiler Staatlichkeit und humanitären Krisen betroffen sind, sind **UN-Friedensmissionen** präsent. Sie sind eine besonders sichtbare Form des internationalen Engagements zur Konfliktbearbeitung. Dabei kann es sich entweder um (kleinere) Politische Missionen oder (größere) *Peacekeeping Missions* unterschiedlichen Typs handeln.

Im Gegensatz zur traditionellen Friedenserhaltung, die sich auf die Überwachung von Waffenstillständen und die Trennung von Konfliktparteien konzentriert, sind viele *Peacekeeping Missions* heute **multidimensionale Friedenseinsätze**. Das heißt, dass sie militärische, polizeiliche und zivile Komponenten enthalten, die eine Vielzahl unterschiedlicher Mandatsaufgaben im Gastland ausführen. Mit den immer umfassenderen Mandaten hat auch eine zunehmende Debatte über Zusammenarbeit, Koordination und die Schaffung von Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb des UN-Systems eingesetzt.

Begleitet wurde dies durch eine **Weiterentwicklung der** übergreifenden **UN *Peace and Security Architecture***. Auch hier geht es im Kern um die Herstellung von Kohärenz, die Bewältigung von Komplexität und darum, Maßnahmen möglichst wirksam zu gestalten. Die vom Sicherheitsrat mandatierten Friedenseinsätze haben in der *Peace and Security Architecture* einen herausragenden Stellenwert. Zunehmend wurde aber auch über die angrenzenden friedensfördernden Politikbereiche reflektiert – einschließlich entwicklungspolitischer und humanitärer Aufgaben.

Leitmotiv war die Ausgestaltung der Zusammenarbeit der **drei Säulen des UN-Systems** (Frieden und Sicherheit, Entwicklung sowie Menschenrechte) und wie sie ineinandergreifen sollen. Erst in jüngster Zeit finden sich in den UN-Dokumenten Referenzen zum HDP-Nexus.

#### Mandate des UN-Sicherheitsrats

In einigen Mandaten von aktuellen UN-Friedensmissionen sind klare **Bezüge und Aufgaben** enthalten, die einem **HDP-Nexus-Ansatz entsprechen**. Diese gehen aber zeitlich weit länger zurück als das aktuell debattierte Konzept. Bezüge finden sich teilweise in der Präambel von Sicherheitsratsresolutionen, in denen der Zusammenhang von Frieden und Sicherheit auf der einen Seite, nachhaltiger wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung auf der anderen Seite postuliert wird.

<sup>54</sup> United Nations, 2015: [The Challenge of Sustaining Peace](#). Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture, 29. Juni 2015, 8.

# Mandatsaufgaben mit einer HDP-Nexus-Komponente

## Mission / Resolution

## Wortlaut / Bezug

**UNMIK**  
1244 (1999)

- Responsibilities of the international civil presence will include (h) supporting, in coordination with international humanitarian organizations, humanitarian and disaster relief aid
- Welcomes the work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region

**UNOTIL**  
1599 (2005)

- Underlines that United Nations assistance to Timor-Leste should be coordinated with the efforts of bilateral and multilateral donors, regional mechanisms, non-governmental organizations, private sector organizations and other actors from within the international community, and encourages the Special Representative of the Secretary-General to establish and chair a consultative group, made up of these stakeholders in Timor-Leste
- Encourages, in particular, the Government of Timor-Leste, UNOTIL, the United Nations Secretariat, United Nations development and humanitarian agencies, and multilateral financial institutions to start immediately planning for a smooth and rapid transition, in Timor Leste, from a special political mission to a sustainable development assistance framework

**UNMIT**  
1704 (2006)

- To facilitate the provision of relief and recovery assistance and access to the Timorese people in need
- To cooperate and coordinate with United Nations agencies, funds and programmes as well as all relevant partners, including the international financial institutions and donors, in carrying out tasks mentioned above as relevant, with a view to making maximum use of existing and forthcoming bilateral and multilateral assistance to Timor-Leste in post-conflict peacebuilding and capacity-building, and to support the Government and relevant institutions, in cooperation and coordination with other partners, in designing poverty reduction and economic growth policies and strategies to achieve the development plan of Timor-Leste

**MINUSTAH**  
1892 (2009)

- Reiterating the need for security to be accompanied by social and economic development as a way for Haiti to achieve lasting stability
- Underlining the need for the quick implementation of highly effective and visible labor intensive projects that help create jobs and deliver basic social services that contribute to increased support of MINUSTAH by the Haitian population
- Requests the UN country team, and calls upon all actors, to complement security and development operations [...] with activities aimed at effectively improving the living conditions of the concerned populations

- Calls upon MINUSTAH and the UN Country Team (UNCT) to further enhance their coordination and, in concert with [...] international partners, help ensure greater efficiency in the implementation of the DSNCRP (*Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté*) in order to achieve progress in the area of socio-economic development [...] and address urgent development problems

**MONUSCO**  
1925 (2010)

- Stressing the need for sustained international support to ensure early recovery activities and lay the foundations for sustainable development

**MONUSCO**  
2053 (2012)

- Recognizing the importance of supporting peace-building efforts in order to achieve further progress in the stabilization of the country, underlining the importance of economic development to ensure long-term stabilization and peace consolidation, and stressing the need for sustained international support to ensure early recovery activities and lay the foundations for sustainable development
- Requests MONUSCO to support effective coordination, transparency and harmonization of efforts, as well as a clear division tasks and responsibilities of all international partners involved

**MONUSCO**  
2098 (2013)

- Request the SG, to produce a detailed report and accompanying matrix reflecting the current division of labor between MONUSCO and the UNCT on tasks shared by the Mission, the UNCT and the Government of the UNCT to the fullest extent possible tasks where the UNCT has a comparative advantage or which take place in non-conflict areas

**MONUSCO**  
2556 (2020)

- Stresses the need for coordination and cooperation between [...] UN entities, civil society organizations and development actors to build and sustain peace, stabilize, improve the security situation and assist in restoration of State authority
- Work with [...] humanitarian workers to identify threats to civilians and implement joint prevention and response plans and strengthen civil-military cooperation

**MINUSMA**  
2100 (2013)

- Encouraging the international community to provide broad support to resolve the crisis in Mali through coordinated actions for immediate and long-term needs, encompassing security, governance, development and humanitarian issues

**MINUSCA**  
2149 (2014)

- Welcoming the pledges made at the High-Level Meeting on Humanitarian Action in the CAR in Brussel, on 20 January 2014 and encouraging the international community to swiftly follow through on pledges to continue providing support in response to the humanitarian situation in CAR, and to prepare for reconstruction with an approach linking relief, rehabilitation and development (LRRD)
- Creation of a secure environment for the immediate, full, safe and unhindered, civilian-led delivery of humanitarian assistance

### **UN Peace and Security Architecture und Peacebuilding Architecture**

Diese Studie nutzt die Begrifflichkeit UN **Peace and Security Architecture** für die Instrumente und Institutionen der UN im Bereich Frieden, Sicherheit und Friedensförderung. Sie werden auch als die Friedens- und Sicherheitssäule der UN bezeichnet.

Die UN **Peacebuilding Architecture** ist ein feststehender Begriff im UN-System und beschreibt einen Teilbereich der *Peace and Security Architecture*. Darunter fallen die UN *Peacebuilding Commission* (PBC), der *Peacebuilding Fund* (PBF) und das *Peacebuilding Support Office* (PBSO). Alle drei wurden durch eine Entscheidung der UN-Mitgliedstaaten auf dem *World Summit* 2005 gegründet.

In der Praxis der Friedenseinsätze ist das Zusammenspiel von H, D und P weit früher angekommen als in den Policy-Dokumenten der UN.

Ein frühes Beispiel für eine Mission, deren Mandat und auch Struktur das gesamte Spektrum des HDP-Nexus integrierte, ist die **UN-Interimsmission im Kosovo** (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK). Um die wichtigsten internationalen Partner der UN an Bord zu holen, wurde die Mission in vier Pfeiler (*Pillars*) gegliedert. Das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR übernahm als Pfeiler I die Nothilfe, die Vereinten Nationen selbst als Pfeiler II die Verantwortung für die Zivilverwaltung. Als Nicht-UN-Organisation widmete sich die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) dem Aufbau demokratischer Institutionen (Pfeiler III), die Europäische Union dem wirtschaftlichen Wiederaufbau (Pfeiler IV). Bereits im Jahre 2001 arbeiteten also in einer UN-Mission unter Leitung eines *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG) Organisationen aller drei der später im HDP-Nexus adressierten Funktionsbereiche integriert zusammen.<sup>55</sup>

Mitunter erhielten Missionen direkte **Mandatsaufgaben im Sinne des HDP-Nexus**. Sie umfassen zum Beispiel die Koordination der unterschiedlichen Akteure in einem Krisengebiet, die Umsetzung von *Quick Impact Projects* (QIPs), die Zusammenarbeit mit humanitären Organisationen und Sicherung des Umfelds für die Bereitstellung Humanitärer Hilfe (siehe Tabelle S. 27).

Diese frühen Mandate im Sinne des HDP-Nexus zeigen, dass die Debatten über Schnittstellen zwischen den Bereichen weit **früher in der Praxis der Friedensmissionen angekommen sind als in den Policy-Dokumenten** der UN. Während der UN-Sicherheitsrat den Nexus zwischen Sicherheit und Entwicklung erstmalig im Jahr 2011 diskutierte,<sup>56</sup> mandatierte er längst Missionen mit Aufgaben, die einer Nexus-Logik folgten.

### **Brahimi-Report (2000)**

Bereits der nach seinem Vorsitzenden benannte Bericht des UN-Panels zu Friedenseinsätzen aus dem Jahr 2000 (**Brahimi-Report**)<sup>57</sup> unterstrich die Notwendigkeit, die Kapazitäten des UN-Systems zur Konfliktprävention und Friedensförderung in integrierter Weise nutzbar zu machen – und damit ihre Wirksamkeit zu steigern.<sup>58</sup> Zeitlich erschien der Bericht mitten in der laufenden Debatte um den *Security-Development Nexus* und der aufkommenden Debatte um den umfassenden Ansatz. Das Panel empfahl, dass

- alle beteiligten Akteure in der UN, im Sekretariat und im Feld ein **gemeinsames Verständnis der Lage** vor Ort und gemeinsame Pläne entwickeln, was zu tun ist, wenn sich diese verändert;

55 Vgl. Andreas Wittkowsky, 2021: Gründerzeit im Kosovo: Übergangsverwaltung, Wirtschaftswunder und andere Überraschungen.

56 United Nations Security Council, 2011: Letter dated 2 February 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General, 2 February 2011.

57 Report of the Panel on Peace Operations, A/55/305 / S/2000/809 of 21 August 2000, 1; 6.

58 Ibid., 1; 6.

- Entwicklungsorganisationen im UN-System die Humanitäre Hilfe und Entwicklungsarbeit durch eine „**Präventions-Linse**“ betrachten und die langfristige Prävention zu einem zentralen Schwerpunkt ihrer Arbeit machen sollten;
- die Implementierung von **Quick Impact Projects** durch die Missionen, um die Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung zu erhöhen. Die *Resident Coordinators/Humanitarian Coordinators* sollten dabei beratend zur Seite stehen, um Kohärenz mit Aktivitäten des UN *Country Teams* zu garantieren;
- die UN für internationale Geber die zentrale **Anlaufstelle für friedensfördernde Maßnahmen** sein sollte;
- mehr von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden sollte, **Resident Coordinators** (die zugleich ein Mandat als *Humanitarian Coordinator* haben können, s.u.) in einem Land als Stellvertreter:in des SRSG zu ernennen;
- in der Planung neuer Missionen und zu deren späterer Unterstützung aus dem Sekretariat **Integrated Mission Task Forces** mit sekundiertem Personal aus allen relevanten Bereichen des UN-Systems (politische Analyse, militärische Operationen, Polizei, Wahlen, Menschenrechte, Entwicklung, Humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und IDPs, Öffentlichkeitsarbeit, Logistik, Finanzen und Rekrutierung) zu schaffen.

## Integrierte UN-Präsenzen, Missionen und Planung

Spätestens Anfang der 2000er setzte sich auch in Bezug auf UN-Friedenseinsätze die Erkenntnis durch, dass mangelnde Kohärenz und Koordination zu einer geringeren Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Missionen beitragen haben.<sup>59</sup> Dies resultierte schließlich in dem **Konzept für integrierte Missionen und integrierte UN-Präsenzen**. Ziel ist es, die unterschiedlichen Aktivitäten des UN-Systems zum Zwecke der Friedensförderung im Land (politisches Engagement, Entwicklungsarbeit, Humanitäre Hilfe, Menschenrechtsarbeit, Rechtsstaatsförderung, soziale und Sicherheitsaspekte) zu verbinden und dadurch eine kohärente und wirksame Antwort der UN auf Krisen zu liefern.

Als **integrierte Präsenzen** bezeichnet die UN eine Aufstellung, in der sowohl ein UN *Country Team* als auch eine UN-Mission vor Ort agieren – unabhängig davon, ob es sich um eine rein militärische, eine multidimensionale oder auch politische Mission handelt.

Die Mission und das UN *Country Team* werden dabei oft, aber nicht immer, **strukturell verschränkt**. Dafür werden Leiter des UN *Country Team* (die *Resident Coordinators*) zu stellvertretenden Missionschefs ernannt, also zu einem *Deputy Special Representative of the Secretary-General* (DSRSG). Im UN-Rahmen wird von einem Doppelhut (**double-hatting**) gesprochen.

Durch integrierte Präsenzen der UN sollen die *Country Teams* und Friedenseinsätze gemeinsam wirken.

Da die *Resident Coordinators* regelmäßig auch die humanitären Koordinator:innen der UN (*Humanitarian Coordinators*) in einem Land sind, spricht man in diesem Fall von **triple-hatting**. Abgesehen von der Integration des Koordinators in die Mission durch seine Doppel- bzw. Dreifachfunktion bleiben die UN *Country Teams* strukturell unabhängig. Oftmals gibt es aber auch ohne diese strukturelle Verschränkung eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG) und *Resident Coordinator*.

Um die strategische und operative Kohärenz der UN-Aktivitäten zu gewährleisten, haben die UN eine **Policy on Integrated Assessment and Planning** verabschiedet. Sie sieht unter anderem ein **Integrated Strategic Framework** (ISF) für die integrierten UN-Präsenzen vor.<sup>60</sup> Ein ISF basiert auf einer geteilten Konfliktanalyse und einem gemeinsamen Verständnis des operativen Umfelds. Daraus soll es die gemeinsame strategische Vision für Mission und UN *Country Team* entwickeln. Weiterhin dient es als strategisches Planungs-Tool in den Bereichen Politik, Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte und berücksichtigt dabei auch die humanitären Bedarfe und aktuelle Herausforderungen in diesem Bereich.<sup>61</sup>

59 Cedric de Coning, 2008: The United Nations and the Comprehensive Approach, *DIIS Report*, 7.

60 United Nations, 2013: *Policy on Integrated Assessment and Planning*. Zur Definition von integrated UN presence siehe Absatz 13. Vgl. auch Wendy MacClinchy Day, 2010: *Integrated Strategic Frameworks for Peace Consolidation: A Briefing Note*, *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 5 No. 2, 75.

61 United Nations Somalia, 2014: *Integrated Strategic Framework 2014-2016*, 4.

## Capstone-Doktrin (2008)

Friedenseinsätze können Entwicklungsorganisationen politisch unterstützen und ein sicheres Umfeld für humanitäre Akteure schaffen.

Im Jahr 2008 erkannte die sogenannte Capstone-Doktrin an, dass multidimensionale UN-Friedensmissionen eine wichtige Rolle dabei spielen, sicherzustellen, dass die Aktivitäten des UN-Systems und weiterer internationaler Akteure von einer **gemeinsamen strategischen Vision** geleitet sind. Die UN habe die einzigartige Fähigkeit, wirklich umfassende Antworten auf komplexe Krisen zu organisieren und habe das Konzept der „integrierten Mission“ entwickelt, um die Wirksamkeit ihrer Arbeit in Konfliktländern zu maximieren.<sup>62</sup>

Die Capstone-Doktrin geht im Folgenden detaillierter auf die Rolle von UN-Friedensmissionen im **Zusammenspiel mit anderen Akteuren im Missionsgebiet** ein:

- Missionen sind zumeist nicht mandatiert, die **sozio-ökonomische Entwicklung** in Aufnahmeländern zu unterstützen. Sie können aber Entwicklungsorganisationen durch ihren Einfluss auf die Regierung dabei unterstützen, Reformen zu fördern. Ebenso kann die Mission bei der Mobilisierung von Finanzierung durch die internationale Gemeinschaft hilfreich sein.
- In Bezug auf die Bereitstellung von Humanitärer Hilfe ist die hauptsächliche Rolle von Friedensmissionen, ein sicheres und **stabiles Umfeld für humanitäre Akteure** herzustellen. In besonderen Krisenfällen kann die UN-Mission um Mithilfe bei der Ausführung humanitärer Hilfeleistungen gefragt werden.
- Die Missionen sollen sich mit humanitären Organisationen koordinieren und diese konsultieren, wenn sie **Quick Impact Projects** umsetzen. Dadurch sollen sie den Bedenken zu einer Vermischung von militärischen und humanitären Aktivitäten begegnen.
- Die Missionen sind angehalten, **proaktiv Informationen mit Akteuren aus Entwicklung und Humanitärer Hilfe zu teilen**, auch wenn diese aus verschiedenen Gründen keine enge Kooperation und Koordination mit der UN suchen.
- Wenn es um die Frage nach der Integration von Partnern aus Entwicklungsarbeit und Humanitärer Hilfe in die Missionsarbeit geht, sollen **mögliche Komplikationen** für deren Arbeit durch die Nähe zur Mission berücksichtigt werden. Integrierte Planung sollte daher *Worst-Case*-Szenarien und Planung für Änderungen der Ausgangslage umfassen, sowie in enger Kommunikation mit den betreffenden Akteuren stattfinden.
- In der **Missions-Planung** sollen bereits vor Ort vorhandene Analysen und Planungen anderer Akteure berücksichtigt und Schnittstellen aktiv geschaffen werden, zum Beispiel mit *Post-Conflict Needs Assessments* (PCNAs) oder dem *UN Development Assistance Framework* (UNDAF).

## Report on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict (2009)

Im Jahr 2009 beschrieb der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon Peacebuilding noch als eine **Post-Konflikt-Aktivität**. Die Zeit direkt nach einem Konflikt eröffne ein Fenster, um grundlegende Sicherheit bereitzustellen, Friedensdividenden zu erzielen, den politischen Prozess zu stärken und Unterstützung dafür zu generieren, sowie die nationale Kapazität zu stärken, Peacebuilding-Anstrengungen anzuleiten und damit den Grundstein für eine nachhaltige Entwicklung zu legen.<sup>63</sup>

Der Report hebt hervor, die UN hätten tiefgehende Fähigkeiten in den Bereichen Frieden und Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklung und Humanitäre Hilfe. Erfolgreiches Peacebuilding erfordere gemeinsame Anstrengungen aller dieser Säulen. Allerdings wurden bereits 2009 **systemische Herausforderungen** in Bezug auf Wirksamkeit, Kohärenz und Koordination beschrieben, die von unterschiedlichen Mandaten, Prinzipien, Steuerungsmechanismen und Finanzierungsinstrumenten innerhalb des UN-System herrühren.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> United Nations, 2008: United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, 25.

<sup>63</sup> UN Secretary-General, 2009: Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict, 3.

<sup>64</sup> Ulbid., 9.

## Peacebuilding Review (2015)

Im Jahr 2015 veröffentlichten die UN **drei wichtige thematische Berichte** zur *Peace and Security Architecture*. Neben dem *Peacebuilding Review* erschienen auch der Bericht des *High-Level Independent Panels on United Nations Peace Operations* (HIPPO Report, s.u.), sowie im Oktober der *High Level Review* zur 15-jährigen Umsetzung von Resolution 1325 und der *Women, Peace and Security Agenda*.

### Sustaining Peace und Prävention

**Sustaining Peace** (dt.: Aufrechterhaltung des Friedens) wurde als Terminologie bereits durch den *Peacebuilding Review 2015* eingeführt und vom HIPPO-Report aufgegriffen. UN-Generalsekretär Guterres erhob dieses Ziel danach zu einem Paradigma für die Arbeit des gesamten UN-Systems. Die Aufrechterhaltung des Friedens gehöre zu einem Dreieck mit humanitärer Hilfe und nachhaltiger Entwicklung.

Die Aufrechterhaltung des Friedens soll demnach als breites Konzept im Sinne eines Kontinuums mit einem Fokus auf Prävention verstanden werden, nicht nur als Anstrengung, einen Rückfall in einen Konflikt zu verhindern.

**Prävention** von Krisen und gewaltsamen Konflikten steht als Grundgedanke und Begründung im Zentrum von Guterres' Reformbemühungen. Die von ihm angestrebten Reformen sollen mehr Kohärenz und systemweite Koordination herstellen und dadurch im Kern die Kapazität des UN-Systems erhöhen, Krisen und gewaltsamen Konflikten vorzubeugen.

Der letzte Review der Peacebuilding-Architektur von 2015 prägte zum ersten Mal die **Aufrechterhaltung des Friedens als Leitmotiv** der Arbeit des ganzen UN-Systems. Sie müsse auf einem multidimensionalen Ansatz basieren, der große Herausforderungen in puncto Kohärenz mit sich bringe.

Er befand außerdem, Peacebuilding dürfe nicht nur als Post-Konflikt-Aktivität verstanden werden, sondern als Herausforderung über die **komplette Zeiddauer des UN-Engagements** in einem Land. Dies ist ein deutlicher Wandel gegenüber dem Report von 2009.

Der Review stellte fest, dass trotz vieler Initiativen der vorangegangenen Jahre die **Fragmentierung des Systems** fortbestehe. Diese liege ursprünglich in der Verteilung der Verantwortlichkeiten durch die UN-Charta zwischen den UN-Organen begründet. Ihre Überwindung zugunsten einer besseren Zusammenarbeit zwischen den drei Säulen der UN habe sich als besondere Herausforderung erwiesen. Abermals wird betont, dass die Aufrechterhaltung des Friedens einen **integrierten Ansatz** auf der strategischen, politischen und operativen Ebene erfordere.

Weiterhin betonte er, dass sowohl das UN-System in sich als auch in Zusammenarbeit mit externen Partnern noch nicht ausreichend **Kapazitäten für wirksame Friedensförderung** besitze. Begrenzte Mittel seien nicht immer bestmöglich strukturiert oder priorisiert. Deshalb bereitete der Review den Boden für den *New Way of Working*:

*„Im Zuge seiner Umgestaltung, um durch einen umfassenden Ansatz für nachhaltigen Frieden und die Einbeziehung aller Organisationen des Systems effizienter arbeiten zu können, sollte das UN-System auch Normen und Standards festlegen, die es anderen Partnern ermöglichen, sich an die gleichen Grundsätze zu halten.“<sup>65</sup>*

**Peacebuilding ist nicht nur als Post-Konflikt-Aktivität zu verstehen, sondern als Herausforderung über die gesamte Dauer des UN-Engagements in einem Land.**

<sup>65</sup> United Nations, 2015: *The Challenge of Sustaining Peace*. Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture, 29. Juni 2015, 56.

## Der HIPPO-Report (2015)

Der anschließende Bericht des *High-Level Independent Panels on United Nations Peace Operations* (HIPPO-Report) von 2015 hob hervor, das UN-System müsse „neue und kreative Wege finden, um die komparativen Vorteile des gesamten Systems zu nutzen und auf integrierte Weise bessere Ergebnisse“<sup>66</sup> in der Prävention und Bearbeitung von Konflikten zu erzielen.

Um dies zu erreichen, forderte das Panel, dass alle Akteure des Systems ein **gemeinsames Verständnis der Lage und ein gemeinsames politisches Ziel** entwickeln. Gleichzeitig unterstützte das Panel die Ansicht humanitärer Partner, dass Peacekeeping-Missionen mit einem robusten Mandat und humanitäre Organisationen klar gegeneinander abgegrenzt werden müssen.

Um nachhaltigen Frieden zu schaffen und den Rückfall in Konflikte zu vermeiden, brauche es neue Ansätze. Dabei müssten die UN und ihre Partner ihr politisches **Engagement in Krisengebieten längerfristig** erhalten, eine inklusive soziale und wirtschaftliche Entwicklung fördern, systemische Lücken überbrücken und das Engagement mit der Bevölkerung vor Ort ausbauen.<sup>67</sup>

Die Akteure im UN-System sollen ein gemeinsames Verständnis der Lage und gemeinsame politische Ziele entwickeln.

Der HIPPO-Report bezieht sich auch auf **Herausforderungen in der Finanzierung** von UN- und anderen internationalen Bemühungen zur Konfliktrtransformation. Es bestünden ernsthafte Finanzierungsdefizite in Arbeitsgebieten von Friedensmissionen, vor allem im Hinblick auf Peacebuilding-Aktivitäten. Geldgeber würden eine starke Risiko-Aversion an den Tag legen. Daher sei die Unterstützung für von Konflikten betroffene Länder weiterhin kurzzeitig, unkoordiniert, fragmentiert und es gäbe diverse verschiedene Finanzierungsrahmen und -modalitäten. Um effektiver arbeiten zu können, brauche es bessere Finanzierungsmöglichkeiten, beispielsweise gebündelte Fonds auf Länderebene.<sup>68</sup>

Somit finden sich im HIPPO-Report und der späteren HDP-Nexus-Debatte nicht nur ähnliche Ideen, sondern auch **deutliche sprachliche Parallelen**. Besonders die effektive Koordinierung zwischen verschiedenen Akteuren innerhalb und außerhalb des UN-Systems und die Nutzung von komparativen Vorteilen durchziehen beides.

## Zwillings-Resolutionen zur Aufrechterhaltung des Friedens (2016)

Im Frühjahr 2016 verabschiedeten der UN-Sicherheitsrat und die UN-Generalversammlung Resolutionen gleichen Inhalts, die sogenannten „Zwillings-Resolutionen“. Diese entstanden als Reaktion auf den Peacebuilding-Review 2015, unterstreichen das Paradigma **der Aufrechterhaltung des Friedens** (*Sustaining Peace*) für die Arbeit der UN und umreißen das Konzept:

*„Aufrechterhaltung des Friedens [...] sollte im weitesten Sinne sowohl als Ziel als auch als Prozess verstanden werden, der darauf abzielt, eine gemeinsame Vision einer Gesellschaft zu entwickeln, die sicherstellt, dass die Bedürfnisse aller Teile der Bevölkerung berücksichtigt werden, und der Aktivitäten umfasst, die darauf abzielen, den Ausbruch, die Eskalation, die Fortsetzung und das Wiederaufflammen von Konflikten zu verhindern [...]“*<sup>69</sup>

Weiterhin fordern die Resolutionen, dass die Aufrechterhaltung des Friedens in jedem Stadium eines Konflikts und in allen drei Säulen der UN fortlaufend mitgedacht und Ziel der Arbeit sein sollte. Sie unterstreichen außerdem, dass **Entwicklung, Frieden und Menschenrechte miteinander verknüpft** sind und sich gegenseitig verstärken.<sup>70</sup>

66 Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations, *Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People*, 16. Juni 2015, 14.

67 Ibid, 16 June 2015, 10.

68 Ibid, 16 June 2015, 37.

69 Security Council Resolution *S/RES/2282* of 27 April 2016 und General Assembly Resolution *A/RES/70/262* of 12 May 2016.

70 Ibid.

In den Jahren 2018 und 2020 verabschiedeten die UN-Generalversammlung und der UN-Sicherheitsrat jeweils aufeinander abgestimmte Folgeresolutionen. Diese bekräftigten im Wesentlichen die Resolutionen von 2016 und den weiteren Umsetzungsprozess.<sup>71</sup>

## Reformen unter Guterres: Prävention und Aufrechterhaltung des Friedens

Nachdem António Guterres am 1. Januar 2017 sein Amt als UN-Generalsekretär antrat, erklärte er **Prävention zu seiner obersten Priorität**. Bereits während seiner Kandidatur forderte er in einem *Vision Statement* eine „Kultur der Prävention“.<sup>72</sup>

Diese institutionell im UN-System stärker zu verankern, wurde zum zentralen Ziel der von ihm angestoßenen Reformen.

Anfang 2019 wurde das UN-Sekretariat im Bereich Frieden und Sicherheit mit DPO und DPPA neu aufgestellt.

Anfang 2019 wurde das **UN-Sekretariat** im Bereich Frieden und Sicherheit neu aufgestellt. Das neue *Department of Peace Operations* (DPO) ist in dieser Struktur für die Unterstützung aller *Peacekeeping*-Einsätze und die größeren politischen Missionen zuständig, im *Department of Political and Peacebuilding Affairs* (DPPA) wurden die Zuständigkeiten für die übrigen politischen Missionen und das *Peacebuilding Support Office* (PBSO) zusammengeführt.<sup>73</sup>

Ab 2018 legte Guterres dann **jährliche Berichte zum Thema *Peacebuilding and Sustaining Peace*** vor. Darin beschrieb er den Fortschritt seit dem letzten *Peacebuilding Review*. Vor allem hat die UN in den letzten Jahren ihre **Toolbox für integrierte Unterstützung** im Feld erweitert.<sup>74</sup> So sind die Friedensmissionen durch eine wachsende Zahl von Instrumenten über die drei Säulen hinweg eng mit den anderen UN-Akteuren im Feld verknüpft.

Der Report von 2018 beschrieb aber auch einmal mehr, dass die **Fragmentierung des UN-Systems** seine Fähigkeit untergrabe, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um den Aufbau friedlicher Gesellschaften zu unterstützen und wirksam auf Konflikte und Krisen zu reagieren. Daher wurden in vier Bereichen notwendige Maßnahmen skizziert: (1) Kohärenz auf der operativen und der Policy-Ebene, (2) Führung und Verantwortlichkeit, (3) Finanzierung und (4) Partnerschaften. Beispielhafte Punkte mit einer Nexus-Logik sind die Folgenden:

- Friedenseinsätze führen mit anderen UN-Akteuren aus Entwicklung, Menschenrechtsarbeit und Humanitärer Hilfe regelmäßig strategische Assessments durch, um **ein gemeinsames Verständnis der Lage** zu entwickeln. Diese sollten noch enger mit den *Integrated Strategic Frameworks* (ISF) und dem UN *Development Assistance Framework* (UNDAF) verknüpft werden, damit alle auf dieselben Ziele und nationalen Prioritäten hinarbeiten.
- Das Prinzip der Integration als Weg, die Wirkung von UN-Maßnahmen in Missions-Kontexten zu maximieren, wird noch einmal bestätigt. Die ***Integrated Assessment and Planning Policy*** soll überarbeitet werden, um Kohärenz weiter zu stärken.
- Das ***Peacebuilding Support Office (PBSO)*** soll eine stärkere Brückenfunktion über die Säulen hinweg und in die humanitäre Community übernehmen und die Orientierung der drei Säulen in Richtung der Aufrechterhaltung des Friedens stärken.
- Besser aufgestellte **UN Country Teams**, von gestärkten *Resident Coordinators* geleitet, sollen als Plattformen für gemeinsame Analyse und Planung dienen.

<sup>71</sup> Security Council Resolution S/RES/2413 (2018) of 26 April 2018; General Assembly Resolution A/RES/72/276 of 30 April 2018; Security Council Resolution S/RES/2558 (2020) of 21 December 2020; General Assembly Resolution A/RES/75/201 of 28 December 2020.

<sup>72</sup> António Guterres, 2016: Challenges and Opportunities for the United Nations, 3.

<sup>73</sup> Bis dahin war das *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) für alle Friedenseinsätze, das *Department of Political Affairs* (DPA) für die politischen Missionen zuständig. Vgl. Tanja Bernstein, 2018: Reform des Pfeilers „Frieden und Sicherheit“ der Vereinten Nationen, ZIF *Policy Briefing*.

<sup>74</sup> General Assembly A/74/976 / Security Council S/2020/773, 2020: Peacebuilding and Sustaining Peace. *Report of the Secretary-General*, 30 July 2020, 14.

Der Bericht schlägt außerdem den **Bogen von der Agenda 2030 zum Sustaining Peace-Konzept**:

„In den [Zwillings-] Resolutionen wurden die wichtigen Beiträge des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen zur Friedenskonsolidierung anerkannt und die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit und Koordinierung zu diesem Zweck weiter zu stärken. [...] Nachhaltige Entwicklung ist das vorrangige Ziel und ein Selbstzweck. Sie hat auch den Vorteil, dass sie die beste Garantie für einen dauerhaften Frieden ist.“<sup>75</sup>

Ein Jahr später hielt der **Interim-Report 2019** fest, dass die Reform der Säule Frieden und Sicherheit eine einheitlichere institutionelle Struktur geschaffen und neue Möglichkeiten für eine integrierte Unterstützung im Feld eröffnet habe.

**Die Integrated Strategic Frameworks und integrierte Abzugsplanungen sollen die Fragmentierung des UN-Systems überwinden.**

Die **integrierte Abzugsplanung** habe die Übergabe von Aufgaben von Friedenseinsätzen an UN *Country Teams* verbessert, beispielsweise im Sudan. Das *Country Team* habe dort Zugriff auf 15 Mio. USD programmatischer Finanzierung aus dem Missionsbudget bekommen. Mit zusätzlichen Mitteln aus dem *Peacebuilding Fund* (PBF) konnte das *Country Team* während der Transition von UNAMID seine Arbeit in Gebiete ausdehnen, aus denen die Mission bereits abgezogen war.<sup>76</sup>

Der **Jahresbericht 2020** benannte weitere Meilensteine seit Verabschiedung der Zwillings-Resolutionen:

- Der **Peacebuilding Fund (PBF)** hat eine Integrationsfunktion zwischen Friedenseinsätzen und *UN Country Teams* übernommen, insbesondere in Transitionen. Im Jahr 2019 wurden 30 Prozent der Mittel in Ländern investiert, die sich in einer solchen Transition befinden.
- Das **Joint Steering Committee to Advance Humanitarian and Development Collaboration** unterstütze in seinem dritten Arbeitsjahr *Resident Coordinators*, *Country Teams*, und (wo vorhanden) Friedenseinsätze bei der gemeinsamen Analyse, um kohärente Programmierung zu befördern.
- Die **Büros der Resident Coordinators** wurden weltweit durch mehr inhaltliche und technische Expertise (u.a. für Koordination, Planung, wirtschaftliche Analyse, Kommunikation) gestärkt. Dies hat dazu beigetragen, einen systemischen Fokus auf Prävention zu verankern und multidimensionale Ansätze zwischen den Säulen vor Ort zu verbessern.
- An vielen Orten verstärken inzwischen **Peace and Development Advisors (PDA)**<sup>77</sup> das Büro der *Resident Coordinators*. Sie werden durch ein gemeinsames Programm des UN *Development Programme* (UNDP) und des *Department of Political and Peacebuilding Affairs* (DPPA) im UN-Sekretariat entsandt. Vor allem sollen sie die UN-Akteure vor Ort dabei unterstützen, konfliktensible Programme zu entwerfen und Einstiegspunkte für präventive Maßnahmen zu identifizieren. Dadurch sind sie ein praktisches Beispiel für die übergreifende Arbeit zwischen Frieden und Entwicklung. In der Regel werden sie in Ländern ohne UN-Mission eingesetzt.
- Zwischen 2020 und 2025 sei es dann Hauptziel, die **Monitoring- und Evaluations-systeme** zu verbessern und dadurch das Design von Peacebuilding-Ansätzen und systemweisem Lernen zu verbessern.
- **Regionalstrategien** sollen kohärentere Antworten des UN-Systems befördern, beispielsweise die *United Nations Regional Prevention Strategy for the Horn of Africa*.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> General Assembly A/72/707 / Security Council S/2018/43, 2018: Peacebuilding and Sustaining Peace. *Report of the Secretary-General*, 18 January 2018.

<sup>76</sup> General Assembly A/73/890 / Security Council S/2019/448, 2019: Peacebuilding and Sustaining Peace. *Report of the Secretary-General*, 30 May 2019.

<sup>77</sup> Das Programm besteht bereits seit 2004, wurde aber im Rahmen der aktuellen UN-Reformen ausgeweitet. Vgl. Tanja Bernstein, 2017: Operationalizing Conflict Prevention: Peace and Development Advisers in Non-mission Settings, *ZIF Policy Briefing*.

<sup>78</sup> General Assembly A/74/976 / Security Council S/2020/773, 2020: Peacebuilding and Sustaining Peace. *Report of the Secretary-General*, 30 July 2020.

Die drei Berichte bestätigen, dass es ein zentrales Anliegen der laufenden Reformen ist, die **Kapazitäten des UN-Systems** hinsichtlich der Arbeit an der Schnittstelle von Humanitärer Hilfe, Entwicklung und Friedensförderung zu stärken.

## Zwischenfazit: P-Akteure ohne Nexus-Diskurs

Die **Schnittstelle von UN-Friedensmissionen zu Humanitärer Hilfe und Entwicklung** war bereits vor über zwei Jahrzehnten in einigen Mandaten deutlich sichtbar. In der Praxis von Friedensmissionen gab es sie früher als in den Policy-Dokumenten der UN. Heute erfüllen UN-Friedensmissionen eine Vielzahl von Mandatsaufgaben, die dem HDP-Nexus entsprechen. Dabei wird auch die Koordination mit anderen Akteuren regelmäßig hervorgehoben.

Gleichzeitig wurde die *UN Peace and Security Architecture* stetig weiterentwickelt, um die **drei Säulen der UN** besser zu verzahnen. So wurde durch eine Vielzahl von Policies, Richtlinien, Instrumenten und institutionellen Reformen im UN-Sekretariat und im Feld immer mehr auf eine Verschränkung innerhalb der *Peace and Security Architecture* hingewirkt. Friedenseinsätze bleiben ein wichtiger Teil dieser zusammenwachsenden Architektur mit vielen Schnittstellen zu anderen Akteuren.

Im Rahmen integrierter Präsenzen sind die UN-Akteure im Feld grundsätzlich zur Koordination verpflichtet, die Prozesse dafür sind in vielen Fällen vorgegeben und standardisiert. Den **Resident Coordinators** fällt in den integrierten UN-Präsenzen eine zentrale Rolle zu. Diese wurde im Rahmen von Reformen in den letzten Jahren noch einmal gestärkt. *Resident Coordinators* sollen nicht nur das UN-Entwicklungssystem im Aufnahmeland repräsentieren, sondern durch gute Führung auf strategischer Ebene für eine bessere Verzahnung der drei Säulen sorgen.

Dennoch wandelt sich die Realität nur langsam. Die Vorgaben zum integrierten Auftritt werden nicht immer dem Idealbild gemäß umgesetzt. Dies ist teilweise einem pragmatischen Herangehen geschuldet, das sich dem vorgefundenen Bestand an lokalen Strategien anpasst, zum Teil aber auch dem **institutionellen Beharrungsvermögen** der Beteiligten.

Obwohl das Streben nach Kohärenz und Koordination innerhalb des UN-Systems den humanitären Sektor nicht komplett ausklammert, wird die relative **Autonomie der Humanitären** in doktrinären Dokumenten über die Jahrzehnte betont. Wird Koordination gefordert, dann stets unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den humanitären Prinzipien und dem Schutz des humanitären Raums. Die UN haben erkannt, dass vor allem dort, wo Friedenseinsätze mit robusten militärischen Mandaten gemäß Kapitel VII der UN-Charta ausgestattet sind, besondere Vorsicht im Verhältnis mit humanitären Akteuren geboten ist.<sup>79</sup>

Den *Resident Coordinators* fällt in den integrierten UN-Präsenzen eine zentrale Rolle zu. Ihre strategische Führung soll eine bessere Verzahnung der drei UN-Säulen erreichen.

<sup>79</sup> Vgl. auch entsprechende Richtlinien der UN *Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord)*.

## 4. Bilanz und Empfehlungen: Brücken bauen

*Wir sind den Zielen des Humanitarian Development Peace Nexus und des Grand Bargain verpflichtet und werden an deren Umsetzung und fortwährender Weiterentwicklung engagiert und aktiv mitwirken.*

Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und FDP<sup>80</sup>

Über die letzten Jahrzehnte wuchs die Einsicht, dass komplexe Probleme komplexe Ansätze erfordern. Daraus entstand eine intensive Debatte um **vernetzte, umfassende oder integrierte Ansätze**. Dabei gingen die verschiedenen fachlichen *Communities* unterschiedlich schnell vor, benutzten verschiedene Begriffe und setzten unterschiedliche Schwerpunkte.

Der **Humanitarian-Development-Peace Nexus** soll nicht nur Akteure der drei Säulen H, D und P stärker miteinander verschränken, sondern auch die Arbeit der **multilateralen und der bilateralen Ebene** und der Zivilgesellschaft einbeziehen. Die Friedensdimension bleibt in diesem Diskurs bisher unterrepräsentiert und nicht ausreichend ausbuchstabiert.

Der Nexus-Ansatz wird bislang hauptsächlich in Kreisen der **Entwicklungspolitik und der Humanitären Hilfe** diskutiert. Hier ist der Großteil der Initiativen verortet, Kooperationen und Arbeitsweisen kohärenter aufeinander auszurichten. Gleichzeitig ist auch diese neue Form, den vernetzten Ansatz zu fassen, nur begrenzt erfolgreich bei ihrem formulierten Anspruch, die humanitären Akteure einbinden zu wollen. Jene, die neue finanzielle Quellen erschließen wollen, zeigen sich offen, andere, die staatliche Institutionen und politische Zielsetzungen auf Abstand halten wollen, bleiben weiterhin skeptisch.

Akteure, die sich vor allem mit den **Sicherheitsaspekten und dem Big P** der Friedensförderung befassen (also hochrangigen politischen Dialogen, diplomatischen Initiativen oder Friedenseinsätzen), bleiben im Hintergrund. Ihr Ankerpunkt, soweit sie zum UN-System gehören, ist die Reform der UN *Peace and Security Architecture*. Gerade deren Fortentwicklung – ebenfalls mit dem Ziel, Frieden und Sicherheit mit Entwicklung und Humanitärem zu verknüpfen – wird in der HDP-Debatte bislang wenig reflektiert. Dies zeigt, dass die **altbekannten Silos** fortbestehen. Diese gilt es, weiter zu überbrücken.

Inhaltlich liegen beide Debatten inzwischen eng beieinander. Mit der Agenda 2030 und dem *Sustaining Peace*-Paradigma, die sich ergänzen und verstärken, hat die UN zudem ein **übergreifendes politisches Narrativ und Leitbild** für ihre Arbeit geschaffen.

Insbesondere die **integrierten Präsenzen der UN** (also Friedenseinsätze plus UN *Country Team*) sind in der Nexus-Debatte unterbelichtet. Für diese gelten die Richtlinien zur Erstellung eines *Integrated Strategic Framework* (ISF), die viele die Anforderungen des *New Way of Working* erfüllen: die Zusammenarbeit auf Basis komparativer Vorteile, Informationsaustausch und gemeinsame Analysen und Planung. Hier können aber bilaterale Geber, die sich dem HDP-Nexus verschrieben haben, durch ihre Konditionen auf weitere Fortschritte in der Praxis drängen.

Der Nexus-Ansatz soll die Akteure der drei Säulen H, D und P miteinander verschränken. Doch altbekannte „Silos“ bestehen fort.

<sup>80</sup> Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. *Koalitionsvertrag 2021 – 2025* zwischen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und FDP, 147-148.

Der Nexus-Ansatz greift viele Aspekte seiner Vorgänger-Debatten auf. Dadurch gebührt ihm ein **entscheidender Verdienst**: Steter Tropfen höhlt den Stein. Der Humanitäre Weltgipfel und die darauffolgende Beschäftigung mit dem Ansatz hat Dynamik auf vielen Ebenen geschaffen. Vor allem humanitäre und entwicklungspolitische Akteure, die früheren Ansätzen aufgrund ihres Bezugs auf Sicherheitsfragen skeptisch gegenüberstanden, diskutieren nun erstmals intensiv die wichtigen Aspekte, die zu einem vernetzten oder umfassenden Ansatz in der Konfliktbearbeitung gehören.

Geändert hat sich auch einiges in der **Praxis**. Im Rahmen des Nexus-Ansatzes arbeiten die verschiedensten Akteure zunehmend an gemeinsamen Zielsetzungen und internationale Geber setzen in Zeiten knapper Mittel Anreize, übergreifendes Denken und Arbeitsweisen weiter zu stärken.

Auch in seiner Begrenztheit bietet der Ansatz ein **Scharnier zwischen den Akteuren**, die humanitär oder entwicklungspolitisch in fragilen Umfeldern aktiv sind. Da das Personal in den Institutionen beständig wechselt, ist es wichtig, die Debatte immer wieder zu führen, kollektive Lernprozesse zu ermöglichen und praktische Lösungen fortzuentwickeln. Gleichzeitig ist es wichtig, die Schnittstellen zu den anderen Diskursen und die Grenzen des eigenen Ansatzes zu erkennen.

Bei der **Umsetzung im Konfliktkontext** stoßen sowohl der Nexus-Ansatz als auch der integrierte Ansatz der UN weiterhin auf praktische Hürden. Zu unterschiedlich sind die Ausgangspunkte, der Problemdruck und die Programmzyklen der involvierten Organisationen. Hinzu kommt, dass die meisten von ihnen bereits über etablierte Ansätze und Strategien verfügen. Diese aufeinander zu beziehen und anzupassen, erfordert Zeit. Dabei gilt es, die fragilen Systeme der Akteure vor Ort nicht zu überlasten.

Ein weiteres Problem liegt in der **politischen Ökonomie des internationalen Engagements**: trotz aller gegenteiligen Erkenntnisse wird Kooperation weiterhin durch Konkurrenzen um Mandate und Ressourcen behindert.

Gerade deshalb lohnen sich **institutionelle Neuerungen**, die ein kooperatives Mindset aller Beteiligten fördern und Wege aufzeigen, die praktikabel sind: von gemeinsamen Fortbildungsangeboten wie der Nexus-Akademie bis hin zu Finanzierungsinstrumenten, die ein abgestimmtes Vorgehen vor Ort einfordern.

Den großen Wurf – d.h. den einen, **allumfassenden Lösungsansatz** – für die Bewältigung von Komplexität in Krisenregionen kann es in nicht geben. Umso wichtiger ist es, dass wenigstens die Schlüsselakteure vor Ort ihre Kräfte dem Kontext angemessen aufeinander abstimmen. Friedens- und Sicherheitsakteure gehören – je nach Kontext – dazu.

In Ländern, in denen humanitäre Krisen mit schwelenden oder offenen Gewaltkonflikten einhergehen, ist es oft nicht ausreichend, Friedensförderung ausschließlich im Sinne eines „*small p*“ zu definieren. Hier ist es wichtig, Aktivitäten auf der Projektebene **mit den Zielen und Akteuren des „Big P“ in Einklang** zu bringen. Die integrierten Präsenzen der UN und ihre Richtlinien bieten hierfür eine Plattform oder – wo nicht vorhanden – ein Orientierungsmodell.

**Humanitäre und entwicklungspolitische Akteure, die frühere Ansätze mit Skepsis sahen, zielen nun verstärkt auf Synergien in der Konfliktbearbeitung.**

**Da das Personal beständig wechselt, ermöglicht die Debatte immer neue kollektive Lernprozesse. Deshalb lohnen sich Neuerungen, die ein kooperatives Mindset aller Beteiligten fördern.**

## Empfehlungen

Besonders im Lichte der **zukünftigen Entwicklung von Friedenseinsätzen** gewinnen die Aspekte des Nexus an Relevanz. Denn fast überall, wo Friedenseinsätze mandatiert sind, besteht ein HDP-Nexus. Sowohl in der UN und ihrem Sicherheitsrat, aber auch in der EU und wichtigen Mitgliedstaaten herrscht inzwischen größere Zurückhaltung, große multidimensionale Friedenseinsätze zu mandatieren. Umso wichtiger wird in Zukunft die unterstützende friedensfördernde Rolle humanitärer und entwicklungspolitischer Akteure.

Ebenso wichtig ist die Berücksichtigung des HDP-Nexus bei der sogenannten **Transition**, also dem Abzug einer Mission und der Übergabe ihrer Kompetenzen an andere Akteure vor Ort. Da Friedenseinsätze ihre Aktionspläne zur Umsetzung der Mandate regelmäßig anpassen, kann dies auch als eine permanente Aufgabe bezeichnet werden. So jedenfalls formulierte es kürzlich Jean-Pierre LaCroix, der Untergeneralsekretär, der das *Department of Peace Operations* leitet: „all UN missions are in transition“.<sup>81</sup>

Sowohl in Hinsicht auf die zukünftige Entwicklung von Friedenseinsätzen als auch auf ihre Abwicklung gewinnt der HDP-Nexus an Relevanz.

Die UN ist prädestiniert, die Diskurse zur *Peace and Security Architecture* und zum HDP-Nexus weiter zusammenzuführen. In ihren anstehenden strategischen Prozessen wäre es eine wichtige Aufgabe, die Silos der Debattenstränge weiter zu durchbrechen. Erste Schritte einer begrifflichen Annäherung waren im Bericht zur Umsetzung des *Peacebuilding Review* von 2020 ersichtlich. Der nächste **Review der Peacebuilding-Architektur** böte die Gelegenheit, (auch begrifflich) mehr Klarheit zu schaffen. In den Einsatzländern von Friedenseinsätzen gilt es, die *Resident Coordinators* der UN zu fördern und in ihren Bemühungen zu unterstützen, kohärente Strategien im Sinne des HDP-Nexus und des integrierten Ansatzes der UN aufzustellen.

Dies sind auch stärker zu berücksichtigende Ansatzpunkte für die Debatte der internationalen Geber. Insbesondere die konzeptionelle Arbeit im **International Network on Conflict and Fragility (INCAF)** der OECD sollte die Schnittstelle zu Friedens- und Sicherheitsakteuren stärker ins Bewusstsein seiner Mitglieder und befreundeter multilateraler Institutionen rücken.

Gemeinsam mit seinen engsten Partnerländern sollte **Deutschland** die Prozesse in UN und OECD konstruktiv vorantreiben, Fortschritte in der multilateralen Debatte einfordern und dies mit finanziellen Anreizen untermauern. Im ressortgemeinsamen Ansatz, der im Praxisleitfaden zur Umsetzung der Leitlinien niedergelegt ist,<sup>82</sup> und in der Gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP) zwischen AA und BMZ sollten Friedenseinsätze, ihre begleitende Unterstützung und der regelmäßige Austausch mit ihnen ein Fixpunkt der konzeptionellen Überlegungen sein. Dabei kann auch das institutionelle Wissen genutzt werden, das Deutschland durch die Sekundierung von Personal in solche Missionen über Jahre akkumuliert hat.

81 Zitiert nach: Daniel Forti, 2021: The Road to Seoul: Pre-viewing the 2021 UN Peacekeeping Ministerial. [IPI Issue Brief](#).

82 Die Bundesregierung, 2019: [Praxisleitfaden](#). Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung.



[www.zif-berlin.org](http://www.zif-berlin.org)

