



„Sustaining Peace“: Das neue Leitmotiv in der UNO

Im April 2018 trafen sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bei einem *High Level Event*, bei dem Deutschland durch Außenminister Heiko Maas vertreten wurde. Die UN-Mitglieder unterstützten das Konzept und die Vorschläge des UN-Generalsekretärs, die er in seinem Bericht „Sustaining Peace“¹ im Januar 2018 vorgelegt hatte. Ziel des „Sustaining-Peace“-Ansatzes ist es, Konflikte zu vermeiden – er ist also eng mit der Konfliktprävention verknüpft. Die internationale Gemeinschaft soll in allen Konfliktphasen – von der Prävention über die Konfliktbeilegung und Stabilisierung bis hin zur Friedenskonsolidierung und nachhaltigen Entwicklung – Handlungsfähigkeit demonstrieren. Aber ist das Konzept tatsächlich neu oder nur eine neu verpackte Version des guten, alten Peacebuilding?

Die Entwicklung der UN-Peacebuilding-Architektur

Peacebuilding | Der Begriff Peacebuilding wurde erstmalig 1992 von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seinem Bericht „An Agenda for Peace“² verwendet. Boutros-Ghali beschrieb Peacebuilding als „Handlungen zur Identifizierung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu stärken und zu konsolidieren, um einen Rückfall in den Konflikt zu vermeiden.“

Peacebuilding-Architektur | 2005 schuf UN-Generalsekretär Kofi Annan als Reaktion auf die Empfehlungen des „High-Level Panel on Threats, Challenges and Change“ drei Institutionen, die als *UN Peacebuilding Architecture* bezeichnet werden: die *Peacebuilding Commission*, den *Peacebuilding Fund* und das *Peacebuilding Support Office*.³ Ihr Zweck ist es, Staaten beim Übergang von Krieg zu Frieden zu unterstützen und einen Rückfall in Konfliktsituationen zu vermeiden.

Reformen der Peacebuilding-Architektur | Die Peacebuilding-Architektur hat zwei Reformen durchlaufen: zunächst 2010, ein weiteres Mal 2015, als eine vom damaligen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon einberufene Expertengruppe Vorschläge zur Steigerung der Effektivität der Peacebuilding-Institutionen machte. Eine zentrale Erkenntnis der Untersuchung von 2015 war, dass Peacebuilding gewöhnlich als eine Tätigkeit angesehen wurde, die lediglich in Postkonflikt-Situationen stattfindet. Sie wurde in der Praxis als zweitrangig betrachtet und unterfinanziert. Der Bericht bemängelte außerdem, dass das UN-System in „Silos“ fragmentiert war, innerhalb derer man sich vor allem auf den eigenen Verantwortungsbereich fokussierte. „Sustaining Peace“ wurde deshalb als neuer – und umfassenderer – Ansatz des Peacebuilding eingeführt. Zwei weitere Reformberichte aus dem gleichen Jahr, der sogenannte „HIPPO-Bericht“ zur Wirksamkeit von Friedenseinsätzen und der „Review of Security Council Resolution 1325“ greifen das Konzept auf.⁴

Das Neue an „Sustaining Peace“

Was? | „Sustaining Peace“ ist ein Ziel und ein Prozess, mit dem das Ausbrechen, die Fortsetzung, die Eskalation und das Wiederaufflammen von Gewaltkonflikten verhindert werden soll. Die Aktivitäten reichen von politischen Prozessen über Maßnahmen im Sicherheitssektor, Programmen zu Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und sozialen Dienstleistungen bis hin zur Unterstützung von grundlegenden Regierungsfunktionen und wirtschaftlichem Wiederaufbau. Wichtig ist, die Aktivitäten konfliktensibel zu gestalten und von einer Konfliktanalyse leiten zu lassen.

¹ Report of the Secretary-General, *Peacebuilding and sustaining peace* A/72/707-S/2018/43, 18. Januar 2018.

² Report of the Secretary-General, *An Agenda for Peace*, A/47/277, 17. Juni 1992.

³ <https://www.peaceportal.org/de/web/together-for-a-better-peace/un-peacebuilding-architecture>.

⁴ <http://providingforpeacekeeping.org/project/uniting-our-strengths-for-peace-politics-partnerships-and-people-report-of-the-high-level-independent-panel-on-united-nations-peace-operations-2015/> und http://wps.unwomen.org/pdf/en/GlobalStudy_EN_Web.pdf.

Wann? | Im Gegensatz zu Peacebuilding ist „Sustaining Peace“ keine reine Postkonflikt-Aktivität. Es sollte eine Priorität während aller Phasen des Konfliktzyklus sein – vor, während und nach einem Konflikt.

„Sustaining Peace“ sollte gleichzeitig mit Peacekeeping, Entwicklungs- und humanitärer Hilfe stattfinden.

Wer? | Die Hauptverantwortung für die Umsetzung von „Sustaining Peace“ liegt bei den Regierungen der Mitgliedstaaten. Gleichzeitig ist Inklusion ein Schlüssel zum Erfolg, insbesondere Frauen, die Jugend und die Zivilgesellschaft spielen eine wichtige Rolle. Innerhalb der UN müssen „Sustaining-Peace“-Aktivitäten das gesamte UN-System einbeziehen, insbesondere durch gemeinsame Analysen, Strategien und Planung der verschiedenen UN-Institutionen.

Wie? | Der im Januar 2018 veröffentlichte „Report of the Secretary-General on Peacebuilding and Sustaining Peace“ konzentriert sich auf die Umsetzung.⁵ Er macht Vorschläge zur Verbesserung der Kohärenz, zur Stärkung von Führung, Rechenschaft und Fähigkeiten der UN, zum Aufbau von Partnerschaften sowie zur besseren Finanzierung von Peacebuilding-Aktivitäten. Noch wichtiger – und vermutlich die größte Herausforderung – ist jedoch ein grundsätzliches Umdenken: der Schritt von einem reaktiven zu einem präventiven Ansatz.

Auf dem Weg zu einem Politikwandel?

Ebenfalls zu Beginn dieses Jahres legten UN und Weltbank gemeinsam den Bericht „Pathways for Peace“⁶ vor. Ihm liegt die Überzeugung zugrunde, dass sich die internationale Gemeinschaft auf Prävention fokussieren und das „Sustaining-Peace“-Konzept unterstützen muss.

„Pathways for Peace“ und der aktuelle Bericht des Generalsekretärs regen einen integrativen Ansatz des globalen Konfliktmanagements an, u.a. durch die Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und regionaler Organisationen sowie durch gemeinsame Bewertung, Planung und Ausführung zwischen der UN und ihren Partnern. Sie betonen die Bedeutung des UN-Entwicklungssystems, der Weltbank und der Akteure aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bei der Konfliktprävention und „Sustaining Peace“. Beide Berichte heben die „Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung“ hervor und beschreiben inklusive und nachhaltige Entwicklung als beste Vorbeugung gegen gewalttätige Konflikte.

Deutschlands Rolle in „Sustaining Peace“

„Sustaining Peace“ baut zwar auf Peacebuilding auf, ist aber ein umfassenderer Ansatz. Außenminister Heiko Maas unterstützte am 24. April 2018, in seiner Rede auf dem „High-Level Event on Sustaining Peace“ der Generalversammlung, das Konzept des „Sustaining Peace“ und unterstrich, dass die internationale Gemeinschaft in allen Phasen eines Konflikts Handlungsfähigkeit demonstrieren muss. In seiner Rede wies Maas auf die Verdreifachung des deutschen Budgets für Krisenprävention, Stabilisierung und Humanitäre Hilfe auf 2,5 Milliarden EUR im Jahr 2017 hin. Daneben war Deutschland letztes Jahr der größte Geldgeber des *Peacebuilding Fund*.

Der Minister betonte die deutschen Bemühungen zur Gestaltung der schwierigen Übergänge vom Peacekeeping zum Peacebuilding sowie das Engagement für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsrat, Generalversammlung, *Peacebuilding Commission* und Menschenrechtsrat. Als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats 2019-2020 hat Deutschland jetzt die Chance, diese Agenda fortzusetzen und eine Vorreiterrolle bei der Förderung der Werte der UN einzunehmen.

⁵ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/72/707.

⁶ <https://www.pathwaysforpeace.org/>.