

## Konfliktprävention in der Praxis: Vom UN-Sekretariat zu den Feldmissionen

Tanja Bernstein

Als der angehende Generalsekretär der Vereinten Nationen António Guterres nach seinen Prioritäten gefragt wurde, war seine Antwort an die Journalisten: „Prävention, Prävention, Prävention“. Bereits im ersten Monat seiner Amtszeit kündigte Guterres an, eine „Konfliktpräventionsplattform“ zu gründen, in der sämtliche Präventionskapazitäten des UN-Systems abgebildet und in einem integrierten Werkzeugkasten zusammengeführt werden sollen, mit dem Ziel, Konflikte frühzeitig zu erkennen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Die erforderlichen Werkzeuge an der Hand zu haben ist eine Sache, sie einzusetzen ist jedoch eine andere. Im folgenden *Policy Briefing* finden Sie einen Überblick über einige Präventionsinstrumente, die dem UN-Sekretariat und den Feldmissionen zur Verfügung stehen. Des Weiteren werden die Herausforderungen diskutiert, mit denen sich Experten<sup>1</sup> bei der Operationalisierung von Konfliktprävention in Friedenseinsätzen konfrontiert sehen.

### Kategorien der Konfliktprävention

Präventionsstrategien können je nach ihrem Schwerpunkt in drei Kategorien eingeteilt werden: operative, strukturelle oder systemische. *Operative* Prävention reagiert unmittelbar auf eine bevorstehende Krise, sie sucht also eher kurzfristige Lösungen. *Strukturelle* Prävention ist dagegen weiter gefasst. Sie umfasst Maßnahmen zur Lösung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Konfliktursachen. *Systemische* Prävention – ein Begriff, der von Kofi Annan geprägt wurde – bezieht sich auf Aktivitäten, mit denen globale Konfliktrisiken bewältigt werden können. Darunter fallen unter anderem globale Partnerschaften z. B. für die Bekämpfung von illegalem Waffen- und Drogenhandel, die Eindämmung von HIV/AIDS oder die Reduzierung von Umweltzerstörung. Die für Friedenseinsätze relevanten Präventionsmaßnahmen fallen hauptsächlich in die ersten beiden Kategorien.

### Konfliktprävention im UN-Hauptquartier und im Sicherheitsrat

Generalsekretär Guterres hat angekündigt, akute Krisensituationen in Zukunft regelmäßiger informell mit den Mitgliedstaaten und den Mitgliedern des Sicherheitsrates zu diskutieren. Falls erforderlich, will er seine „Guten Dienste“ nutzen und dabei den Schwerpunkt auf eine „Diplomatie der Konfliktprävention“ legen. Intern hat der Generalsekretär bereits mehrere Reformen initiiert. Dazu gehört die Einrichtung der Position eines *Senior Advisor on Policy*. Sie soll eine systemweite Kohärenz von Maßnahmen und Werkzeugen der Prävention sicherstellen. Das Sekretariat hat schon in der Vergangenheit Anstrengungen unternommen, die Präventionsarbeit zu professionalisieren. So leistet zum Beispiel die 2006 innerhalb der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) gegründete *Mediation Support Unit* analytische Unterstützung. DPA und das Amt des UN-

<sup>1</sup> Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR) haben mehrfach sogenannte „light teams“ zusammengestellt, um Feldmissionen in akuten Krisen zu verstärken. Das *Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect* hat mit dem „Framework of Analysis for Atrocity Crimes“ ein Frühwarninstrument entwickelt, mit dem gefährdete Länder identifiziert werden können. Darüber hinaus wurden weitere regionale und lokale Büros aufgebaut, die als Augen und Ohren für die Präventivdiplomatie der UN dienen sollen.

Die von Ban Ki-moon angestoßene „Human Rights Up Front“-Initiative (HRuF) setzt sich dafür ein, dass die Verhütung schwerer Menschenrechtsverletzungen systemweit als Verantwortung wahrgenommen wird. Ihr Ziel ist es, die Fähigkeiten des UN-Systems zu stärken, erste Anzeichen schwerer Menschenrechtsverletzungen und gewaltsamer Konflikte zu identifizieren und effektiv darauf zu reagieren.

Auch der Sicherheitsrat verfügt über eine Reihe von Präventionsinstrumenten, von aktuellen Lagebesprechungen, Treffen nach der „Arria-Formel“<sup>2</sup> und informellen, interaktiven Dialogen bis hin zu Missionsbesuchen, Sanktionen und der Anrufung des Internationalen Gerichtshofs<sup>3</sup>. Offensichtlich wirken derartige Präventionsinstrumente immer dann am besten, wenn innerhalb des Sicherheitsrats Einigkeit über die Notwendigkeit zum Handeln herrscht.

### Konfliktprävention vor Ort

Doch nicht nur der Sicherheitsrat und das Führungspersonal im obersten Stockwerk des UN-Gebäudes sind wichtige Akteure im Bereich der Konfliktprävention. Auch durch ihre Friedenseinsätze und andere lokale Aktivitäten leistet die UN einen Beitrag zur Prävention. Angesichts der Tatsache, dass gerade Konflikte außerhalb von Hauptstädten oft Auslöser von Gewalt sind, haben Missionen mit einer Präsenz in der Fläche eine zentrale Funktion bei der Früherkennung. Dabei bestimmen Größe und Reichweite einer Mission natürlich ihre konkreten Fähigkeiten zur Konfliktprävention.

**1. Werkzeuge und Aktivitäten** | Operative und strukturelle Maßnahmen zur Konfliktprävention können sowohl innerhalb als auch außerhalb der Hauptstadt umgesetzt werden. Im Folgenden sind beispielhaft einige Instrumente hierzu aufgeführt.

#### Konfliktpräventionsaktivitäten vor Ort

- Nutzung von „Guten Diensten“ für einen Austausch mit Führungspersonlichkeiten aus Politik und Zivilgesellschaft.
- Angebot von *Mediation Support*.
- Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten der Zivilgesellschaft.
- Unterstützung bei der Entwicklung nationaler und lokaler Frühwarn- und Krisenreaktionssysteme.
- Aufbau von Kapazitäten im Konfliktmanagement in nationalen und lokalen Institutionen.
- Aufbau von formellen und informellen Dialogforen zur Lösung spezifischer Konflikte.
- Unterstützung bei der Einrichtung lokaler „Friedenskomitees“.
- Sicherstellung der Beteiligung von Frauen und anderen marginalisierten Gruppen.
- Aufbau lokaler Mechanismen zur Lösung von ethnischen Konflikten.
- Unterstützung innovativer Lösungen, wie z. B. Einsatz neuer Technologien zur Verbesserung von Partizipation und schnellem Informationsaustausch.
- Einrichtung spezifischer Schutzzonen oder Verstärkung der Präsenz von Blauhelmen in akuten Krisenherden.
- Organisation umfassender Konsultationen zwischen diversen gesellschaftlichen Akteuren im Vorfeld von Wahlen oder anderen Transitionsprozessen.
- Mediation zwischen den Konfliktparteien bei politisch motivierten Gewaltausbrüchen während eines Wahlkampfes.
- Umsetzung von „Quick Impact Projects“ (QIP) zur Wiederherstellung staatlicher Autorität im gesamten Staatsgebiet.
- Implementierung von Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogrammen.
- Überwachung der Menschenrechtssituation.

<sup>2</sup> Arria-Formel-Treffen sind informelle, vertrauliche Versammlungen, die es den Sicherheitsratsmitgliedern ermöglichen, einen offenen Meinungsaustausch mit Regierungsvertretern, internationalen Organisationen, NGOs etc. zu führen.

<sup>3</sup> Siehe: „Can the Security Council Prevent Conflict“, Bericht des Sicherheitsrats, Februar 2017.

**2. Erfolgsfaktoren** | Zu den Erfolgsfaktoren für Präventionsmaßnahmen gehören unter anderem: die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und regionalen Organisationen, die Förderung von nationaler und lokaler Eigenverantwortlichkeit, die Unterstützung von nationalen und lokalen Prozessen, die Aufrechterhaltung guter Beziehungen mit der Gastregierung, zuverlässige Bedrohungsanalysen, Kommunikation mit der lokalen Zivilbevölkerung, adäquate personelle Ressourcen in der Mission (einschließlich auf der Führungsebene) und natürlich ausreichende finanzielle Mittel. Ebenso müssen Frauen und andere marginalisierte Gruppen so früh wie möglich in Präventionsmaßnahmen einbezogen werden. Unterbleibt dies, steigt die Gefahr eines Rückfalls in Gewalt erheblich, wie der „2015 Review of the Peacebuilding Architecture“ noch einmal betont hat.

Des Weiteren spielt die Kohärenz des UN-Systems eine Schlüsselrolle. Eine enge Koordination zwischen den *UN Country Teams*, UN-Regionalbüros und gegebenenfalls UN-Sondergesandten ist unabdingbar für die Abstimmung gemeinsamer Strategien. Andere Akteure, wie etwa die *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) und ihre 37 Mitgliedsinstitutionen, aber auch regionale und sub-regionale Organisationen und Mitgliedstaaten mit einem speziellen Interesse an einem konkreten Konflikt können entscheidende Komponenten von Präventionsmaßnahmen sein.

**3. Jenseits von Feldmissionen** | In Ländern ohne einen UN-Friedenseinsatz stehen häufig *Resident Coordinators* und *Country Teams* an der Spitze der Bemühungen um Prävention und Mediation. Initiativen wie das UNDP-DPA „Joint Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention“ unterstützen sie dabei, unter anderem durch die Entsendung von Beratern, sog. „Peace and Development Advisors“ (PDAs). Für den Erfolg dieses Ansatzes spricht, dass der Bericht des *High-Level Independent Panel on Peace Operations* (HIPPO) fordert, ihren Einsatz weiter auszubauen. Ein solcher Ausbau der Unterstützung von *Resident Coordinators* durch DPA und Regionalbüros wäre wünschenswert, muss in

einer akuten Krise jedoch durch weitere Ressourcen des Hauptquartiers ergänzt werden.

## Herausforderungen

Obwohl sich die normativen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Konfliktverhütung innerhalb des UN-Systems und die verfügbaren technischen Instrumente verbessert haben, verbleibt eine Reihe von Herausforderungen:

**1** Die *Unterstützung durch die relevanten lokalen Akteure* (insbesondere durch die politische Führung im Gastland) ist entscheidend für den Erfolg einer Mission. Da Einsätze aber von Gastregierungen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten empfunden werden können, ist es manchmal schwierig, diese Unterstützung dauerhaft zu gewährleisten. Sind diese Regierungen selbst Teil des Problems, kann bei zu großer Nähe zur Regierung daher die Mission ihre Glaubwürdigkeit bei anderen lokalen Partnern verlieren.

**2** Die normative Bedeutung der HRuF-Initiative ist allgemein anerkannt. Ihre Umsetzung ist jedoch nicht ohne Herausforderungen. Werden *Menschenrechtsfragen* in Postkonfliktgesellschaften nicht angemessen beachtet, laufen die Einsätze Gefahr, die Unterstützung großer Teile der lokalen Bevölkerung zu verlieren. Dies gefährdet die Implementierung des Mandats.

**3** Die umfassende und gründliche Analyse der Situation vor Ort ist eine wesentliche Voraussetzung für Frühwarnung und Prävention. Wichtige Instrumente sind hier die *Joint Mission Analysis Centres* sowie die *Joint Analysis Units* der Missionen. In ihnen werden Informationen aus verschiedenen Komponenten der Missionen und aus den *Country Teams* zusammengeführt. Sowohl der HIPPO-Bericht als auch der Peacebuilding-Review betonten, dass die Menschenrechtssituation und die Gefährdung der Zivilbevölkerung sowie die Gefährdung der Zivilbevölkerung sowie die politischen, wirtschaftlichen, geschlechtsspezifischen und regionalen Dimensionen eines Konflikts systematisch in die Konfliktanalyse einbezogen werden sollten. Die Informationsbeschaffung innerhalb der UN hat sich nicht zuletzt durch den Einsatz neuer Technologien in den letzten Jahren

erheblich verbessert. Nicht fehlende Informationen, sondern die Umsetzung dieser in konkrete Maßnahmen ist gegenwärtig die größte Herausforderung für das UN-System, so viele Beobachter.

**4** Auch die *Kommunikation zwischen New York und den Feldmissionen* ist verbesserungsfähig. Manche Missionsleiter kritisieren offen die Verwendung von „UN-Jargon“ und beschönigender Sprache in Berichten und Briefings, die die Realität vor Ort nicht korrekt widerspiegeln. Es gibt Fälle, in denen das Hauptquartier Feldmissionen unnötigen Alarmismus vorwirft, in anderen missachten Missionen berechnete Warnungen aus dem Hauptquartier mit dem Hinweis, die Lage vor Ort besser einschätzen zu können. In Bezug auf den Sicherheitsrat stellte bereits im Jahr 2000 der „Brahimi-Bericht“ fest, dass man dem Sicherheitsrat „das sagen sollte, was er wissen muss und nicht das, was er hören will“. Diese Aussage ist heute so richtig wie damals.

**5** Es gibt Fälle, in denen sich die Vereinten Nationen und die regionalen Organisationen weder auf eine *Arbeitsteilung* zur Konfliktprävention noch auf eine gemeinsame Analyse der Konfliktursachen einigen können. In derartigen Fällen können einflussreiche Mitgliedstaaten und Regionalmächte eine wichtige Rolle spielen. Einerseits können sie die Mission unterstützen, indem sie bilateral oder z. B. durch eine „Group of Friends“ zusätzlichen Druck ausüben. Andererseits können sie Präventionsversuche jedoch auch erschweren. Eine frühzeitige Koordination und ein kontinuierlicher Dialog unter all diesen Akteuren ist daher von großer Bedeutung.

**6** Der Anstieg der Zahl von *nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen* erschwert Prävention ebenso wie Konfliktlösung, weil sie die ohnehin große Vielfalt der (politischen, wirtschaftlichen und/oder kriminellen) Akteure und Agenden noch erweitern. Konflikte produzieren auch verschiedene Formen von *gewalttätigem Extremismus*. Diese Gruppen sind zunehmend regional vernetzt und üben in einigen Fällen territoriale Kontrolle aus. Sie zeichnen sich durch extreme Brutalität

aus, darunter die systemische Anwendung von sexualisierter Gewalt. Diese Umstände machen es für die UN außerordentlich schwierig, derartige Gruppen in Maßnahmen der Mediation und Konfliktprävention einzubeziehen.

**7** Der HIPPO-Bericht machte noch einmal deutlich, dass Mediation und Prävention im UN-System nicht nur mit *unzureichenden Ressourcen* ausgestattet sind, sondern dass insbesondere die Finanzierung kaum berechenbar und verlässlich erfolgt. Und dies, obwohl frühzeitige und ausreichende Investitionen in Mediation und Prävention nach Meinung aller Experten langfristig Geld sparen würden. Kurze Mandatszyklen und die Tatsache, dass Konfliktpräventionsmaßnahmen erst nach mehreren Jahren Früchte tragen, führen immer wieder zu Schwierigkeiten bei der Verwendung von grundsätzlich verfügbaren Mitteln aus dem Peacekeeping-Budget. Diese Mittel könnten zum Beispiel dazu genutzt werden, UN-Länderteams in Postkonfliktländern aufzubauen und so eine gewisse Kontinuität in der Projektfinanzierung zu erreichen.

## Schlussfolgerung

Es ist unstrittig, dass Generalsekretär Guterres der Diskussion um Konfliktprävention neue Impulse gegeben hat. Innovative Ideen für den Präventions-Werkzeugkasten der UN sind immer willkommen. Wenn die Organisation und ihre Mitgliedstaaten allerdings tatsächlich Ernst machen wollen mit der Operationalisierung der Konfliktprävention, dann müssen sie vorrangig die oben genannten Herausforderungen angehen. Ein zentrales Element dazu ist die Bereitstellung der notwendigen politischen wie finanziellen Ressourcen. Sonst bleiben auch die besten Werkzeuge ungenutzt. Nur wenn das UN-Sekretariat und die Mitgliedstaaten gemeinsam dazu bereit sind, wird die UN ihre Rhetorik in effektives Handeln vor Ort verwandeln können.

*Tanja Bernstein ist Gastforscherin im ZIF und arbeitete zuvor für die Vereinten Nationen im Büro des Generalsekretärs.*

