

Friedens- und Entwicklungsberater als Präventionsinstrument

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen António Guterres hat betont, dass Präventionsmaßnahmen in allen Arbeitsbereichen der Vereinten Nationen ergriffen werden sollten. Ein übergreifendes Präventionsinstrument sind die Friedens- und Entwicklungsberater (PDAs).



Tanja Bernstein, geb. 1972, ist Gastforscherin im Arbeitsbereich Analyse am Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin. Zuvor war sie unter anderem für die UN tätig, zuletzt als politische Beraterin im Büro des UN-Generalsekretärs.

Unterschiedliche Arten der UN-Präsenz

Die Vereinten Nationen spielen durch die Aktivitäten ihrer friedenserhaltenden und politischen Missionen eine entscheidende Rolle bei der Verhinderung des Ausbruchs und des erneuten Auftretens von Konflikten. Derzeit sind weltweit 14 Friedenssicherungseinsätze und 13 besondere politische Missionen (Special Political Missions – SPMs) vor Ort im Einsatz, die sich mit Maßnahmen zur Konfliktverhütung, Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung nach Konflikten befassen.¹ Die Mandate dieser Missionen sind in erster Linie politischer Natur und dienen dazu, den Ausbruch oder das Übergreifen von Konflikten über Grenzen hinweg zu verhindern, Konfliktsituationen nach einem Waffenstillstand zu stabilisieren, bei der Umsetzung umfassender Friedensabkommen zu assistieren und Staaten in der Übergangsphase hin zu einer stabilen Regierung zu unterstützen. Die Konfliktanalyse erleichtert im Idealfall die Entscheidungsfindung über die Arbeitsweise der Mission und die Umsetzung ihres Mandats vor Ort.

Die UN-Landesteams (United Nations Country Team – UNCT) sind – anders als die auf wenige Staaten konzentrierten friedenserhaltenden und besonderen politischen Missionen – in über 130 Staaten präsent. Sie setzen sich aus UN-Organisationen, -Fonds und -Programmen zusammen, deren Hauptzweck die Unterstützung der Entwicklungsagenda der Regierung des Gastlands ist. In den UNCTs sind somit säulenübergreifend alle Einheiten des UN-Systems vertreten, die operative Maßnahmen für Entwicklung, humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Übergangsmaßnahmen in Programmländern durchführen. Damit unterscheidet sich ihr Ansatz

Im Januar 2017 trat António Guterres sein Amt an und bekräftigte seine Entschlossenheit, der Konfliktprävention als einem der Hauptziele des UN-Systems Priorität einzuräumen. Guterres betonte, dass Präventionsmaßnahmen übergreifend in allen Arbeitsbereichen der UN ergriffen werden sollten, um Staaten dabei zu unterstützen, den Ausbruch von Krisen zu verhindern. Die Friedens- und Entwicklungsberaterinnen beziehungsweise -berater (Peace and Development Advisors – PDAs) sind ein solches praktisches Präventionsinstrument, das im Rahmen eines gemeinsamen Programms des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) und der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) eingesetzt wird. Bei diesen PDAs handelt es sich um eine säulenübergreifende Maßnahme zur Unterstützung der UN-Präsenz bei der Anpassung an politisch sensible Situationen und bei der Entwicklung und Umsetzung strategischer Konfliktpräventionsprogramme. Es werden zwar nur wenige dieser zivilen Fachleute eingesetzt, doch ihr Einsatz ist ein praktisches und überzeugendes Beispiel dafür, wie Konfliktprävention vor Ort umgesetzt werden kann.

¹ Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO), peacekeeping.un.org/en/where-we-operate und DPA, www.un.org/undpa/en/in-the-field/overview.

grundlegend von dem der Friedenseinsätze.² Sie werden von einem Residierenden Koordinator oder einer Koordinatorin (Resident Coordinator – RC) geleitet. Diese Person ist die designierte Vertreterin des Generalsekretärs für Entwicklungsmaßnahmen in einem Land und die höchste UN-Funktionärin vor Ort. Es sei denn, es werden auch politische oder friedenserhaltende Einsätze durchgeführt. In diesem Fall ist die Leiterin oder der Leiter einer solchen Mission als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der höchste UN-Vertreter. In enger Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen setzen sich RCs und UNCTs für die Interessen und Mandate des UN-Systems ein und greifen dabei auf die Unterstützung und Beratung des gesamten UN-Systems zurück.

Gesellschaften sind widerstandsfähiger, wenn sie Menschenrechte für alle, die Gleichstellung der Geschlechter, Rechtsstaatlichkeit, Inklusion und Vielfalt gewährleisten.

In Ländern, in denen sowohl eine Friedensmission als auch ein UNCT tätig sind, einigen sich die Leiterin oder der Leiter der Friedensmission und der RC auf eine Reihe von gemeinsamen Prioritäten in einem festgelegten politischen Rahmen. In solchen Situationen fungiert der RC in der Regel als Stellvertreter des Leiters der Friedensmission in einer sogenannten »integrierten Mission«. Eines der Hauptziele dieser Struktur ist es, die Koordination und Zusammenarbeit zwischen der Mission und den UNCTs zu erleichtern.

In Staaten, in denen nur ein UNCT vertreten ist – in sogenannten Standorten ohne Mission (non-mission settings) – verlagert sich der Schwerpunkt meist stark auf den entwicklungspolitischen Bereich. Aber auch die Länder, in denen UNCTs tätig sind, sind nicht vor komplexen politischen Entwicklungen und Konflikten geschützt. Eindringliche Beispiele dafür gab es in Sri Lanka angesichts des bewaffneten Konflikts zwischen dem Militär und den Rebellengruppen in den Jahren 2008 und 2009, in Ägypten während des arabischen Früh-

lings und auf den Malediven mit den politischen Krisen und dem Rücktritt des Präsidenten Mohamed Nasheed im Jahr 2012.

Ein besseres Verständnis komplexer politischer Zusammenhänge und die Fähigkeit, in diesen Situationen zu arbeiten und zu reagieren, gehen Hand in Hand mit Entwicklungsbemühungen zur Erhaltung des Friedens. Die Frage, inwieweit RCs eine politische Rolle spielen sollten, wird noch immer diskutiert. Diejenigen, die gegen diese Rolle argumentieren, weisen darauf hin, dass dies die Arbeitsbeziehungen zwischen dem RC und der Regierung des Gastlands beeinträchtigen könnte. Gleichwohl wird inzwischen allgemein anerkannt, dass RCs und UNCTs von einem konfliktsensitiveren Ansatz profitieren, der eine ganzheitliche Betrachtung ihrer programmatischen Bemühungen ermöglicht.

Prävention mit Entwicklung verknüpfen

Guterres hat dem Konzept der Prävention zwar neue Impulse gegeben, die Idee ist jedoch nicht neu. Artikel 1 der UN-Charta besagt, dass eines der Ziele der Vereinten Nationen darin besteht, »wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen«.³ Viele frühere UN-Generalsekretäre verfolgten diesen Ansatz: Dag Hammarskjöld prägte Ende der 1950er Jahre den Begriff der »vorbeugenden Diplomatie«⁴ und Boutros Boutros-Ghali betonte in seiner »Agenda für den Frieden« die Bedeutung der Prävention.⁵ Kofi Annan hob im Jahr 1999 in seinem Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen die Notwendigkeit hervor, von einer Kultur der Reaktion zu einer Kultur der Prävention überzugehen. Und im Jahr 2016 stellte Ban Ki-moon fest, dass Frühwarnung und ein rechtzeitiges Handeln die besten Ansätze blieben, um eine Vision des Friedens voranzubringen.⁶

Entwicklung ist ein wesentlicher Teil der Prävention. Gesellschaften sind widerstandsfähiger, wenn sie Menschenrechte für alle, die Gleichstellung der Geschlechter, Rechtsstaatlichkeit, Inklusion und Vielfalt gewährleisten. Die Fokussierung auf die eigentlichen Ursachen ist daher unerlässlich, um Konflikte langfristig zu vermeiden. Im Jahr 2005 erkannte der UN-Weltgipfel an, »dass Entwicklung,

² Weitere Einheiten werden auf der Webseite der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (United Nations Development Group – UNDG) unter undg.org/about/un-country-level/ aufgeführt.

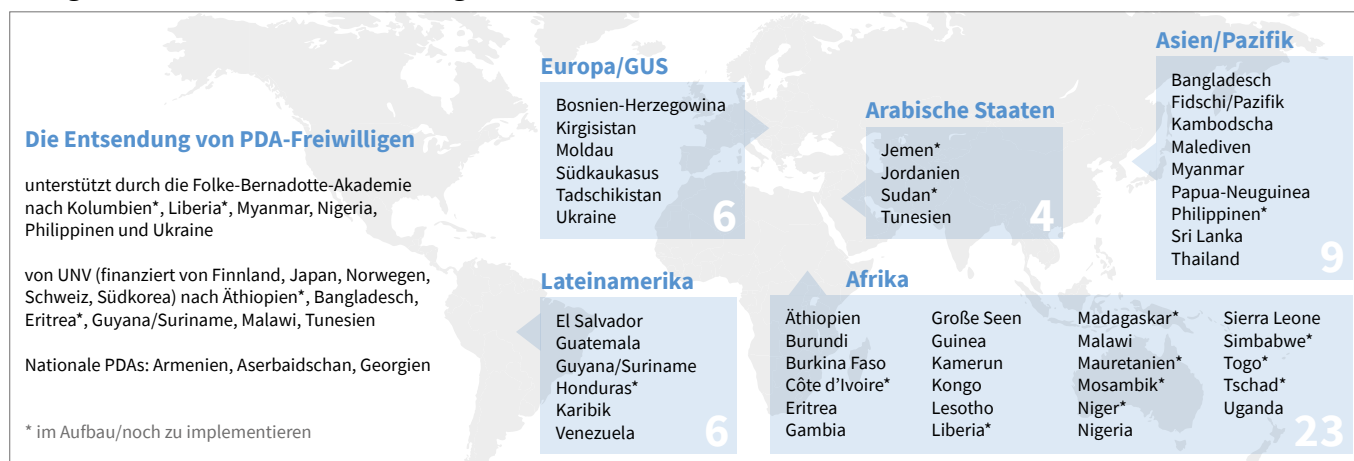
³ Charta der Vereinten Nationen unter dag.un.org/handle/11176/387335

⁴ Luise Drüke, The United Nations in Conflict Prevention, in: Werner Bauwens/Luc Reyhler (Eds.), The Art of Conflict Prevention, London/New York 1994, S. 27, online unter www.ipw.uni-hannover.de/fileadmin/politische_wissenschaft/Dateien/luise_druke/un_conflict_prevention.pdf abrufbar.

⁵ UN-Dok. A/47/277-S/24111 v. 17.6.1992.

⁶ UN Doc. SG/SM/17540-SC/12242 v. 15.2.2016.

Das gemeinsame UNDP-DPA-Programm und die PDA-Einsätze (Juni 2018)



Quelle: gemeinsames UNDP-DPA-Programm

Frieden und Sicherheit sowie die Menschenrechte miteinander verflochten sind und einander gegenseitig verstärken.«⁷ Seit dem Jahr 2015 liegt mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) ein weltweit anerkannter normativer Rahmen vor, der Frieden und Entwicklung miteinander verknüpft.⁸

Das gemeinsame UNDP-DPA-Programm

Bereits im Jahr 2004, als Kofi Annan UN-Generalsekretär und Mark Malloch Brown der UNDP-Administrator war, setzten sich Führungskräfte von UNDP und DPA dafür ein, die Rhetorik der Prävention vor Ort umzusetzen, und initiierten ein gemeinsames UNDP-DPA-Programm für den Aufbau nationaler Kapazitäten zur Konfliktprävention. Sie erkannten dafür die Notwendigkeit an, die politischen und entwicklungspolitischen Komponenten der Vereinten Nationen zusammenzubringen, um die Staaten effektiv zu unterstützen. Das umfangreiche Programm verlief zunächst eher unbemerkt, da die Programmverwaltung auf Ausgewogenheit achten musste: Einerseits wurde bei den Geberländern um Unterstützung geworben, andererseits musste Rücksicht genommen werden auf die Bedenken einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich des politischen Engagements in Staaten, in denen die UN per se kein politisches Mandat hatten. Nach Ansicht der Verantwortlichen des gemeinsamen Programms sind diese Empfindlichkeiten inzwischen eher die Ausnahme als die Regel, da die meisten Mitgliedstaaten die Initiative mittlerweile

begrüßen. Das Programm ging zwar der Präventionsagenda von Guterres voraus, die erneute Fokussierung auf Konfliktprävention hat jedoch ebenfalls dazu beigetragen, die Daseinsberechtigung des Programms zu stärken.

Das gemeinsame Programm konzentriert sich auf den Aufbau bereits vorhandener und neu geschaffener nationaler und lokaler Kapazitäten zur Bewältigung und grundlegenden Verringerung der Ursachen von Spannungen mit dem Ziel der Konfliktprävention. Im Einzelnen konzentriert sich das Programm, das im Jahr 2012 erweitert wurde, auf vier Förderschwerpunkte:

- Entwicklung strategischer Initiativen zur Konfliktprävention auf Länderebene, unter anderem durch den Einsatz von PDAs;
- Unterstützung für spezifische Maßnahmen von UNDP und DPA zur Förderung des Dialogs außerhalb von UN-Missionen;
- Förderung von Analyse und Wissensaufbau durch DPA und UNDP im Rahmen der Unterstützung von Initiativen auf Länderebene;
- kurzfristige Unterstützung bei der Konflikt- und Politikanalyse durch den Einsatz von Beraterinnen und Beratern während akuter Krisen und in Ländern im Umbruch.

Wichtige Funktionen und Erfolge von PDAs

Der Schwerpunkt des gemeinsamen Programms liegt auf dem Einsatz von PDAs. PDAs werden hauptsächlich außerhalb von UN-Missionen eingesetzt, in Situationen, in denen der Bedarf an zusätzlichen

⁷ UN-Dok. A/RES/60/1, Abs. 9 v. 16.9.2005.

⁸ United Nations, Transforming Our World, The 2030 Agenda for Sustainable Development, abrufbar unter sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication

Beispiele für PDA-Aktivitäten in den letzten Jahren:⁹

Uganda: Die PDA leitete die Bemühungen des UNCT zur Unterstützung friedlicher Wahlen im Jahr 2016 und informierte das UN-Sekretariat regelmäßig über diesen Prozess. Mit Hilfe der vor den Wahlen von der PDA durchgeführten Analyse und Entwicklung von Szenarien wurden Maßnahmen zur Risikominimierung eingeleitet. Die PDA initiierte auch politische Gesprächsrunden zur Friedensforschung und -praxis mit Personen aus Wissenschaft und Praxis, die eine faktengestützte Reaktion auf die Bedrohung des Friedens im Land ermöglichten.

Togo: Der PDA leistete Unterstützung beim Aufbau einer nationalen Friedensarchitektur im Land und leitete eine Initiative zur Gründung von 36 lokalen Friedensausschüssen, die alle Regionen abdecken. Mitglieder der Ausschüsse, zu denen religiöse Führer, traditionelle Häuptlinge, pensionierte Polizeikräfte, Lehrpersonal und andere wichtige Interessenvertreterinnen und -vertreter gehören, wurden in Mediation, Verhandlung und Konfliktanalyse geschult und dienen nun als Teil eines Frühwarnmechanismus in ihren Gemeinden.

Malediven: In der Erkenntnis, dass die Einbeziehung von Frauen ein Schlüsselfaktor für die Etablierung eines nachhaltigen Friedens ist, hat sich der PDA dafür eingesetzt, die politische Partizipation von Frauen im Land zu fördern, unter anderem durch Schulungen für Frauengruppierungen innerhalb großer Parteien. Eine der Parteien verpflichtete sich daraufhin, eine separate Finanzierung für Kandidatinnen sicherzustellen.

Tunesien: Der PDA arbeitete mit dem UNCT zum Thema Prävention von gewalttätigem Extremismus zusammen. Dabei wurden eine Risikobewertung dieses Engagements, ein Überblick über die Ursachen des Phänomens in Tunesien und die Konzeption eines Multi-Akteurs-Projekts entwickelt. Diese Arbeit half den UN, ihre Unterstützung für die nationalen Reaktionen auf den gewalttätigen Extremismus im Jahr 2017 zu konkretisieren.

Kenntnissen und Kapazitäten zur Konfliktprävention gerechtfertigt ist. Anfang des Jahres 2018 waren weltweit 48 PDAs im Einsatz. Es wird allgemein angenommen, dass weitere Büros von RCs von PDAs profitieren würden. Angesichts finanzieller Einschränkungen ist es jedoch unwahrscheinlich, dass die Anzahl der PDA-Einsätze steigt, wenn die Mittel für das Programm nicht erhöht werden. Um ihre Präsenz vor Ort zu verstärken, setzt das gemeinsame Programm entsandtes Personal aus

Schweden und Freiwillige des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Volunteers Programme – UNV) ein. Nationale Einsatzkräfte werden ebenfalls rekrutiert, um die PDAs zu unterstützen. Um den Rekrutierungsprozess zu professionalisieren, haben die Vereinten Nationen kürzlich eine Liste von qualifizierten PDA-Kandidatinnen und -Kandidaten erstellt, die für zukünftige Einsätze ausgewählt werden sollen. Es gibt derzeit über 140 Personen auf der Liste, darunter einige, die gegenwärtig im Einsatz sind.

Trotz der Beteuerungen über den Zusammenhang zwischen Frieden und Entwicklung bleiben viele – wenn nicht die meisten – UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter in ihren politischen oder entwicklungspolitischen ›Lagern‹ verhaftet. PDAs sollen als Bindeglied zwischen diesen beiden ›Sichtweisen‹ dienen. Sie sind in der Regel Fachleute für Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung mit Führungserfahrung in den Bereichen Konfliktanalyse, Politik- und Strategieentwicklung sowie mit Politik- und Beratungserfahrung im Umgang sowohl mit hochrangigen Regierungsvertreterinnen und -vertretern als auch den UN und Geldgebern. In komplexen politischen Situationen haben die PDAs die Funktion, zwei ›Hüte‹ zu tragen. Einerseits liefern sie zeitnahe Konflikt- und Politikanalysen für RCs, UNCTs und das UN-Sekretariat und ermöglichen somit eine konfliktsensible Reaktion der Weltorganisation. Andererseits bieten sie auch eine strategische Beratung bei der Umsetzung von Initiativen zur Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung sowie für nationale Partner an. Sie tragen auch zur Stärkung des Dialogs, der Mediation und der nationalen Friedensarchitekturen einschließlich der Frühwarnmechanismen bei.

Herausforderungen

Das gemeinsame Programm hat zwar nachweislich die säulenübergreifende Zusammenarbeit aller Arbeitsbereiche der Vereinten Nationen bei der Konfliktverhütung verbessert, Analysen gefördert, die zu einer konfliktsensiblen Gestaltung von UN-Programmen führen und die nationalen Kapazitäten zur Unterstützung präventiver Maßnahmen gestärkt. Dennoch müssen noch einige Herausforderungen bewältigt werden:¹⁰

⁹ Weitere Einzelheiten sind hier zu finden: Joint UNDP-DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention – Annual Report 2016, siehe www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/joint-undp-dpa-programme-on-building-national-capacities-for-con.html

¹⁰ Sara Batmanglich, Independent Review of Peace and Development Advisors and the Joint UNDP/DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention, November 2014. Der Bericht ist online unter erc.undp.org/evaluation/documents/download/9349 zu finden.

Finanzierung

Die Finanzierung ist entscheidend, um die Nachhaltigkeit des Programms zu gewährleisten. Die Nachfrage nach PDAs ist gestiegen. Ebenso hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass sie weitere operationelle Mittel sowie Programmfinanzierung benötigen. Während das Budget im Jahr 2017 noch etwa 13,7 Millionen US-Dollar betrug, strebt das Programm nun ein höheres Budget an, um der Nachfrage gerecht zu werden. Zu den wichtigsten derzeitigen Gebern gehören Deutschland, Großbritannien, Norwegen, Schweden und die Schweiz, wobei der größte Teil der Mittel für den Einsatz von PDAs bereitgestellt wird. Weitere Mittel kommen von UNDP, DPA und dem Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund). Da die Nachfrage nach PDAs steigt, könnte ihr Einsatz ausgeweitet werden, wenn mehr Ressourcen zur Verfügung stünden. Das gemeinsame Programm zielt darauf ab, die Geberbasis zu erweitern und eine größere Gruppe von Mitgliedstaaten einzubeziehen, von denen bekannt ist, dass sie an Konfliktverhütung, Friedenskonsolidierung, Mediation und anderen damit in Zusammenhang stehenden Bereichen interessiert sind.

Beziehung zum RC und zum UNCT

Vor Ort ist einer der wichtigsten Faktoren – wenn nicht sogar der wichtigste Faktor, der die größten Auswirkungen auf die Effizienz der PDAs hat –, ob der RC die Rolle der PDAs nachvollziehen kann und unterstützt. Damit ist klar, dass die Rolle und das Mandat der PDAs von Anfang an klar definiert werden müssen. Selbst wenn der RC sie unterstützt, kann es sein, dass einige Mitglieder des UNCT die Funktion der PDAs nicht ganz verstehen. Nach wie vor ist die Mentalität, in der die entwicklungspolitischen, humanitären und politischen Akteure in ihren eigenen »Lagern« verharren, weit verbreitet. Sie erschwert die Akzeptanz der Rolle oder Beteiligung der PDAs bei der Programmgestaltung. Einige dieser Herausforderungen sind institutioneller Natur, viele von ihnen sind jedoch von den jeweiligen Persönlichkeiten abhängig. Damit die RCs und UNCTs die Rolle der PDAs und die Bedeutung ihres Einsatzes richtig schätzen können, ist eine kontinuierliche Sensibilisierung erforderlich.

Beziehung zur Regierung des Gastlands

In manchen Fällen kann die Anwesenheit von PDAs zwar durchaus gerechtfertigt sein, es bestehen jedoch mitunter Bedenken. Einige Staaten sind misstrauisch und fragen sich, warum die Vereinten Nationen über eigenes politisches Fachwissen bezie-

hungswise Konfliktverhütungskompetenz verfügen müssen. Während diese Bedenken im Hinblick auf eine politischere Rolle der RCs nach wie vor bestehen, tritt die Skepsis in Bezug auf PDA-Einsätze immer seltener auf. Außerdem sind die Beziehungen zu den lokalen Behörden und zur Zivilgesellschaft im Allgemeinen positiv – ein Beleg für die Bereitschaft der PDAs, die Bevölkerung bei ihren eigenen Entwicklungsstrategien zu unterstützen. Wenn PDAs in der Lage sind, ihren Nutzen den nationalen Behörden und der Zivilgesellschaft gegenüber unter Beweis zu stellen, könnten auch die verbleibenden Bedenken abgebaut werden.

Da die Nachfrage nach PDAs steigt, könnte ihr Einsatz ausgeweitet werden, wenn mehr Ressourcen zur Verfügung stünden.

Unterstützungsstruktur

Einige Praktikerinnen und Praktiker haben festgestellt, dass PDAs als Einzelpersonen von einer soliden Unterstützungsstruktur profitieren könnten, um bei der Ideenfindung zu helfen und bei Bedarf eine Rückmeldung zu Berichten und Beratung zu geben. Das Engagement der DPA-Länderreferate ist zwar stärker geworden, das tatsächliche Ausmaß des Engagements des UN-Sekretariats in Bezug auf PDAs hängt aber auch davon ab, inwieweit die zuständige Person den Nutzen der PDAs erkennt. Da die Verwaltung des gemeinsamen Programms die Notwendigkeit einer soliden Unterstützungsstruktur erkannt hat, wurde versucht, systematischere Möglichkeiten für Gruppen-Mentorentätigkeiten und für PDAs zum Erfahrungsaustausch durch jährliche Klausurtagungen sowie durch die Entwicklung eines Online-Portals für die gewonnenen Erkenntnisse zu schaffen.

Deutsche Unterstützung für das gemeinsame Programm

Im Dezember 2016 leistete Deutschland erstmals einen Beitrag von zwei Millionen Euro zum gemeinsamen UNDP-DPA-Programm zur Unterstützung des Einsatzes von PDAs in UNCTs. Im Jahr 2017 beschloss die Bundesrepublik, weitere 4,9 Millionen Euro in das Programm zu investieren. Das Interesse Deutschlands an dem gemeinsamen Programm ist nahezu deckungsgleich mit bestimmten Aspekten der vom Deutschen Bundestag im Juni 2017 verabschiedeten Leitlinien »Krisen

verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern für die Außenpolitik.¹¹ Die Unterstützung der Bundesregierung für das Programm spiegelt auch ihre Bemühungen um den Aufbau nationaler Kapazitäten und Strukturen zur Konfliktverhütung sowie den Wunsch wider, die politischen Kapazitäten in den Büros der RCs zu stärken. Sie fördert ferner die Zusammenarbeit zwischen den UN-Organisationen und unterstützt die Vereinten Nationen bei der Überwindung der ›Lagermentalität‹ und der Förderung eines ganzheitlichen Ansatzes zur Konfliktverhütung und Friedenssicherung.

Um das gemeinsame Programm wirkungsvoller zu gestalten, könnte Deutschland zusammen mit anderen UN-Mitgliedstaaten:

- die finanzielle Unterstützung für das gemeinsame Programm mit einem derzeitigen Umfang von circa 10 Millionen US-Dollar aufstocken, um das Programm auszuweiten und seine Wirkung vor Ort zu verstärken. Deutschland hat seinen Beitrag in den Jahren 2016 und 2017 bereits verdoppelt, weitere Mitgliedstaaten könnten dem Beispiel folgen;
- die Unterstützung für weitere Schulungsangebote zusätzlich zum halbjährlichen Einführungskurs der Folke-Bernadotte-Akademie leisten, wie beispielsweise Workshops und Gruppen-Mentorentätigkeiten, um dieses Instrument weiter zu verbessern. Dazu gehört auch die Durchführung

von Workshops, die dazu beitragen, die RCs und Mitglieder des UNCT für die Rolle der PDAs zu sensibilisieren;

- erwägen, entsandtes Personal für die Unterstützung der PDAs einzusetzen. Auch wenn die Aufnahmekapazität für diese Rekrutierungsmethode an ihre Grenzen stößt, wäre zusätzlich entsandtes Personal durchaus willkommen.

Eine ›behutsame Intervention‹

Es ist inzwischen allgemein anerkannt, dass die in einem komplexen politischen Umfeld tätigen RCs politische Unterstützung und Mitwirkung bei der Konfliktverhütung benötigen. Der Bericht der Hochrangigen unabhängigen Gruppe für Friedensmissionen (High-level Independent Panel on Peace Operations – HIPPO) und der Bericht des Sachverständigenbeirats für die Überprüfung der Architektur der Friedenskonsolidierung hoben beide im Jahr 2015 das gemeinsame UNDP-DPA-Programm als Beispiel für eine wirksame Zusammenarbeit im gesamten UN-System und mit nationalen Akteuren zur Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung hervor.¹²

Vom ersten Tag seiner Amtszeit an hat Guterres der Prävention Vorrang eingeräumt und darauf hingewiesen, dass Prävention eine säulenübergreifende Tätigkeit mit einem breiten Einsatzspektrum ist. Der Einsatz von PDAs ist ein Paradebeispiel dafür, wie die Konfliktverhütungsrhetorik in konkrete Praxis umgesetzt werden kann und gleichzeitig die verschiedenen ›Fraktionen‹ innerhalb der Vereinten Nationen zusammengeführt werden können. Der Einfluss von PDAs sollte jedoch nicht überbewertet werden. Es handelt sich um eine einzige Person, die diese Aufgabe in etwas mehr als einem Drittel der Länder, in denen UNCTs vertreten sind, wahrnimmt. Diese ›behutsame Intervention‹ ist allerdings ein hervorragendes praktisches Beispiel für das Engagement des gesamten UN-Systems für Prävention und Friedenssicherung, das mit Unterstützung der Mitgliedstaaten weiter ausgebaut werden könnte, um ihr Engagement für Konfliktprävention zu unterstreichen.

Aus dem Englischen von Angela Großmann

English Abstract

Tanja Bernstein

Peace and Development Advisor as a Prevention Instrument

pp. 167–172

UN Secretary-General António Guterres took office in January 2017, determined to prioritize conflict prevention as a key objective of the UN system. Guterres stressed that prevention activities should cut across all pillars of the UN's work to help countries avert the outbreak of crises. This article focuses on one such practical prevention tool and a cross-pillar effort – the Peace and Development Advisors (PDAs), which are deployed through a Joint Programme of the UN Development Programme (UNDP) and the UN Department of Political Affairs (DPA). While small in number, the deployment of these civilian experts is a practical and effective example of how conflict prevention can be operationalized on the ground.

Keywords: Entwicklungszusammenarbeit, Friedenssicherung, Prävention, DPA, Peace and Development Advisors, Prevention, UNDP

¹¹ Die Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, Leitlinien der Bundesregierung, 9.1.2018, www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/AA/Krisen_verhindern_1213498.html

¹² Siehe Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations, Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People, 16.6.2015, peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf und UN Doc. A/69/968–S/2015/490 v. 30.6.2015.